

# «Бюджетный маневр» (предложения по реструктуризации расходной части бюджета)

*Акиндинова Н.В., Кузьминов Я.И.*

*Использовались материалы следующих авторов:*

*Гурвич Е.Т., Андрущак Г.В., Шишкин С.В., Малева Т.М., Блинкин М.Я.*

## **1. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАСХОДОВ**

### **1.1. Образование**

Увеличение расходов на 0,15% ВВП к 2014 г., на 1,34% ВВП к 2020 г. (см. главы 11 и 14).

Сценарий модернизации в сфере общего и дошкольного образования связан с преодолением растущего отставания финансирования российского образования в расчете на одного обучающегося от других стран (при условии полноценного завершения начатых преобразований). Данная стратегия применительно к системе дошкольного образования нацелена на обеспечение его доступности для всех российских детей независимо от места их проживания и социального положения их семей.

В системе школьного образования важнейшей целью является повышение достижений российских школьников, в том числе по результатам международных сопоставительных исследований качества и результативности школьного образования, (например, PISA). Рост расходов в школе, нацеленный в первую очередь на повышение экономической привлекательности работы преподавателей и на создание условий для привлечения в профессию талантливой молодежи, заинтересованной в работе с детьми, позволит решить проблему качества подготовки абитуриентов, поступающих на естественнонаучные и инженерные специальности.

Обновление контингента учителей, а также переход на новые образовательные стандарты будут способствовать не только повышению «знаниевой» компоненты общего образования и снижению доли выпускников основной школы, не достигших базового уровня функциональной грамотности, но также положительно скажется на социализации учащихся: будут созданы предпосылки к снижению проявлений асоциального поведения молодежи и получение ими опыта позитивной социализации.

Система мер, предлагаемых в связи с развитием профессионального образования, нацелена на обновление образовательных программ, структура и содержание которых фактически

не пересматривались с советского периода. Между тем соответствующие меры невозможны без кардинального обновления преподавательского корпуса, обучающего студентов учреждений профессионального образования, преподающих на программах повышения квалификации, переподготовки кадров. Решение этой задачи – привлечение в систему профессионального образования научно-педагогических кадров, способных участвовать и вести научные проекты, обучать студентов работе с актуальными технологиями, — требует повышения экономической привлекательности преподавательской деятельности. Это возможно путем значительного повышения относительных зарплат преподавателей учреждений профессионального образования не менее чем на 50% по сравнению со средней заработной платой по экономике в целом к концу 2015 г.

Прогнозируемый спад численности населения в возрасте 17–25 лет, в котором большинство молодежи получает профессиональное образование, предоставляет уникальный шанс для реализации предлагаемых мер. Финансовое обеспечение их реализации потребует умеренного роста бюджетных расходов, поскольку значительная часть бюджетных средств будет высвобождаться в результате естественного сокращения численности обучающихся, обусловленного демографическими процессами.

Необходимые условия реализации сценария: реформирование не только школьной системы, а всей сферы образования и социализации (ответ на глобальные тренды), планирование действий с жесткой ориентацией на новые результаты образования и социализации.

Реформаторский сценарий в сфере профессионального образования предполагает активное реформирование системы профессионального образования при опоре на потребителей: семью и работодателей. Этот сценарий может изменить сложившиеся диспропорции между образованием и рынком труда (будут созданы условия для повышения доли выпускников учреждений профессионального образования, работающих по специальности, сократятся затраты предприятий, связанные с дообучением недавних выпускников вузов на рабочем месте), и позволит перейти к значительной внутренней экономии (до 0,15% ВВП) от реорганизации неэффективных образовательных учреждений и программ.

Важным условием успеха этого сценария является прекращение практики комплектования вооруженных сил по призыву. Это

**Таблица 1.** Оценка изменений в расходной части бюджета в результате предлагаемых мер в сфере образования, % ВВП

	Изменение объема расходов, % ВВП в 2020 г. по отношению к 2011 г.
Образование – всего	1,34
Дошкольное образование	0,26
Общее образование	1,07
Начальное профессиональное образование	-0,12
Среднее профессиональное образование	0,13
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,06
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0,09
Молодежная политика и оздоровление детей	-0,02
Прикладные научные исследования в области образования	-0,01
Другие вопросы в области образования	-0,12

позволит сократить спрос на программы высшего образования в пользу программ среднего профессионального образования как минимум на 20–25% соответствующей возрастной когорты. Повышение эффективности профессионального образования повысит инновационный и культурно-технический потенциал экономики России, эффект может быть оценен в 1–1,1 % годового роста ВВП к 2020 г.

Оптимизация структуры профессионального образования снизит потребность экономики в импорте рабочей силы в полтора-два раза.

## 1.2. Здравоохранение

Увеличение расходов на +1% ВВП к 2014–2020 гг. (см. главу 13).

Сценарий **структурных преобразований** в сфере здравоохранения нацелен на повышение уровня России по показателю «продолжительность жизни, скорректированная с учетом нарушений здоровья», который применяется Всемирной организацией здравоохранения. По этому показателю Россия отстает от стран За-

Таблица 2. Оценка изменений в расходной части бюджета в результате предлагаемых мер в сфере здравоохранения, % ВВП

Изменение объема расходов, % ВВП в 2020 г. по отношению к 2011 г.	
Формирование здорового образа жизни	0,02
Развитие человеческого капитала в здравоохранении	0,59
Реорганизация оказания амбулаторно-поликлинической помощи	0,13
Реструктуризация стационарной помощи	0,11
Формирование системы управления качеством медицинской помощи	0,001
Развитие рынка медицинских услуг	0,02
Повышение эффективности внедрения новых медицинских технологий	0,0004
Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности	0,07
Здравоохранение – всего	0,95

падной Европы на 13 лет (в России — 60,1 года, в странах — «старых» членах ЕС — 73,0 в 2007 г.).

Улучшение состояния здоровья населения будет обеспечиваться формированием интегрированной, прозрачной и эффективной системы охраны здоровья.

Данный сценарий исходит из того, что значительные улучшения в состоянии здоровья российского населения должны быть достигнуты в первую очередь не за счет наиболее дорогостоящих и технически сложных методов лечения уже заболевших людей, а за счет профилактики заболеваний и повышения эффективности и качества работы основной массы лечебно-профилактических учреждений. Эти сдвиги выходят за рамки ответственности отдельных ведомств и предполагают принципиальные изменения в ресурсной базе охраны здоровья и поведении всех его субъектов. Соответствующие меры должны адресоваться всему населению страны с учетом особенностей его конкретных групп. Необходимые сдвиги должны осуществляться, разумеется, не в ущерб дальнейшему развитию медицинской помощи. Она, в свою очередь, нуждается в существенном техническом перевооружении и привлечении талантливой, амбициозной молодежи, нацеленной на постоянный творческий рост и овладение инновациями.

### 1.3. Дорожное хозяйство

Увеличение расходов на 0,75% ВВП к 2014 г., на 1,6% ВВП к 2020 г. (см. главу 15).

Минимальные годовые затраты на ремонт и содержание автомобильных дорог, рассчитанные по нормативам, ранее утвержденным Правительством Российской Федерации, должны были бы составлять не менее 845 млрд руб. в ценах 2010 г. Еще порядка 0,5 трлн руб. (из расчета хотя бы 1%-го прироста сети) должны составить ежегодные ассигнования на новое строительство. Таким образом, около 1,35 трлн руб. (или 3,2–3,3% от ВВП) — это ежегодный стандарт ассигнований на содержание и развитие дорожных сетей. Официальный прогноз инвестиций до 2020 г. заявлен в сумму 8400 млрд руб., то есть порядка 1,2–1,3% ВВП в год.

Автомобильным дорогам нужна жесткая и быстрая модернизация. Необходимы меры по снижению стоимости строительства и ремонта автодорог, сокращения коррупционной составляющей, превращение дорожного строительства в отрасль, финансово прозрачную для государства и потребителей.

Экономия от мер, направленных на снижение стоимости строительства дорог, и сокращение коррупционной составляющей могут составить 15–20% стоимости работ. С учетом этого объем дополнительных затрат бюджетной системы на поддержание и развитие дорожной сети, позволяющее избежать дефицита транспортной доступности, оценивается в 1,6% ВВП.

### 1.4. Информационно-коммуникационные технологии и Связь

Развитие сетей связи должно быть направлено на полную цифровизацию и обеспечение необходимой пропускной способности для надежного и качественного обмена информацией внутри России и при трансграничном информационном обмене.

Реализованная на основе ФЗ № 126 «О связи» нормативно-правовая база отрасли создала предпосылки для формирования конкурентного рынка и определила основные нормы взаимодействия участников рынка. Однако на сегодняшний день очевидна необходимость дальнейшего совершенствования НПБ. Основной рассматриваемый группой сценарий развития рынка основывается на:

**Таблица 3.** Оценка изменений в расходной части бюджета в результате предлагаемых мер в сфере информационно-коммуникационных технологий и связи, % ВВП

	% ВВП
Развитие спутниковой группировки связи и вещания гражданского назначения	0,004
Развитие почтовой связи	0,009
Система общего образования	0,027
Система науки и высшей школы	0,003
Система здравоохранения	0,011
Система безопасности жизнедеятельности	0,014
Электронное правительство	0,015
Другие ветви власти	0,002
Культура	0,007
Всего	0,093

- Дальнейшей поддержке и развитию справедливой конкуренции на рынке связи.
- Снижении административных барьеров и непродуктивных расходов операторов связи, ускорение модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий.
- Ликвидации «цифрового неравенства» и обеспечение равного доступа граждан Российской Федерации к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам.

В период до 2020 г. дополнительные ресурсы должны быть направлены преимущественно на развитие инфраструктуры, обеспечивающей внедрение ИКТ в социальной сфере и сфере государственного управления и равный доступ граждан к их использованию.

## 2. НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Направления возможного сокращения бюджетных расходов должны в первую очередь затрагивать «переутяжеленные» раз-

делы расходов, а также разделы, в которых велика доля неэффективно используемых ресурсов. Опережающее финансирование таких расходов грозит не только разбалансировкой бюджетной системы в долгосрочном периоде, но и перекосами в структуре экономики.

### 2.1. Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность

Сокращение расходов на 0,9% ВВП к 2014–2020 гг.

Планы Правительства РФ по перевооружению российской армии за период 2011–2020 гг. предполагают выделение на эти цели 20 трлн руб. к 2020 г. Помимо дополнительного давления на бюджетную систему, реализация Программы вооружений в таком объеме сопряжена с рядом препятствий по ее исполнению. За прошедшие 20 лет российский ВПК деградировал и может не справиться с резко возросшим оборонным заказом. Уже выделены средства в размере 3 трлн руб. на его модернизацию и реконструкцию. Альтернативным решением является закупка вооружений за рубежом, но это серьезное политическое решение, имеющее ряд негативных последствий. Во-первых, это приведет к существенному замедлению темпов роста ВВП, во-вторых, ни о каком мультипликативном эффекте от затрат на вооружения нельзя будет говорить. Учитывая, что в 2011 г. размер прямых расходов на финансирование Программы вооружений (без учета кредитов и государственных гарантий) превышает 1% ВВП, потенциальная экономия в случае оптимизации программы может быть достаточно велика. В качестве иных мер может быть предложено недопущение роста расходов по разделу Национальная оборона в озвученных, но не включенных в бюджет объемах, сокращение численности ВС РФ и перевод их на контрактную основу, отказ от всеобщего воинского призыва, дальнейший перевод части служащих ВС РФ на гражданскую службу.

Возможными направлениями экономии средств по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» могут быть недопущение роста расходов по данному направлению в связи с реформой МВД, сокращение числа ведомств, занимающихся вопросами обеспечения безопасности, ликвидация дублирующих подразделений и ведомств, перевод части сотрудников МВД и других ведомств и служб на гражданскую службу.

## 2.2. Национальная экономика и ЖКХ

Сокращение расходов на 0,8% ВВП к 2014 г., имеется потенциал для дальнейшего сокращения расходов к 2020 г.

### Предложения по сокращению субсидий

В течение докризисного периода наблюдалось постепенное снижение объема прямых субсидий, выплачиваемых из российского бюджета. Так, с уровня 5% ВВП в 2002 г. объем субсидий снизился до уровня 1,7% ВВП к 2006 г. Однако уже в 2007 г. объем субсидий снова резко вырос, достигнув 4,7% ВВП (существенная часть — субсидии созданным госкорпорациям). В период кризиса, в 2009 году, субсидии составили 5,4% ВВП, немного снизившись в 2010 г., до уровня 4,0% ВВП.

Такой объем субсидий очень высок. Так, среди развитых стран, по данным МВФ, сопоставимый уровень субсидий наблюдается только в Швейцарии, в то время как средний составляет около 1,3% ВВП, в т. ч. в США — 0,4% ВВП, в Великобритании — 0,7% ВВП, в Японии — 0,6% ВВП. Среди стран с формирующимися рынками такой уровень прямой поддержки из бюджета также достаточно высок; так, в Венгрии он составляет около 1,4% ВВП, в Болгарии — 1,3% ВВП, в Словакии — 2,4% ВВП.

Высокий уровень прямых субсидий из бюджета в России связан преимущественно с поддержкой компаний с государственным участием и взносов в уставные капиталы различных государственных корпораций. Например, в рамках расходов на поддержку транспорта и транспортной инфраструктуры доля субсидий увеличилась с 0,7% от общего объема расходов в 2006 г. до 17,3% в 2008 г. и 44,0% в 2009 г.

Большая часть прямой поддержки из федерального бюджета приходится на разделы «национальная экономика» и «общегосударственные вопросы» функциональной классификации, часть относится также к расходам на ЖКХ, СМИ. Во время кризиса среди основных получателей такой поддержки были моногорода, автомобильная промышленность (более 65 млрд руб.), РЖД (более 28 млрд руб.), авиастроение (более 73 млрд руб.), а также финансовый сектор экономики.

В настоящее время кризис преимущественно преодолен, поэтому представляется целесообразным и необходимым вернуться к докризисному уровню расходов на субсидии. Сокращение расходов на прямую поддержку предприятий из бюджета не только позволит снизить общий уровень расходов бюджета, но и поможет решить проблему отсутствия у таких предприятий стимулов к повышению эффективности собственной работы, к повышению конкурентоспособности, что благоприятно скажется на модернизации и оздоровлении реального сектора экономики.

**Предложение:** сокращение объема прямых субсидий из бюджета до докризисного уровня — около 1,5% ВВП. Тогда общая экономия средств бюджетной системы могла бы составить около 2,5% ВВП.

Стоит заметить, что в целом на федеральный уровень приходится около 40–50% расходов на субсидии. При этом в то же время часть региональных расходов на субсидии может финансироваться через целевые трансферты с федерального уровня (например, в рамках ФЦП). Таким образом, экономия средств на федеральном уровне может реально составить около 1% ВВП.

Сокращение субсидий должно происходить постепенно. Часть субсидий могут быть отменены/сокращены быстро (например, поддержка АвтоВАЗа и такого рода расходы). Часть поддержки, вероятно, нужно снижать постепенно, переходить к другим формам поддержки, стимулирующим менеджмент предприятий-получателей к повышению конкурентоспособности предприятий. Часть субсидий (например, субсидии аэропортам Крайнего Севера, субсидии сельхозпроизводителям), вероятно, необходимо сохранить, однако стоит заметить, что это наиболее незначительные объемы средств.

### Обзор направлений бюджетных субсидий в 2011–2013 годах

Представляется интересным рассмотреть основные направления прямой поддержки из федерального бюджета в рамках закона о бюджете на 2011–2013 гг..

В таблице 4 приведены наиболее крупные траты на прямую поддержку различных секторов экономики (в млрд руб.).

Таблица 4. Наиболее крупные траты на прямую поддержку различных секторов экономики, млрд руб.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1 Национальная экономика			
1.1 Взносы в уставные капиталы предприятий ТЭК в рамках программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»	22,5	23,8	11,8
1.2 Поддержка ТЭК в рамках подготовки к Олимпиаде в Сочи	4,7	7,7	
1.3 Государственная поддержка отраслей сельского хозяйства	99,5	92,5	92,5
1.4 Государственная поддержка железнодорожного транспорта	34,0	33,6	32,6
1.5 Поддержка транспорта в рамках подготовки к Олимпиаде в Сочи	44,2	4,4	2,1
1.6 Субсидии корпорации «Российские автомобильные дороги»	11,8	12,8	13,6
1.7 Субсидии некоммерческим организациям в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы»	53,9	67,2	78,4
1.8 Субсидии в рамках ФЦП «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы»	6,5		
1.9 Государственная поддержка почтовой связи	3,5	3,5	3,5
1.10 Субсидии предприятиям ИТ и связи	15,4	14,9	13,9
1.11 Реализация мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково»	15,0	22,0	17,1
1.12 Субсидии государственным корпорациям (Росатом, Сочи, Роснано)	169,3	235,5	162,3
1.13 Субсидии в рамках ФЦП по подразделу «Другие расходы...»	59,5	78,8	90,1
1.14 Различные субсидии: взносы в ОАК, Объединенную судостроительную корпорацию, Особые экономические зоны; поддержка экспорта, малого и среднего предпринимательства; программа по утилизации автомобилей	83,8	66,9	48,3

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1.15 Государственная поддержка российских кредитных организаций (в рамках программы льготных кредитов на покупку автомобилей)	2,8	3,3	2,1
2 ЖКХ			
2.1 Субсидии корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»	15,0		
3 СМИ			
3.1 Субсидии телерадиокомпаниям и телерадиоорганизациям	37,8	30,7	26,9
3.2 Субсидии автономным некоммерческим организациям «Спортивное вещание» (Сочи)	2,8	1,8	1,7
ИТОГО (минимальная оценка) <sup>1</sup>	679,1	697,6	595,1

Комментарии к таблице.

1. Национальная экономика.

1.1. Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г. включает в себя преимущественно взносы в уставные капиталы различных предприятий ТЭК (наибольшая доля расходов — на взносы в ОАО «Дальневосточная энергетическая управляющая компания», г. Владивосток). Данные расходы осуществляются ежегодно, объем расходов меняется незначительно. Таким образом, можно сделать вывод о том, что фактически на протяжении многих лет осуществляется поддержка одних и тех же компаний, конкурентоспособность которых не увеличивается.

1.2. Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы, — сюда относятся в 2011 и 2012 гг. взносы в уставный капитал открытого акционерного общества «Холдинг межрегиональных распределительных сетевых компаний» (г. Москва) в рамках организации и проведения XXII Олимпийских зимних

<sup>1</sup> При рассмотрении учитывались лишь наиболее крупные траты.

- игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развития города Сочи как горноклиматического курорта. В целом, существенная часть субсидий приходится на финансирование Олимпийских игр в Сочи. При этом хочется отметить, что изначально предполагалось существенное привлечение частных средств для строительства инфраструктуры, поэтому столь значительные объемы финансирования представляются неоправданными.
- 1.3. Государственная поддержка отраслей сельского хозяйства. Основная часть расходов — субсидирование процентных ставок по различным кредитам. Практически все расходы запланированы на неизменном уровне в течение трех лет, что также вызывает вопросы об эффективности такой поддержки.
  - 1.4. Государственная поддержка железнодорожного транспорта. Основная часть расходов — субсидии организациям железнодорожного транспорта на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в поездах дальнего следования в плацкартных и общих вагонах. Объем расходов неизменен по годам. Такие субсидии консервируют неэффективность в работе монополиста.
  - 1.5. Организация и проведение XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитие города Сочи как горноклиматического курорта. Намечено значительное сокращение расходов в период 2012–2013 г., однако, с учетом предыдущего опыта, вероятно сохранение или даже повышение финансирования. В 2011 году основную часть расходов составлял взнос в РЖД, что также противоречит принципу привлечения частных средств в строительство инфраструктуры Сочи.
  - 1.6. Субсидии Государственной компании «Российские автомобильные дороги» включают в себя два направления: имущественный взнос и субсидии на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами Государственной компании. Вопрос — эффективность такого управления.
  - 1.7. Субсидии некоммерческим организациям в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» транспортной ФЦП. Отсутствует какая-либо детализация использования средств объемом до 80 млрд руб..
  - 1.8. Федеральная целевая программа «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы» — субсидии юридическим лицам, также без какой-либо детализации.
  - 1.9. Государственная поддержка почтовой связи. Основная часть расходов — субсидии ФГУП «Почта России» на компенсацию потерь в доходах, связанных со сдерживанием указанным предприятием роста тарифов на услуги по распространению периодических печатных изданий. Консервирует крайне низкое качество услуг почтового монополиста.
  - 1.10. Отдельные мероприятия в области информационно-коммуникационных технологий и связи. Основная часть расходов — субсидии на возмещение операторам связи убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи. Также негативно влияет на конкурентоспособность компаний.
  - 1.11. Реализация мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково». Представляется, что часть государственного финансирования можно было бы компенсировать за счет привлечения частных средств.
  - 1.12. Субсидии государственным корпорациям. Три основных направления — Росатом, Сочи и Роснано. Стоит проанализировать необходимость взносов объемом несколько десятков млрд рублей ежегодно и эффективность использования ранее направленных в госкорпорации средств. Кроме того, такие объемы финансирования непонятны в случае изменения организационной формы. В случае сохранения формы госкорпораций необходимо, как минимум, включать расходы корпораций в бюджетную отчетность как отдельных распорядителей бюджетных средств. Текущий вариант — консервация непрозрачности и неэффективности.
  - 1.13. Федеральные целевые программы по подразделу «Другие расходы...». Часть расходов ФЦП, отражаемых по данному подразделу раздела «национальная экономика», содержит преимущественно взносы в различные предприятия. Объем большинства взносов незначителен, однако их ежегодное осуществление ставит вопрос о конкурентоспособности данных предприятий.
  - 1.14. Реализация государственных функций в области национальной экономики. Основная часть расходов — взносы

в уставные капиталы (ОАК, Объединенная судостроительная корпорация, Особые экономические зоны). См. п. 1.12. Содержит также расходы на поддержку экспорта, малого и среднего предпринимательства (см. Приложение). Предполагается сокращение (преимущественно за счет завершения программы по утилизации автомобилей), которое фактически маловероятно.

- 1.15. Государственная поддержка российских кредитных организаций — субсидии российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным российскими кредитными организациями в 2009–2011 гг. физическим лицам на приобретение автомобилей. Вероятно сохранение, т. к. определяется условиями подписанных контрактов.
2. ЖКХ. Субсидии Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. См. комментарии к п. 1.12.
3. СМИ.
  - 3.1. Субсидии телерадиокомпаниям и телерадиоорганизациям. Основная часть — субсидии ВГТРК и автономной некоммерческой организации «ТВ-Новости» на создание и вещание телевизионных каналов на английском, арабском и испанском языках. Объем расходов может быть сокращен за счет повышения эффективности работы организаций.
  - 3.2. Субсидии автономным некоммерческим организациям «Спортивное вещание» (в рамках развития Сочи). См. комментарии к п. 1.2.

Таким образом, только по наиболее крупным расходам на субсидии в рамках открытой части бюджетных расходов (более половины расходов на оборону и до трети расходов на безопасность — закрытая часть расходов) в период 2011–2012 гг. должно быть выделено около 700 млрд руб., в 2013 г. — около 600 млрд руб. Это около 1,2–1,3% ВВП в 2011–2012 гг. и около 0,9% ВВП в 2013 г. Большую часть расходов составляют ежегодные взносы в уставные капиталы госкорпораций и сложившегося списка предприятий (в рамках ТЭК, машиностроения и т. д.). Существенная часть расходов выделяется на Олимпиаду и развитие Сочи, причем также в форме взносов, что практически исключает контроль за эффективностью использования данных средств.

Предлагается постепенно сокращать объемы прямого финансирования, одновременно установив жесткие требования по ис-

пользованию выделяемых средств и реформированию предприятий с целью повышения конкурентоспособности и сокращения необходимости в государственной поддержке (самокупаемости). Вместо поддержки и консервирования неконкурентоспособных предприятий, ежегодных взносов в уставные капиталы госкорпораций предлагается переориентироваться на активное привлечение частного капитала, рыночные меры поддержки (на конкурентной основе, при условии планов по модернизации и т. д.).

### 2.3. Общегосударственные вопросы

Сокращение расходов на 0,3% ВВП к 2014 г., существует потенциал дальнейшего сокращения расходов к 2020 г.

#### Оптимизация численности госслужащих

За последнее десятилетие численность работников государственных органов и органов местного самоуправления существенно выросла. В абсолютном выражении на конец 2010 г. она составила 1,65 млн чел. по сравнению с 1,16 млн чел. на конец 2000 г., т. е. выросла в 1,4 раза. В расчете на 10000 населения страны численность госслужащих составила по итогам 2010 г. 115,3 чел. по сравнению с 79,4 чел. в 2000 г., т. е. выросла практически в 1,5 раза. В расчете на 1000 занятых в экономике численность госслужащих составила 25 чел. в 2010 г. по сравнению с 18-ю в 2000 г. и 15-ю в 1994 г.

В качестве наглядной иллюстрации того, что численность государственных служащих в России избыточна, можно привести международные сопоставления по отдельным ведомствам и организациям.

Так, например, численность сотрудников налоговой службы в России составляет 1,2 на 1000 чел. населения, в то время как в США — 0,3, т. е. в 4 раза меньше. Численность таможенной службы в России — около 68 тыс. чел., это 0,5 на 1000 чел. населения, по сравнению с 0,2 на 1000 чел. населения в США, причем последний показатель включает, помимо таможни, также пограничные войска, которые в России учитываются отдельно.

Необходимо сократить численность госслужащих, что позволит, с одной стороны, обеспечить достойную оплату труда остав-

шимся сотрудникам, а с другой — сократить бюджетные расходы на обеспечение такого количества служащих.

Предложение: сократить численность госслужащих к 2020 г. до уровня 2000 г., т. е. примерно на 30%. До 50% полученной экономии средств можно направить на увеличение оплаты труда оставшихся сотрудников.

Исходя из среднего уровня оплаты труда по сектору «государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» (23960 руб. в месяц в 2009 г.) и численности госслужащих (1,67 млн чел. в 2009 г.), общие расходы бюджета на обеспечение персонала, включая подоходный налог и социальные взносы (для сопоставимости в расчете взята новая ставка, 30%), составляли около 67 млрд руб. в месяц, т. е. 804 млрд руб. в год. Сокращение численности до уровня 2000 г. (1,16 млн чел.) в таком случае позволяет сократить расходы примерно на 20 млрд руб. в месяц (т. е. 240 млрд руб. в год). При условии, что до 50% данной экономии используется для оплаты труда оставшихся сотрудников, экономия составляет как минимум 120 млрд руб. — это 0,3% ВВП 2009 г. Таким образом, можно предположить, что при сокращении численности госслужащих к 2020 г. удастся снизить расходы на 0,3% ВВП. В противном случае численность и расходы могут продолжить нарастать.

Распределение данной суммы между уровнями бюджетной системы не вполне ясно в силу непрозрачности системы финансирования расходов на персонал.

Так, согласно данным Росстата, абсолютное большинство госслужащих (около 97%) относятся к региональному уровню (т. е. являются сотрудниками региональных подразделений органов власти). Однако это не означает, что расходы на их содержание также несут регионы.

Согласно отчетности Федерального казначейства, распределение по уровням бюджетной системы финансирования по разделу «Общегосударственные вопросы» крайне неравномерно. Однако наиболее затратные статьи (например, содержание налоговой службы и таможни) преимущественно финансируются на федеральном уровне (около 87% расходов). В целом по разделу доля федерального бюджета составляет около 65%.

При этом в ведомственной структуре расходов видно, что в рамках финансирования «Руководства и управления в сфере установленных функций» существенную часть расходов феде-

рального бюджета составляют расходы на территориальные органы. Например, у ФНС доля расходов на территориальные органы составляет около 98% расходов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, вероятно, большая часть «выигрыша» от сокращения численности госслужащих все же окажется на федеральном уровне бюджетной системы.

Одновременно с сокращением численности госслужащих необходимо предпринимать меры по повышению производительности труда оставшихся сотрудников. В качестве основного стимулирующего механизма можно предложить стимулирующую систему оплаты труда.

Переход к порядку оплаты труда, построенному на результатах, включает в себя несколько этапов. Наиболее сложными задачами являются разработка показателей результативности и эффективности, критериев премирования и депремирования, а также разработка системы мониторинга и оценки деятельности государственных служащих. От того, насколько качественно и детально будут проработаны эти вопросы, зависит эффективность работы данных стимулирующих механизмов.

К настоящему моменту накоплен достаточно большой мировой опыт применения стимулирующих систем оплаты труда в бюджетном секторе. В России эти механизмы также активно внедряются на протяжении последних нескольких лет в различных бюджетных секторах. Мировой и российский опыт показывает, что не существует какой-либо универсальной модели, позволяющей максимально тесно увязать эффективность работы государственных служащих и уровень оплаты их труда. Но, несмотря на недостатки стимулирующих механизмов, все больше стран переходят к данным принципам оплаты труда в бюджетном секторе и признают их эффективность по сравнению с традиционными принципами начисления заработной платы.

## 2.4. Реформа пенсионной системы (см. главу 6)

Реформирование пенсионной системы позволит сэкономить к 2020 г. от 0,69% ВВП до 1,22% ВВП.

Инерционный сценарий, подразумевающий сохранение пенсионного законодательства и продолжение политики по наращиванию пенсионных обязательств, продиктованной популистски-

ми целями, приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

- снижение конкурентоспособности российской экономики, общее ухудшение делового климата, замедление темпов роста ВВП, а значит, и роста налогооблагаемой базы, создание препятствий на пути диверсификации экономики;
- прямое снижение занятости, новый виток ухода заработных плат «в тень» и дальнейшее развитие неформального сектора экономики;
- невозможность поддержания реального уровня пенсий на социально приемлемом уровне и рост бедности среди пенсионеров, исключение де-факто из пенсионной системы целого ряда социальных групп и сокращение охвата населения пенсионной системой.

Вот почему реформированию пенсионной системы нет альтернативы.

Предложенные Экспертной группой № 3 меры по реформированию пенсионной системы носят принципиально комплексный характер.

Часть из них способствует экономии средств пенсионной системы:

1. Расширение налоговой базы за счет повышения порога зарплаты для отчислений взносов в пенсионную систему (при доле необлагаемого ФОТ 10%) для суммарного тарифа взносов 22% при снижении персонифицированного взноса на страховую и накопительную части пенсии с 16 до 14%.
2. Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 15 или до 20 лет.
3. Более или менее быстрое повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов.
4. Введение дополнительного тарифа взносов за работу во вредных условиях труда.
5. Введение дополнительного тарифа взносов работающих на Крайнем Севере и приравненных местностях.
6. Введение минимального фиксированного платежа—30% средней зарплаты.

Таблица 5. Оценка последствий бюджета от реализации мер по пенсионной реформе

	Минимальная экономия		Максимальная экономия	
	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП
2020	1003,9	0,69%	1779,2	1,22%
2030	4496,7	1,41%	5333,5	1,68%
2040	10586,8	1,78%	11374,7	1,91%
2050	16127,5	1,58%	18272,5	1,78%

Поддержка квази-добровольной накопительной системы, напротив, требует дополнительных бюджетных затрат.

В зависимости от выбора параметров реформы суммарный эффект реформирования пенсионной системы к 2020 г. по сравнению с инерционным сценарием составит от 0,69% ВВП до 1,22% ВВП.

Основные эффекты от реформирования пенсионной системы проявятся за пределами 2020 г., однако в результате этого в России будет сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами:

- Для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных работников неформального сектора — социальная пенсия.
- Для низкодоходных работников формального сектора — базовая пенсия.
- Для среднедоходных категорий — сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсии, а с ростом доходов — добровольная и квази-добровольная накопительная пенсия.
- Для высокодоходных — сумма базовой, солидарной, обязательной, добровольной и квази-добровольной накопительной пенсий, а также альтернативные формы сбережений.

Кроме этого существенно ослабляется зависимость пенсионной системы от федерального бюджета. Если до 2020 г. эта зависимость еще сохраняется на уровне 1,8–2,3% ВВП (в зависимости от выбранной схемы повышения пенсионного возраста), то в по-

следующие годы скорость ее сокращения существенно возрастет. В конце прогнозируемого периода в 2050 г. доля трансферта падает до 0,18–0,21% ВВП, что практически означает бездефицитный бюджет пенсионной системы.

Реформы позволяют сохранять приемлемый уровень размера пенсии: соотношение среднегодового размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера будет составлять 2,15, индивидуальный коэффициент замещения — 40%, а с учетом добровольных отчислений — почти 50% от уровня средней заработной платы.

## **2.5. Борьба с бедностью (см. главу 12)**

Экономия средств в результате реформирования пенсионной системы может быть направлена на борьбу с бедностью среди семей с детьми.

Экономия средств в результате реформирования пенсионной системы без уменьшения общего объема расходов на финансирование социальной политики может быть направлена на улучшение положения семей с детьми.

В рамках одного из сценариев государственной политики по борьбе с бедностью, разработанных Экспертной группой № 9, приоритетным направлением социальной помощи предлагается сделать поддержку семей с детьми, в том числе:

- создание социальных лифтов для каждого ребенка (все меры по увеличению доступности образования для беднейших слоев населения из предыдущего сценария);
- существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности данной выплаты.