

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2015-2017 ГОДЫ**

**Москва- Октябрь 2014 г.**

# ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ НА 2015-2017 ГОДЫ

Подготовлено группой экспертов в составе: *д.э.н. Сенчагова В.К. (руководитель группы экспертов), снс Биляка С.А., д.э.н. Гельвановского М.И., д.э.н. Губина Б.В., к.э.н. Иванова Е.А., д.э.н. Казанцева, д.э.н. Караваевой И.В., к.э.н. Колпаковой И.А., к.э.н. Лев М.Ю., д.э.н. Павлова В.И., д.э.н. Роговой О.Л., д.э.н. Ржаницыной Л.С., д.э.н. Соколова М.М., д.э.н. Шабалина А.О.*

В подготовке экспертного заключения принимала участие  
*экономист Курнова Н.В.*

## Содержание

<u>Введение</u> .....	3
<u>1. Общая оценка проекта федерального бюджета и прогноза на 2015-2017 гг.</u> ..	5
<u>2. Особенности бюджета 2015-2017 гг.</u> .....	12
<u>3. Новые ориентиры налоговой политики в проекте федерального бюджета</u> .....	17
<u>4. Необходимость активного использования ускоренной амортизации и целевых налоговых льгот</u> .....	22
<u>5. Оценка достоверности планируемого поступления платежей в федеральный бюджет по основным доходным источникам</u> .....	26
<u>6. Деформация структуры расходов бюджета и пути ее выправления</u> .....	30
<u>7. Социальные расходы в проекте федерального бюджета</u> .....	36
<u>8. О государственных программах федерального бюджета</u> .....	43
<u>9. Цены и инфляция в проекте бюджета</u> .....	49
<u>10. Особенности государственной политики в нефтегазовом комплексе</u> .....	57
<u>11. Отдельные негативные элементы бюджетной политики</u> .....	63
<u>12. Проблемы государственного и корпоративного долга в проекте бюджета</u> ....	66
<u>13. Финансирование дефицита федерального бюджета</u> .....	77
<u>14. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и межбюджетные трансферты</u> .....	79

## Введение

Институт экономики РАН в своем заключении на проект федерального бюджета на 2015 г. и на период до 2017 г. и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации уделяет особое внимание, как и в прошлые годы, выявлению того, как эти документы нацелены на обеспечение подъема экономики, совершенствование ее структуры, повышение защищенности экономики от внутренних и внешних угроз, решение других важных для страны проблем экономического развития.

Сильные стороны современного бюджета ослабляются методологическим несовершенством обоснования запрашиваемых средств, низкой ответственностью получателей средств и опасностями возможных коррупционных посягательств на бюджетные средства. И в первую очередь это касается программного сегмента бюджетного процесса и значительного объема средств на закрытых счетах бюджета.

Настоящая парадигма бюджетной политики отличается большой зависимостью от внешних условий развития, слабой защищенностью многих направлений развития экономики.

Особенность настоящего этапа развития связана с тем, что **«России нужно сразу свое и срочно»** и самое главное по определению президента РФ В.В.Путина осуществить в ближайшие годы индустриальный рывок. В условиях ужесточения международных санкций это потребует консолидации общества. Сейчас мы расплачиваемся за откладывание решения важнейших технологических решений в промышленности, в ее структуре.

Идеология «бюджета 2015» позиционируется как **умеренно-оптимистическая**, что вызывает ряд вопросов по фактической реализации данной идеологии, учитывая актуальную необходимость усиления защитной функции бюджета в плане возможностей поддержания тенденций сохранения хотя бы минимальных параметров экономического роста, инфляции, курса рубля, социального обеспечения населения.

Это особенно важно, учитывая, что по многим параметрам представленный проект «бюджета 2015» недостаточно учитывает жесткие экономические реалии и социальные императивы. Авторы бюджета закладывают в умеренно-

оптимистические решения потенциальную возможность ослабления санкций к 2017 г., что достаточно спорно.

Бюджетные решения должны быть готовы к возможным фундаментальным сдвигам, и в этой связи нельзя исключить перехода от стратегии интеграции с глобальными рынками и институтами к сокращению зависимости от рынков и укрепления самодостаточности экономики.

Реакцией на сложившуюся ситуацию является ответственная бюджетная политика, которая должна быть ориентирована на сохранение макроэкономической стабильности и формирование условий для экономического роста. К сожалению, экспертируемый бюджет не в полной мере ориентирован на создание бюджетной конструкции, способной в достаточной степени обеспечить решение этих проблем.

Трехлетняя бюджетная конструкция должна обеспечить долгосрочную ориентацию, финансовое обеспечение перспективных модернизационно-инновационных мероприятий, что требует согласования трехлетних параметров с параметрами долгосрочного стратегического развития страны. Однако в представленном проекте бюджета это обеспечение намечено слишком фрагментарно.

Проект закона о бюджете 2015 г. вызывает ряд вопросов. Главный из них относится к макроэкономическому прогнозу, который лег в основу бюджетных показателей и связан с определенной неадекватностью заложенных в бюджет макропоказателей. Эта проблема анализируется в материалах представленного экспертного заключения ИЭ РАН и касается таких параметров как тенденции роста ВВП, импортзамещения, инфляции, госдолга, формирования использования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Итоги социально-экономического развития страны в 2014 г. явно требуют серьезного переосмысления бюджетно-финансовой политики государства. Особенно это важно для разработки государственного бюджета на трехлетний период. Сохранение прежней инерционной денежно-финансовой политики на такой срок крайне опасно: может создаться непоправимая ситуация.

В целом проект федерального бюджета и прогноз социально-экономического развития на 2015-2017 гг. носят чрезмерно консервативный ха-

рактик. Этот бюджет можно назвать бюджетом консервативно-инерционного развития.

## **1. Общая оценка проекта федерального бюджета и прогноза на 2015-2017 гг.**

Бюджет на следующую трехлетку разрабатывался в крайне трудных экономических условиях: усиливающаяся в 2014 г. стагнация до прироста ВВП в 0,5%, абсолютное снижение инвестиций в 2013–2014 гг., западные санкции, необходимость дополнительных затрат на обустройство Крыма и беженцев с Украины.

И вот в этих крайне трудных условиях удалось сверстать практически сбалансированный бюджет с чисто символическим дефицитом по 0,6% к ВВП по всем трем годам, т.е. равным статистической ошибки.

*Казалось бы, что это следовало бы считать огромным успехом бюджетной политики. Однако при внимательном рассмотрении этот успех представляется сомнительным.*

Первое – не главное, но весьма показательное для практики бюджетирования – это одинаковая, до десятой процента, дефицитность бюджета по всем трем годам, конечно весьма различным по характеру экономического развития. Такое возможно только в одном случае: если заранее было решено обеспечить дефицитность не более 0,6% к ВВП и весь бюджет строить с подгонкой под эту цифру, а не под решение приоритетных социально-экономических проблем. Это подтверждается и таблицей расчета расходов (табл. 2.5).

Второе – и это главное – за счет чего удалось разработать почти бездефицитный бюджет в таких трудных условиях и как финансово обеспечивается решение наиболее острых социально-экономических проблем.

Ничтожная и практически чисто символическая дефицитность достигнута путем замораживания бюджетных расходов. Расходы федерального бюджета в процентах к ВВП сокращаются с 20% в 2015 г. до 19% в 2017 г., а темпы их номинального прироста составляют в 2016 г. 4,7% и в 2017 г. 4,8%. В реальном же измерении это означает, что рост расходов практически нулевой. При этом снижение расходов федерального бюджета идет главным образом за счет здравоохранения, образования и ЖКХ. А эти 3 статьи в 2014г. составляли порядка 9%

всех расходов бюджета, а в 2017г. будут составлять всего порядка 7%. И именно на этих статьях экономят ради практически бездефицитного бюджета – экономия в 2017г. на этих статьях всего около 170 млрд. рублей. Конечно, существенное финансирование по этим статьям предусматривается из региональных бюджетов. Но и с учетом этого по данным Всемирной организации здравоохранения наши расходы на здравоохранение на душу населения в долларах по паритету покупательной способности в России в 12,6 раза меньше, чем в США, в 5–7 раз меньше, чем в Италии, Австрии, Швеции, Австрии, Финляндии, Канаде, Великобритании, почти в 2 раза меньше, чем в Чили и Коста-Рике.

По обеспеченности жильем мы отстаем от стран Восточной Европы в 1,5–2 раза, а от США стран Западной Европы в 2,5 – 3 раза. На этом нельзя экономить.

Крупную экономию Минфин заложил и на уменьшении против майских (2012 г.) указов президента России роста зарплаты бюджетникам. В 2015 г. этот рост составит всего 5,5% вместо 10–15% требуемых майским указом, т.е. только на уровень инфляции. Правда Минфин обещает, что к 2018 году будет обеспечен рост зарплат бюджетникам согласно майскому указу. Это дает экономию в консолидированном бюджете в 120 млрд. рублей.

Не надо быть финансовым гением, чтобы составить практически бездефицитный бюджет, экономя на этих статьях.

В результате на последующие годы прогнозируются мизерные темпы прироста реальных доходов населения: в 2014 г. 100,3%, в 2015 г. – 100,4%, в 2016 г. – 102,6% и в 2017 г. -103,3%, т.е. в 2014-2015 гг. темпы ниже прироста ВВП, чего практически никогда не бывало, а в 2016-2017 гг. практически на уровне прироста ВВП. А это значит, что внутренний спрос на товары потребления не будет фактором экономического роста.

При этом буквально катастрофическим представляется практически замораживание доли численности населения с доходами ниже прожиточного минимума, т.е. практически нищих – с 11% в 2012–2013 гг. снижение всего до 10,2% в 2017 г.

*Вот социальный результат достижения практически бездефицитного бюджета за счет экономии социальных расходов. Это требует существенного*

*изменения проекта бюджета и прогноза в части увеличения социальных расходов.*

Ну а как же проект бюджета обеспечивает должное финансовое содействие экономическому развитию и возникшей острой проблемы импортозамещения? И здесь казалось бы намечено определенное улучшение. После провально-го прироста ВВП в 2014 г. всего в 0,5% в 2015 г. он составит 1,2%, в 2016 г. – 2,3% и в 2017 г. – 3%. Эти казалось бы благополучные цифры вызывают неоднозначные оценки.

Во-первых, они представляются совершенно необоснованными. Ведь общепризнано, что только для того, чтобы выполнить все параметры, определенные майскими указами президента, нужны темпы прироста ВВП не менее 5-6% в год. А при необходимости теперь обеспечить импортозамещение и не только по продуктам питания и сельскому хозяйству, но и в ОПК и в нефтедобыче, на которые распространяются наиболее значительные санкции, потребуется как минимум прирост в 7-8% в год. Значит решение задачи импортозамещения откладывается на 10-15 лет. Такого срока у нас нет и эти задачи должны быть решены в ближайшей перспективе.

Но с другой стороны нет реальных источников роста, которые сделали бы возможным после прироста в 0,5% в 2014 г. сразу перейти на 1,2 в 2015 и до 3% в 2017. Два года – 2013 и 2014 – инвестиции в основной капитал снижались (на 2,5% за два года). Правда в 2015 г. прогнозируется их прирост в 2%. Но это даже не компенсирует предыдущее падение. А в 2016-2017 гг. темпы прироста инвестиций ниже, чем у ВВП. *Значит инвестиции тоже не будут фактором экономического роста и осуществления импортозамещения и других источников роста Минэкономразвития и Минфин не нашли, хотя такое поручение они имели.* Прирост промышленности только в 2015 г. совсем немного опережает прирост ВВП, а в 2016-2017 гг. отстает. А ведь именно в промышленности должны быть наиболее серьезные меры по импортозамещению.

Надо также учитывать имеющиеся риски, способные привести к торможению экономического роста и главный из этих рисков – снижение цен на нефть и газ и уменьшение их экспорта.

В настоящее время особенно в связи с западными санкциями проблема импортозамещения сильно обострилась. Однако по существу эта проблема возникла еще в 90-х годах прошлого столетия, когда создалось не критическое отношение к мнению что рынок сам покажет, какие отрасли надо развивать, а что надо импортировать, а не производить в России. Вот рынок и показал, что России не нужно сильное сельское хозяйство и доля импорта в потреблении продуктов достигла 35-36%. Не нужно вообще развивать производство предметов потребления и доля импорта по ним достигла 44%. Не нужно России развивать станкостроение и сельхозмашиностроение и доля импорта в установке новых станков составила 90%, а производство тракторов и комбайнов сократилось в 2013 году против 1991 года соответственно в 23 раза и в 23,4 раза. Не нужно России свое авиастроение и производство множества комплектующих изделий и деталей для производства самолетов и вооружения и доля импортных гражданских магистральных самолетов составила 80%. А многие виды вооружений невозможно производить без импорта.

В прогнозе социально-экономического развития на 2015-2017 гг. конечно предусматривается определенное опережение роста машиностроительных отраслей, но совершенно недостаточное. За период 2015-2017 гг. производство машин и оборудования вырастет на 11,5%, электрооборудования, электронного и оптического оборудования – на 6,4% и транспортных средств и оборудования – на 11% против 5,5% в целом по промышленности. Казалось бы неплохо. Но при таких темпах прироста производства машин и оборудования составит всего 55,4% к объему 1991 г. и производства транспортных средств и оборудования – 85%. Итак производство машин и оборудования, в которое входит станкостроение и сельхозмашиностроение к 2017 г. только чуть перевалит за половину дореформенного уровня, а по транспортному машиностроению чуть превысит 85%. Где же предполагается решать проблему импортозамещения?

Показателем, характеризующим крайне медленное изменение в структуре производства, является сохранение крайне высокой доли во всех доходах бюджета нефтегазовых доходов. Эта доля снижается с 52,5% в 2014 г. всего до 49,8% в 2017 г. Страна надолго обрекается на рабскую зависимость от ситуации на рынке углеводородов.

Принципиальным для бюджетной политики является высказывание президента России о задачах развития российской экономики. В своем выступлении на Госсовете 18 сентября 2014г. он сказал – «За предстоящие 1,5–2 года необходимо сделать настоящий рывок в повышении конкурентоспособности реального сектора». И далее «...все усилия федеральных и региональных органов власти должны быть ориентированы на развитие реального сектора», на то, чтобы наращивать продукцию машиностроения, станкостроения и других отраслей. А для этого нужно снизить ставки по кредитам для предприятий и обеспечить финансирование. А в начале октября на инвестиционном форуме «Россия зовет» он сказал, что необходимо сделать «индустриальный рывок».

*В задачах, поставленных Минфином перед бюджетной политикой, нет задач обеспечения рывка в развитии реальной экономики, и параметры проекта бюджета на это не ориентированы.*

Для решения стоящих перед российской экономикой задач нужны прорывные действия. В России есть все для этого: сырье, кадры, мощная строительная индустрия. Нет, как это многим кажется, только одного ресурса – денег. *А сейчас нужна мощная финансовая атака по всем направлениям.* И этого можно достичь. Зачем нам, например, почти бездефицитный бюджет, если по большинству так называемых развитых стран огромный дефицит? Зачем нам буквально мизерный (12-13% к ВВП) госдолг и даже вместе с корпоративными долгами в разы меньше, чем в США и странах Западной Европы? Зачем нам золотовалютные резервы в 460 млрд долл или в около 18 трлн рублей, по которым мы входим в первую пятерку стран мира?

Пора нам перестать хвалиться весьма благополучными финансовыми показателями, а ставить задачи по достижению технического уровня и комфортности жизни российских граждан, характерных для большинства развитых стран.

*Вот и надо разработать бюджет с дефицитом как минимум в 2,5% к ВВП. Это даст дополнительные расходы бюджета в 1,5–1,7 трлн руб. в год, покрывая его внутренним, а по возможности, невзирая на санкции, и внешним долгом.*

В проекте предусматривается рост Резервного фонда и ФНБ только в результате курсовой разницы и доходов от управления средствами этих фондов.

Размер этих фондов уже приближается к их размеру перед финансовым кризисом и оказывается на четверть избыточным. А все золотовалютные резервы в 460 млрд долл. явно избыточные и они не работают на российскую экономику. *Надо взять из золотовалютных резервов как минимум по 50 млрд долл в год или по 1,9 -2,9 трлн руб. Вот и появляется 3,5-4 трлн. руб. в год дополнительных расходов. Это и будет финансовая атака.*

И не надо бояться инфляции. Она сейчас растет не из-за излишка денег в обращении, а от множества других причин. И надо убедить Центробанк снизить учетную ставку за кредит. А он вместо этого ее увеличивает, ради безуспешной борьбы с инфляцией.

Западные санкции возбудили интерес руководства страны и многих экономистов к проблеме экономической безопасности. Ниже рассмотрим эту проблему и как она решается проектом бюджета и прогнозом путем сравнения некоторых наиболее важных фактических и прогнозных показателей с целевыми показателями, содержащимися в майских (2012 г.) указах президента, в выступлениях руководства страны (а эти целевые показатели отражают экономическую политику государства) и с пороговыми значениями, разрабатываемыми Институтом экономики РАН.

**Сравнение фактических и прогнозных показателей с целевыми параметрами, отражающими экономическую политику государства и предлагаемыми ИЭ РАН пороговыми значениями экономической безопасности**

Показатели	Целевые параметры, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения	2013 г. факт	2017 г. прогноз МЭР
<b>1. В сфере реальной экономики</b>				
Среднегодовые темпы прироста ВВП, %	5-6	5-6	1,3	3
Инвестиции в основной капитал в % к ВВП	25% к 2015 г. 27% к 2018 г.	25-30	19,9	18,4
Доля производства 3-х машиностроительных отраслей в общем объеме отгруженной промышленной продукции, %	Увеличение доли продукции высокотехнологичных отраслей в ВВП к 2018 г. в 1,3 раза против 2011 г.	25-30% к отгруженной промышленной продукции	14	Не более 18
<b>2. В социальной сфере</b>				
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	Преодоление бедности, увеличение зарплаты к 2018 г. в 1,4-1,5 раз	6	10,7	10,2

Показатели	Целевые параметры, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения	2013 г. факт	2017 г. прогноз МЭР
Доля среднего класса во всем населении, %	50-60	50-60	20-25	30-35
Доля средней трудовой пенсии к средней зарплате, %40	40	40	33,1	Не более 34
Уровень безработицы по методологии МОТ, %	Снижение безработицы	4	5,7	6
<b>3. В денежно-финансовой сфере</b>				
Размер золотовалютных резервов, млрд долл	Создать подушку безопасности	250	460	Не менее 400
Годовой уровень инфляции	3-4	3-4	6,5	4
Уровень монетизации экономики (M2 на конец года в % к ВВП)	–	50-70	47	Более 50
Доля невозвратов в общем объеме потребительского и ипотечного кредита, %	-	До 10	До 10	Не более 10
Дефицит (-) или профицит (+) федерального бюджета в % к ВВП	Обеспечение бюджетной сбалансированности	-3	-0,4	-0,6
Отношение величины государственного внутреннего и внешнего долга к ВВП, %	-	60	11,3	12,8

Итак, как видно из таблицы, в сфере реальной экономики и в социальной сфере из 7 приведенных показателей ни один ни в 2013, ни в 2017 не выводит экономику из опасной зоны, а по некоторым показателям (инвестициям) экономика еще глубже входит в опасную зону.

Совсем другая ситуация в денежно-финансовой сфере. Здесь из 6 приведенных показателей уже в 2013 г. по 4-м экономика прочно вышла из опасной зоны, а по 2-м прогнозируется ее выход к 2017 г. (правда по монетизации по нижней вилке порогового значения).

Нужна принципиальная оценка этого факта. *Следует ли считать достижением, что хотя бы в одной сфере – денежно-финансовой – ситуация благоприятная, или это было достигнуто ценой ухудшения состояния всей экономики. Вернее второе.*

Представляется, что внимание к вопросам экономической безопасности должно проявляться не в момент санкций, а стать постоянной деятельностью экономического блока исполнительной власти и государства. Для этого надо:

- разработать и утвердить «Стратегию экономической безопасности Российской Федерации», как важнейшей части и развитие общей «Стратегии национальной безопасности»;

- разработать и утвердить количественные параметры порговых значений экономической безопасности как необходимую нормативную базу деятельности государства в этой области;

- включить в положение о федеральных министерствах и прежде всего Минэкономразвития пункт об их ответственности за достижение допустимого уровня соответствующих параметров и разработку мер по ее обеспечению, а Росстат – за постоянный мониторинг уровня экономической безопасности;

- обязать Минэкономразвитие в докладах о прогнозах социально-экономического развития страны разрабатывать и публиковать специальный раздел по экономической безопасности.

## **2. Особенности бюджета 2015-2017 гг.**

### **1. Усложнение базовых условий формирования бюджета**

Снижение мировых цен на нефть и газ. На нефть со 110 долл за баррель. в 2011 г. до 104 в 2014 г. и 100 долл в 2015 г. -2017 гг. (прогноз)

Газ с 320,8 в 2014 г. до 289 долл за тыс. куб. м в 2015 г. (прогноз) и 277,9 в 2017 г. (прогноз) (цены среднеконтрактные)

Снижение экспорта с 511,5 млрд долл. в 2014 г. до 494,6 в 2015 г. и 507,6 млрд долл. в 2017 г. (прогноз)

Незначительный рост импорта с 316,9 млрд долл. 2014 г. до 324,8 в 2015 г. (прогноз) и 342,2 в 2017 г. (прогноз)

Сальдо торгового баланса (соотношение экспорта и импорта) снижается с 204,6 млрд долл в 2014 г. (оценка) до 165,4 млрд долл в 2017 г.

Снижение инфляции с 7,5% в 2014 г. (прогноз) до 4,0% в 2017 г. (прогноз)

Снижение инфляции (прироста потребительских цен) на 3,5 пункта сопровождается увеличением прироста ВВП на 2,5 пункта

2. В сопоставлении трехлетнего бюджета с Проектом бюджетной стратегии отклонение или условные потери ВВП как главного источника поддержания жизнедеятельности общества и пополнения ресурсов развития составляли в суммарном выражении по 3 годам 2015-2016-2017 гг. – 12,3 трлн рублей. В результате риски срывов сроков выполнения социальных обязательств очень высоки.

3. Неневфтегазовый дефицит, свидетельствующий о балансировании доходов и расходов в внесырьевых секторах экономики увеличился с –1,7 в 2000 году до – 13,6 в 2009 г., и 10,1% в 2014 г. и -9,7% в 2017 г.

Этот рост неневфтегазового дефицита обусловлен недостаточной финансовой эффективностью многих несырьевых отраслей экономики и значительным увеличением расходов на оборону, эффект от которых проявляется с определенным лагом.

Снижение профицита бюджета с его максимальных значений 7,5% в 2005 г. и 7,4% в 2006 г. до дефицита –0,8%-0,6% в 2011 г. – 2017 г. (прогноз) сопровождалось значительным снижением темпов прироста ВВП.

Дефицит бюджета в определенных пределах (до 3% к ВВП) способствует расширению инвестиционного потенциала и увеличению темпов роста ВВП.

4. Оценка рисков для бюджета. Риск исполнения бюджета в 500 млрд руб. заложен в Резервном фонде. На эту сумму ежегодно уменьшаются объемы Резервного фонда на конец года: объем Резервного фонда с учетом оценки рисков в 2015 – 3,3 трлн руб., в 2016 г. – 4,6 трлн руб., в 2017 г. – 2,2 трлн руб. Доходная база бюджета за три года уменьшена на сумму оценки рисков на 1,5 трлн руб.

5. Гармонизация всех уровней бюджетной системы – важное направление сбалансированности не только бюджетной системы, но и всего воспроизводства.

Федеральный бюджет представлен не как изолированный, а как часть бюджетной системы, то есть во взаимодействии с внебюджетными фондами. Федеральный бюджет в 2015 г. составит 15,5 млрд. руб., расходы бюджетной системы 30,0 млрд руб., национальная экономика соответственно 2,4 трлн руб., 3,9 трлн руб., здравоохранение 421,1 млрд руб., 2,9 трлн руб., образование 619 млрд руб. и 3,2 трлн руб., социальная политика 3,9 трлн руб.; и 10,3 трлн руб., ЖКХ – 129,9 млрд руб. и 1,0 трлн руб.; культура, кинематография – 98,4 млрд

руб. и 449,7 млрд руб. Совсем иные соотношения в расходах на национальную оборону: федеральный бюджет – 3,3 трлн руб., а бюджетная система также 3,3. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность соответственно 2,3 трлн руб. и 2,2 трлн руб. Эти расходы полностью осуществляются за счет федерального бюджета.

6. При оценке расходов на здравоохранение, образование, культуру и на социальную политику нужно учитывать, что бюджетное финансирование представляет сложную многоуровневую систему и не замыкается на федеральном бюджете. Например, в расходах на здравоохранение следующие уровни бюджетной системы - федеральный бюджет (с учетом трансфертов) - 420,6 млрд руб. (прогноз на 2015 г.), консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов) 899,8 млрд руб. и бюджеты Фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации (1,69 трлн руб. – прогноз 2015 г.). В расходах на образование ведущие позиции занимает не федеральный бюджета (611,2 млрд руб.), а консолидированный бюджет (2,6 трлн руб.). Консолидированный бюджет теснит федеральный также в расходах на дорожное хозяйство, на сельское хозяйство, в расходах на национальную экономику консолидированный бюджет почти на уровне федерального бюджета (1,9 трлн руб. и 2,2 трлн руб.)

Снижение доли федерального бюджета в расходах на здравоохранение и перенесение центра тяжести финансирования на территориальные фонды обязательного медицинского страхования и на консолидированные бюджеты субъектов федерации очень остро ставит вопрос о формировании ФОМС и о доходной базе консолидированных бюджетов.

Обращает на себя внимание, что, несмотря на низкую долю расходов федерального бюджета на здравоохранение в 2015-2017 гг., расходы в номинальном выражении снижаются на 14%. а в реальном выражении на 3-4 пункта больше.

7. Расходы из федерального бюджета на государственные программы в 2015 г. проектируют в размере 8,6 трлн руб., что составляет 43% от всех расходов федерального бюджета (20,0 трлн руб.).

Пока не удалось попытку увязать государственные программы с государственными заданиями на их реализацию.

8. Предусматривается создание и развитие Единого бюджетного портала бюджетной системы и публикация основных положений федерального закона о бюджете в формате «бюджет для граждан».

9. Возможность включения в проект федерального бюджета нормы об использовании средств Резервного фонда на замещение не поступивших в ходе исполнения бюджета доходов федерального бюджета.

10. Лучшим средством противодействия рискам является обоснованная, подкрепленная расчетами, прошедшая обсуждение в законодательных органах власти политика расходов бюджета, которая была бы направлена на создание новой структуры экономики и новых источников роста, обеспечение в ближайшие годы индустриального рывка.

В Фонде национального благосостояния (3,1 трлн руб. в 2015 г.) предусмотрены доходы от управления его средствами, но в незначительных размерах. Между тем намечается часть средств этого фонда разместить в финансовых активах: в 2015 г. - 710 млрд руб., в 2016 г. - 668 млрд руб., в 2017 г. - 639,2 млрд руб. Результаты такого размещения средств фонда остаются неизвестными.

11. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния в совокупности в 2015 г. составляет 6,5 трлн руб. или более 30% к доходам бюджета (19,9 трлн руб.). Уменьшение годовых доходов бюджета в счет накопления резервного фонда и Фонда национального благосостояния сокращает расходы бюджета, снижает его инвестиционный потенциал и темпы экономического роста. Все это делается под флагом борьбы за сокращение расходов и снижение инфляции. Экономить нужно, но там где это необходимо, где бюджетные влияния и расходы бюджета не дают необходимых доходов. Государственные расходы – двигатель экономики, без них никак нельзя наращивать доходную базу бюджета. Инфляция не чисто денежное явление и действие закона спроса и предложения. Она зависит от многих немонетарных факторов.

Накопление Резервного фонда превращается в накопительство, самодвижение денег не дает необходимых результатов, поскольку доходы от управления

средствами РФ ни в 2015 г., ни в 2016 г. не предусмотрены, а в 2017 г. они составляют всего 21,5 млрд руб.

Как уже отмечалось ранее, 500 млрд руб. ежегодно резервируется еще раз в Резервном фонде на случай рисков исполнения федерального бюджета. Эти средства могут быть использованы в случае обострения международных санкций и возможного сокращения темпов прироста ВВП по сравнению с принятыми показателями в проекте бюджета 2015-2017 гг.

12. Правительство, Минфин и ЦБ несколько лет назад приняли правильное решение повысить в золото-валютных резервах долю золота. Это решение способствует развитию золотодобычи. Теперь нужно определить часть валютных резервов, которая может использоваться для наращивания инвестиционного потенциала, осуществления инфраструктурных проектов, программы жилищного строительства и др. По расчетам Института экономики РАН для укрепления национальной безопасности страны, создания устойчивого развития можно использовать поэтапно (3-5 лет) в пределах 200 млрд долл., что составит почти 8 трлн руб. Бытует мнение, что наши институты развития не готовы к таким масштабам освоения средств и инвестирования. Судя по «заявкам» на использование средств Фонда национального благосостояния есть компании, способные осваивать большие объемы финансирования и отвечать за результаты освоения этих средств.

Обсуждение в Госдуме «Закона о промышленной политике» предусматривает новые инструменты: создание фонда развития промышленности, фондов развития отдельных отраслей промышленности, долгосрочные контракты государства с инвестором (на 10 лет) целевое и инфраструктурное субсидирование.

13. Зачисление 100% акцизов на автомобильный бензин в доходы бюджетов субъектов федерации.

14. Возможность представления средств из федерального бюджета обязательного медицинского страхования в федеральный бюджет в виде трансферта

15. Использование дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета на замещение государственных заимствований.

16. Налоговый маневр. Поэтапное сокращение вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты и одновременное увеличение ставки НДС.

Одновременное поэтапное сокращение ставок акцизов на нефтепродукты (2,2 раза) с целью недопущения роста цен на нефтепродукты на внутреннем рынке.

С января 2016 г. устанавливается норматив перечисления в доходы федерального бюджета 75% прибыли Центрального банка РФ.

17. В среднесрочной перспективе на фоне снижения геополитических рисков прирост инвестиций увеличится с 2,4% в 2014 г. до 2,9% в 2017 г. Практически в 2014 г. не растут в связи с падением предпринимательских доходов реальные располагаемые доходы (0,2% против 4,3%).

В 2015-2017 гг. прирост реальный заработной платы с 1,5% в 2014 г. до 4,6% в 2017 г., реальных располагаемых доходов с 0,3% до 3,3% в 2017 г.

18. Мораторий на взносы в накопительную часть системы обязательного пенсионного страхования в 2015 году (307,4 млрд руб.).

19. Возможность включения в проект федерального бюджета нормы об использовании средств Резервного фонда на замещение не поступивших в ходе исполнения бюджета доходов федерального бюджета.

### **3. Новые ориентиры налоговой политики в проекте федерального бюджета**

**Налоговая политика, ориентированная на сохранение внешнего рынка энергоресурсов.** Базовые направления современной бюджетной политики отражают необходимость поиска Россией своего места в новой глобальной экономической ситуации, обусловленной возникновением и развитием «украинского кризиса» и существенными изменениями в мировой экономической конъюнктуре.

Правительством РФ предлагается реализация «налогового маневра», ориентированного на базовые направления повышения конкурентоспособности отечественных энергоносителей на мировом рынке и, одновременно, стимулирующего рост инвестиционных вложений в «импортозамещающие» отрасли российской экономики.

В рамках «налогового маневра», *предлагается поэтапно (за 3 года) сократить вывозные таможенные пошлины на нефть и товары, выработанные из нефти с одновременным увеличением ставки НДС на нефть*

*и газовый конденсат*, при одновременном уточнении порядков расчета стимулирующих понижающих коэффициентов к ставке НДС на нефть и экспортной пошлины на нефть. При этом с целью недопущения роста цен на нефтепродукты на внутреннем рынке, а также минимизации негативных шоков для отдельных отраслей предусмотрено одновременное поэтапное сокращение ставок акциза на нефтепродукты (в 2,2 раза за 3 года).

По мнению Правительства РФ, проведение «налогового маневра» положительно скажется на нефтяной отрасли и обеспечит рост маржи переработки нефти на нефтеперерабатывающих заводах Российской Федерации (НПЗ), усиление экономических стимулов к ускоренной модернизации НПЗ. Кроме этого, в результате «налогового маневра» осуществится сближение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Однако на отечественного производителя проецируется увеличение налоговой нагрузки за счет:

- *повышения базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых на нефть с 530 до 766 рублей за тонну в 2015 году, с 559 до 857 рублей за тонну в 2016 году, с 559 до 919 рублей за тонну в 2017 году и далее с учетом корректировки порядка определения понижающих коэффициентов к ставке НДС на нефть без изменения размера предоставляемых льгот по сравнению с действующим законодательством;*

- *введения повышающего коэффициента к ставке налога на добычу полезных ископаемых на газовый конденсат в размере 4,4 в 2015 году, 5,5 в 2016 году, 6,5 в 2017 году и далее.*

В целях компенсации выпадающих из-за «налогового маневра» доходов бюджета предлагается также индексация специфических ставок акцизов на подакцизные товары (табачную продукцию, алкогольную продукцию, спирт этиловый, автомобили легковые); увеличение ставки налога на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов от российских и иностранных организаций российскими организациями с 9% до 13%; индексация ставки водного налога в 1,15 раза в 2015 году, в 1,32 раза в 2016 году, в 1,52 раза в 2017 году; индексация ставок платы за пользование водными объектами в 1,15 в 2015 году, в 1,32 в 2016 году, в 1,52 раза в 2017 году; индексация ставок платы за использо-

вание лесов в 1,05 раза в 2015 году, в 1,1 раза в 2016 года, в 1,15 раза в 2017 году; и пр.

*В итоге реструктуризация налоговой нагрузки, очевидно, сместится в сторону ужесточения налогового давления на отечественных производителей и потребителей и может привести к негативным социальным последствиям в условиях стагнации отечественной экономики.*

**Налоговая политика, ориентированная на форсированный рост инвестиций в основной капитал.** В рамках бюджета 2015-2017 также в качестве базовой выдвигается задача увеличения темпов экономического роста на период 2015-2020 гг. до 3-4% в год при инфляции в 4-5%, на период 2020-2025 гг. – до 5-6% в год при инфляции 2-3%.

*Главное средство ускорения – переход к форсированному росту инвестиций в основной капитал. При этом дополнительные инвестиции для ускорения социально-экономического развития России в 2015-2020 гг. должны быть направлены (в ценах 2013 г.):*

– на технологическое перевооружение действующих предприятий – до 2 трлн. руб. с окупаемостью 5-7 лет;

– на прирост мощностей и создание новых предприятий, прежде всего, в отраслях по производству готовой продукции, особенно высокотехнологической – до 2 трлн. руб. с окупаемостью – 8-10 лет;

– на создание развитой инфраструктуры – скоростных автострад, скоростных железных дорог, строительство логистических центров, прежде всего, для продовольственных товаров – до 2 трлн. руб. с окупаемостью 18-20 лет;

– на удвоение к 2020 г. жилищно-социального строительства – до 1,5 трлн. руб.;

– на приоритетное развитие «экономики знаний» (НИОКР, образование, информационные и биотехнологии, здравоохранение) как главного локомотива социально-экономического развития России. Повышение доли «экономики знаний» в ВВП с 15% до 30% к 2025 г. (в настоящее время Западная Европа – 35%, США – 45%) – до 1 трлн. руб. инвестиций и 2 трлн. руб. текущих затрат из госбюджета. Благодаря высокому мультипликативному эффекту ежегодное увеличение этой сферы на 8-10% обеспечит дополнительный прирост ВВП на 1,5-2%.

При этом объемы дополнительных инвестиций по сравнению с 2013 г. будут нарастать: в 2015 г. – 1 трлн. руб., в 2016 г. – 2 трлн., в 2017 г. – 3,5 трлн., в 2018 г. – 5 трлн., в 2019 г. – 6,5 трлн., в 2020 г. – 8 трлн. руб.

*Источниками дополнительных инвестиций могут стать:*

– увеличение доли инвестиционных кредитов в активах российских банков (55 трлн. руб.) с 2 до 6% (с 1 до 3 трлн. руб.);

– переход к умеренно-дефицитному бюджету в размере до 3% ВВП (норма Европейского союза), что даст 2 трлн. руб. дополнительных инвестиций;

- использование на возвратной основе на срок до 5 лет части международных золотовалютных резервов страны (470 млрд. долл.) – по 30-50 млрд. долл. (1-2 трлн. руб.) в год. При этом нетронутыми, по минимуму, останутся свыше 200 млрд. долл., которые являются достаточными для финансовой безопасности страны и превышают золотовалютные запасы США, Германии, Франции и Италии;

– освобождение от налога части прибыли предприятий, направляемой на инвестиции, и переход к ускоренной амортизации как источнику инвестиций – до 1 трлн. руб. дополнительных капвложений;

– средства от приватизации отдельных государственных предприятий, которые выполняют чисто коммерческие функции, что ежегодно увеличит инвестиции на 0,5-1 трлн. руб.;

– часть сбережений населения (около 20 трлн. руб. в России и 700 млрд. долл. за границей) для финансирования жилищного строительства и покупку автомобилей, создав для этого необходимые стимулы и госгарантии;

*Очевидно, что решение этой задачи должно сопровождаться реформами в налоговой системе, ориентированными:*

– на увеличение доли и массы средств в номинальном и реальном выражении, остающихся в распоряжении предприятий при условии их использования на развитие производства;

– на переориентацию интересов населения с конечного потребления на увеличение средств, инвестируемых домашними хозяйствами в реальное производство.

**Возможности реформирование налога на прибыль.** Однако в современной России роль прибыли хозяйствующих субъектов в финансировании накопления ослаблена. Это ограничивает величину сбережения и инвестиций в экономике. Увеличение доли чистой прибыли, используемой на инвестиции, предполагает повышение заинтересованности собственников предприятий и высших менеджеров в развитии производства путем выработки и реализации мер, ориентирующих собственников на инвестирование в национальное производство.

Этому явно не способствует п. 4 изменения налогового законодательства в рамках проекта бюджета: *«увеличение ставки налога на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов от российских и иностранных организаций российскими организациями с 9% до 13%».*

Действующая концепция налога на прибыль предприятий и организаций, выражающаяся в практике двойного налогообложения общей и распределяемой прибыли, замене реальных налоговых льгот системой налоговых кредитов также в значительной степени сводит на нет провозглашенную Правительством РФ политику стимулирования инвестиционной и инновационной предпринимательской активности. Практика показывает, что использование действующих в рамках НП налоговых льгот неэффективна - суммы расходов на НИОКР в составе общих расходов предприятий организаций весьма незначительны и составляют от 0,5% до 2%. Отсутствуют четкие критерии отнесения НИОКР к приоритетным и поэтому система инновационных налоговых льгот в реальной практике неэффективна.

Вместе с тем, в мировой практике существует система отдельного налогообложения инвестируемой (не распределяемой) прибыли и дивидендов (распределяемой прибыли). Первая, из которых, облагается с учетом дифференциации ее объемов.

***С нашей точки зрения целесообразно реформирование налога на прибыль в РФ по следующим направлениям:***

1. Введение единой 15% ставки налога на инвестируемую (не распределяемую) прибыль предприятий и организаций и 5% ставки на дивиденды, как это было осуществлено в ФРГ в условиях кризисной ситуации 2009 г.

2. Целесообразно отказаться от практики предоставления налоговых льгот в виде отсрочки платежа и реализовать при расчете налога на прибыль систему реальных вычетов из налогооблагаемой базы существенной части затрат предприятия на капитальные вложения (до 50%) либо полного объема затрат на НИОКР. А расходы на НИОКР, содержащиеся в утвержденном Правительством РФ перечне (Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 988) следует вычитаться с применением повышающего коэффициента 1,5.

3. Целесообразно предоставление предприятиям и организациям возможности вычета из налогооблагаемой базы всего объема затрат на разработку и внедрение в производство нанотехнологий в течение первого года их выпуска с коэффициентом 2.

4. В целях повышения объемов инвестирования и их доли в чистой прибыли могут быть рассмотрены также соотношения в налогообложении прибыли, направляемой на дивиденды и другие выплаты собственникам и высшим менеджерам с одной стороны и инвестирование с другой, имея в виду сделать инвестирование более предпочтительным. Следует особо отметить, что сверхприбыль корпораций, не связанная с инвестициями и инновациями, должна изыматься государством и использоваться для целей экономического развития. Могут быть рассмотрены различные варианты, в том числе и обязывающие осуществлять инвестиции. Для менеджеров высшего звена необходимо законодательно установить потолок денежных выплат. Таким образом, для инвестиций может быть мобилизована дополнительно не одна сотня миллиардов рублей в год.

*Введение данных изменений в налоговое законодательство позволит сформировать реальные налоговые стимулы для предприятий в увеличении вложений в модернизацию и расширение производства. Таким образом, может быть на деле реализована оптимизационная налоговая политика стимулирования инвестиционной и инновационной предпринимательской активности.*

#### **4. Необходимость активного использования ускоренной амортизации и целевых налоговых льгот**

В последние десятилетия во всех развитых странах одним из важнейших направлений формирования их бюджетов стало выделение расходов на ускоренную

амортизацию и целевые налоговые льготы, получивших название «налоговых расходов».

В России многие из целевых налоговых льгот и ускоренная амортизация присутствуют в налоговом законодательстве, однако эффективность от них часто сводится на нет из-за увода в «тень» прибыли от налогообложения, недостатка оборотных средств, особенно в обрабатывающих отраслях, высоких ставок по кредитам, нецелевом использовании начисленной амортизации.

Огромным минусом амортизационной политики в России является отсутствие на законодательном уровне контроля за расходованием амортизационных отчислений. По нашим оценкам, из общей суммы, начисленных в 2013г. амортизационных отчислений в размере 5,1 трлн. руб., более половины из них было потрачено не на развитие, а на финансовые вложения – приобретение ценных бумаг, предоставление займов и др. операций. В результате только за этот год страна недополучила инвестиций на 2,5 трлн. руб., что сократило их объем на 15,8% и, кроме того, государство, освободив эту сумму амортизации от налога на прибыль, по-существу, недобрало в бюджет страны 500 млрд. руб. по нему, из них 400 млрд. руб. в бюджеты субъектов Федерации.

Кроме того, еще одним моментом российской амортизационной политики, в отличие от большинства стран, является начисление ее не на основе восстановительной стоимости (рыночной) основных фондов, а на базе оценки их в *смешанных ценах*. Данная оценка складывается из стоимости фондов на момент их переоценки плюс возведенные (или приобретенные) по первоначальной стоимости. А так как, последняя обязательная переоценка основных фондов в России была осуществлена 16 лет назад, в 1997 г., а в дальнейшем регулярный порядок переоценки Правительством был заменен на добровольный, то в результате на подавляющем большинстве предприятий переоценка больше не осуществлялась. Данное обстоятельство привело к тому, что уже в 2008 г., согласно примерной обобщенной оценке, проведенной Росстатом на основе расчетного индекса, восстановительная стоимость основных фондов превысила их величину в смешанных ценах в 1,8 раза.

Если бы государство регулярно проводило переоценку основных фондов по восстановительной стоимости и на ее основе начислялась амортизация, то по состоянию на 2013 год объем амортизационных отчислений составлял бы не 5,1, а 9,2

трлн. руб. Таким образом, даже при существующих в стране низких амортизационных нормах, амортизация могла бы быть больше на 4,1 трлн. руб.

Наряду с более полным использованием начисленной амортизации на инвестиции и переориентации ее начисления на восстановительную стоимость основных фондов, важным резервом повышения инвестиционной активности в России может стать чистая прибыль хозяйствующих субъектов, из которой сегодня лишь незначительная ее часть тратится на инвестиции в основные фонды. В последние годы в корпоративном секторе страны из общей суммы чистой прибыли на инвестиции в основной капитал тратилось не более 25%.

Чтобы предотвратить разбазаривание триллионных средств в виде уже начисленных амортизационных отчислений и направить их по своему прямому назначению, а также учитывая высокую степень износа основных фондов, которые определяют будущее всей экономики, России сегодня настоятельно необходима не просто ускоренная амортизация, а «агрессивная» амортизационная политика, призванная нарастить долю амортизационных отчислений в общих инвестициях в основные фонды до уровня промышленно развитых стран в 60-70%, вместо существующих сегодня в стране 20%.

Учитывая все сказанное, в России необходимо срочно разработать и принять **закон об амортизационной политике**, в котором предусмотреть:

- сокращение действующих сроков обновления основных фондов, в первую очередь в обрабатывающих отраслях;
- введение жесткого контроля за целевым расходованием амортизационных отчислений. В случае нецелевого их использования, установить взимание с них налога на прибыль в увеличенном размере на 10 процентных пунктов к основной ставке;
- проведение регулярных всеобщих переоценок основных фондов и начисление амортизации, не с первоначальной, а с восстановительной их стоимости, ибо сегодня при замене изношенных фондов происходит не просто возврат им первоначальной стоимости, а возникает существенное ее увеличение.

В целях успешного проведения предлагаемых амортизационных мероприятий, целесообразно за счет налоговых поступлений от физических лиц, в случае введения прогрессивного налога на их доходы и рентных доходов от нефтегазового

комплекса, создать специальный «реинвестиционный фонд». Средства этого фонда должны направляться на стимулирование использования прибыли хозяйствующих субъектов через амортизационные отчисления и целевые налоговые льготы на ускорение обновления основных фондов и расширенное воспроизводство.

На осуществление амортизационной реформы может потребоваться около 1500 млрд. руб. с расходом их в течение трех лет по 500 млрд. руб. в год. Необходимо отметить, что это вполне «подъемная» сумма денежных средств для экономики страны, особенно в том случае, если будет введена прогрессивная ставка по доходам физических лиц и, учитывая, что окупаемость этих вложений может наступить уже на 3-4-ый год после начала реформы за счет ускорения темпов роста ВВП и повышения на этой основе налоговых поступлений в бюджет страны.

Если бы в России осуществлялся строгий контроль за использованием амортизационных отчислений по их целевому назначению, а начисление амортизации производилось не по оценке основных фондов в смешанных ценах, а с восстановительной стоимости, то только за счет этого, например, по состоянию на 2013 г., инвестиции в основные фонды можно было увеличить на 6,5 трлн. руб. В этом случае их объем за этот год составил бы не 13,5, а 19,8 трлн. руб. В результате их доля в ВВП повысилась бы с 20 до 30%, а темпы его прироста увеличились с 1,3 до 3,3%. Если же, в дополнение к этим мероприятиям будет осуществлено сокращение сроков обновления основных фондов, которое в последний раз было проведено в 2002 г., то эффект по наращиванию инвестиций в основные фонды и ускорения темпов роста ВВП будет еще больше.

## 5. Оценка достоверности планируемого поступления платежей в федеральный бюджет по основным доходным источникам

Для оценки достоверности планируемого поступления платежей в федеральный бюджет Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 год представляет определенный интерес результаты сопоставления соответствующих платежей на 2015 и 2016 годы, планируемые в бюджетных платежах на 2013-2015 гг. и 2014-2016 годов. При этом соответствующее сравнение целесообразно провести только по платежам, являющимся основными доходными источниками федерального бюджета, которые составляют более 80% всех доходов федерального бюджета Российской Федерации.

К таким источникам относятся (табл. 1):

- налог на добавленную стоимость как по товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации, так на товары (работы и услуги, реализуемые на территории Российской Федерации);
- вывозные таможенные пошлины;
- акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимой на территории Российской Федерации;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- налог на прибыль организаций.

Таблица 1

### Основные доходные источники федерального бюджета Российской Федерации, трлн руб.

Наименование платежей	2013	2014	2015	2016	2017
1. Доходы, всего, разработаны:					
в 2012 г. на 2013-2015 гг.	12,87	14,06	15,62		
в 2013 г. на 2014-2015 гг.		13,57	14,56	15,90	
в 2014 г. на 2015-2017 гг.			15,08	15,79	16,55
2. Доходы от поступления НДС на товары (работы, услуги) реализуемые на территории РФ					
в 2012 г. на 2013-2015 гг.		2,14	2,56	3,02	
в 2013 г. на 2014-2015 гг.					
в 2014 г. на 2015-2017 гг.			2,35	2,65	3,03
3. Доходы от поступления НДС на товары, ввозимые в РФ					
в 2012 г. на 2013-2015 гг.	1,92	2,12	2,33		
в 2013 г. на 2014-2015 гг.		1,82	1,94	2,04	
в 2014 г. на 2015-2017 гг.			1,75	1,89	2,03
4. Доходы от поступления вывозных таможенных пошлин					

Наименование платежей	2013	2014	2015	2016	2017
в 2012 г. на 2013-2015 гг.	3,62	3,81	3,76		
в 2013 г. на 2014-2015 гг.		3,9	4,0	3,8	
в 2014 г. на 2015-2017 гг.			3,33	2,97	2,64
<b>5. Доходы от поступления налога на добычу полезных ископаемых</b>					
в 2012 г. на 2013-2015 гг.	2,36	2,13	2,33		
в 2013 г. на 2014-2015 гг.		2,68	2,88	3,04	
в 2014 г. на 2015-2017 гг.			4,44	5,12	5,62
<b>6. Доходы от поступления акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимой на территории РФ</b>					
в 2012 г. на 2013-2015 гг.	0,5	0,65	0,76		
в 2013 г. на 2014-2015 гг.		0,58	0,69	0,82	
в 2014 г. на 2015-2017 гг.			0,55	0,65	0,73
<b>7. Доходы от поступления акцизов по подакцизным товарам (продукции), ввозимые в РФ</b>					
в 2012 г. на 2013-2015 гг.	0,050	0,065	0,076		
в 2013 г. на 2014-2015 гг.		0,077	0,093	0,102	
в 2014 г. на 2015-2017 гг.			0,056	0,060	0,065
<b>8. Итого по основным доходным источникам федерального бюджета (в стоимостном выражении)</b>					
<b>в % доходов всего федерального бюджета РФ</b>					
в 2012 г. на 2013-2015 гг.	<u>11,04</u>	<u>12,42</u>	<u>13,52</u>		
	84,8	88,3	89,6		
в 2013 г. на 2014-2015 гг.		<u>11,58</u>	<u>12,57</u>	<u>13,27</u>	
		82,3	83,3	84,0	
в 2014 г. на 2015-2017 гг.			<u>12,89</u>	<u>13,77</u>	<u>14,57</u>
			85,5	87,2	88,0

Анализ данных характеризующих платежи, составляющих основные доходные источники федерального бюджета Российской Федерации за 2013-2017 гг. подтверждает недостаточную надежность прогнозирования как макроэкономических показателей развития российской экономики, так и основных доходных источников федерального бюджета Российской Федерации.

Действительно, сомнительно прогнозирование поступления платежей в федеральный бюджет Российской Федерации за счет НДС, налога на прибыль и других основных доходных источников федерального бюджета Российской Федерации когда более 85% организаций является частной собственностью и только 7% является государственной собственностью.

Наиболее наглядно несостоятельность существующей методики прогнозирования подтверждают данные, приведенные в таблице 1, при сопоставлении объемов поступления платежей в одном году, например, 2014 г. или 2015 г., полученные в разные временные периоды. Действительно, доходы от поступления НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ в 2014 г. (п. 2),

прогнозируемые в период с разрывом в один год отличаются один от других на 17%, а в 2015 году – с разрывом в два года на 22%. Доходы от поступления налога на прибыль организаций (поз. 1) в период с разрывом в два года (2014 г.) отличаются также на 22% и при разрыве в три года – также на 22%. Если же сопоставить значения доходов от поступления налога на добычу полезных ископаемых, например в 2015 году, то в период с разрывом в один год отличие составляет 23%, а при разрыве в два года – более 90%. По этому же виду поступлений в 2016 году в период с разрывом в один год отличие составляет 68%.

**Приведенные выше материалы подтверждают наше мнение о том, что при таких значительных расхождениях в прогнозируемых значениях платежей по основным доходным источникам вряд ли целесообразно приводить данные по соответствующим платежам на двухлетний плановый период, которые на следующий год будут существенно изменены.**

А ведь для проведения соответствующих расчетов разработчиками федерального бюджета приходится затрачивать значительные трудовые и финансовые ресурсы, тем более, что даже после утверждения федерального закона «О федеральном бюджете Российской Федерации на очередной год и двухлетний плановый период» неоднократно вносятся изменения...

Выходом из данного положения является изменение методологии прогнозирования доходов бюджета бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов, используя для этого весьма ограниченное количество исходной информации (численность работников занятых в экономике и среднемесячная номинальная начисленная заработная плата или годовой фонд оплаты труда; минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум), затрачивая на необходимые многовариантные расчеты незначительные трудовые и финансовые ресурсы.

Для проведения указанных выше расчетов основных макробюджетных параметров используются модели Инновационной парадигмы бюджетно-налоговой системы. В качестве исходных данных использованы данные по фонду заработной платы, приведенные в Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Результаты таких расчетов приведены в таблице 2.

Таблица 2

**Определение потенциала основных макробюджетных параметров бюджета бюджетной системы страны и государственных внебюджетных фондов на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, млрд руб.**

Наименование параметров	2014	2015	2016	2017*
<b>I. Исходные данные</b>				
1.1. Фонд заработной платы	17800	19022	20420	22259
1.2. Доля оплаты труда в издержках производства и обращения, %	32	32	32	32
<b>II. Результаты расчетов</b>				
2.1. Издержки производства и обращения	55625	59444	63812	69559
2.2. Материальные затраты (строка 2.1 – строка 1.1)	37825	40422	43392	47300
2.3. Экономическая рента	23674	25299	27159	29604
2.3.1. в том числе: энергетическая рента	4261	4554	4889	5329
2.4. Квазирента (накопление на основной капитал)	13239	14148	15187	16555
в том числе:				
2.4.1. Накопления для хозяйствующих субъектов	4634	4952	5315	5794
2.4.2. Накопления для финансирования науки	3031 более 5% ВВП	3219 более 5% ВВП	3455 более 5% ВВП	3766 более 5% ВВП
2.4.3. Накопления для фонда социального страхования пенсионного обеспечения	5574 более 10% ВВП	5977 более 10% ВВП	6417 более 10% ВВП	6995 более 10% ВВП
2.5. Экономическая рента за вычетом энергетической ренты для распределения по бюджетным уровням и государственным внебюджетным фондам (стр. 2.3-стр. 2.3.1)	19413	20745	22270	24275
в том числе для:				
2.5.1. федерального бюджета РФ	7183	7676	8240	8982
2.5.2. субъектов РФ	4525	4835	5191	5658
2.5.3. муниципалитетов субъектов РФ	2851	3046	3270	3572
2.5.4. государственных внебюджетных фондов (соцстрах)	4854	5188	5562	6063
2.6. НДСЛ (13% от поз. 1.1)	2314	2473	2655	2894
<b>III. Основные результаты прогнозирования доходов бюджета бюджетной системы страны и государственных внебюджетных фондов</b>				
3.1. Федеральный бюджет РФ (стр. 2.3.1+2.4.2+2.5.1)	14475	15449	16584	18077
3.2. Консолидированный бюджет субъектов РФ (стр. 2.5.2+2.5.3+2.6)	9690	10354	11116	12124
3.3. Государственные внебюджетные фонды (стр. 2.4.1+2.5.4)	10428	11165	11979	13058
3.6. ВВП минимальной необходимый	54713	58469	62766	68418
3.7. Выпуск продукции, минимально необходимый	92342	98891	106158	115718

\* Оплата труда, включая скрытую (официально неучтенную заработную плату), в 2012 году составляла 26034 млрд руб. (Россия в цифрах. М.: Росстат, 2013. С. 133), а оплата труда наемных работников (включая скрытую) составляла 31578 млрд руб. (там же. С. 190) С учетом этого конечные результаты по ВВП и доходам бюджета бюджетной системы страны и государственных внебюджетных фондов должны быть больше минимум на 30%.

Данные по основным результатам прогнозирования доходов бюджета бюджетной системы страны и государственных внебюджетных фондов (раздел III) показывают, что при меньших объемах ВВП<sub>минимально необходимым</sub> обеспечиваются доходы федерального бюджета РФ в объемах, предусмотренных в экспертируемых материалах по проекту федерального бюджета Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.

Формирование же денежных средств для Резервного фонда и Фонда национального благосостояния будет обеспечиваться за счет дополнительно произведенного ВВП сверх минимально необходимого, а эти дополнительные объемы ВВП, судя по проектировкам Минфина России будут равны в 2014 г. 18080 млрд руб., в 2015 г. – 19025 млрд руб., в 2016 г. – 20442 млрд руб., в 2017 г. – 21645 млрд руб.

#### **6. Деформация структуры расходов бюджета и пути ее выправления**

Различные темпы роста бюджетных расходов неизбежно приводят к структурной деформации. Ведь в этих расходах имеются статьи, занимающие весьма значительную, можно сказать, преобладающую (50%) долю во всех расходах, но не поддающиеся уменьшению, или перекладыванию на бизнес. Это, прежде всего, затраты на обеспечение обороноспособности страны, а также социальную политику, представляющие собой вложения в пенсионный фонд, выплаты и пособия социально незащищенным слоям населения. При сохранении или даже неизбежном увеличении расходов по этим статьям секвестру подвергаются и так весьма незначительные расходы на реальную экономику и развитие социальных отраслей – здравоохранение, образование, культура. В результате в проекте федерального бюджета на 2015–2017 гг. сложилась структура расходов, представленная в таблице 1.

**Структура расходов федерального бюджета на 2015 – 2017 годы  
(по разделам бюджетной классификации)**

Раздел	Наименование	в % к общему объему		
		2015	2016	2017
	Расходы без учета условно утвержденных	100,0	100,0	100,0
	<i>в том числе:</i>			
01	Общегосударственные вопросы	7,2	7,2	7,7
02	Национальная оборона	21,2	19,7	20,0
03	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	13,9	13,6	12,3
04	Национальная экономика	15,2	14,3	14,5
05	Жилищно-коммунальное хозяйство	0,8	0,6	0,3
06	Охрана окружающей среды	0,4	0,3	0,3
07	Образование	4,0	4,0	4,1
08	Культура, кинематография	0,6	0,6	0,6
09	Здравоохранение	2,7	2,7	2,6
10	Социальная политика	25,8	28,7	28,7
11	Физическая культура и спорт	0,5	0,5	0,5
12	Средства массовой информации	0,4	0,4	0,4
13	Обслуживание государственного и муниципального долга	2,9	3,3	3,6
14	Межбюджетные трансферты общего характера	4,4	4,2	4,4

В номинальном выражении расходы к 2017 г. по сравнению с 2014 г. уменьшаются по статьям: ЖКХ – почти на 60%, культуру, кинематографию – на 8,5%, здравоохранение – на 14%, СМИ – на 6%. В реальном выражении уменьшение финансирования из федерального бюджета будет на 4–7 процентных пункта больше.

По статьям «национальная экономика» и «образование» в номинальном выражении предусмотрен рост финансирования из федерального бюджета за три года соответственно на 7 % и на 4 %, что означает, что в реальном выражении будет снижение.

Сильно растут в номинальном выражении расходы на оборону и на общегосударственные расходы. Вместе с тем, нет уверенности, что всех этих денег сейчас хватает для решения в кратчайшие сроки проблемы импортозамещения. Растут расходы на социальную политику, что обусловлено выданными государством социальными обязательствами, а также обслуживанием долга. Последняя статья может и увеличиться в связи с нашим предложением пойти на повышение бюджетных расходов за счет увеличения дефицитности. Однако этого не следует бояться, т.к. доля этих расходов пока весьма незначительна.

Особенно настораживает и вызывает возражение резкое снижение расходов на здравоохранение в 2015г. Конечно, надо учитывать задачу, поставленную в послании президента России Федеральному собранию от 12 декабря 2013 г. о переходе к страховому принципу в здравоохранении. Это, безусловно, правильное направление. Однако здесь нельзя и опережать события. Но это может не оправдаться.

Средства ОМС формируются из начисления на заработную плату. Часть средств ОМС формируется из государственного бюджета на детей, пенсионеров и инвалидов. При низких темпах экономического роста и, соответственно, зарплат и доходов бюджета рассчитывать на достаточность средств ОМС для компенсации уменьшения бюджетных расходов на здравоохранение не приходится. Да и не все средства ОМС доходят до потребителя. По оценке Всемирной организации здравоохранения расходы на здравоохранение на душу населения в долларах по паритету покупательной способности в России в 12,6 раза меньше, чем в США, в 5 – 7 раз меньше, чем в Италии, Австралии, Швеции, Австрии, Франции, Канаде, Великобритании, почти в 2 раза меньше, чем в Чили и Коста-Рика. В России расходы на медицину составляют (по состоянию на 2013 г.) 3,7 % к ВВП, и планируется их снизить до 3–3,2%. Для сравнения – в Польше и Эстонии – 4,7 %, в Литве – 4,5 %, в Чехии – 5,7%.

Глобальный рейтинг России по здоровью населения – 97 место из 145 стран. Это позорное отставание. По самым скромным экспертным оценкам долю расходов на здравоохранение в бюджете надо увеличить, как минимум, в два раза. А они в процентах к ВВП и в абсолютной сумме в реальном исчислении наоборот снижаются. Известный доктор Л.Рошаль назвал это преступлением перед страной. Он особенно обратил внимание на то, что в некоторых регионах врачи ради экономии не выписывали детям до 3-х лет бесплатные лекарства, и обнародовал предложение медицинской общественности, что детям до 10 лет лекарства должны отпускаться бесплатно. Но Минфин выступил против этого.

Крайне настораживают и некоторые другие решения в области финансирования здравоохранения. Так, в начале 2014 г. было принято решение о переводе с 1 октября 2015 г. финансирования высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП) в компетенцию регионов и ОМС. Это решение провел в правитель-

стве Минфин. Это явно снизит доступность населения к ВМП, но облегчит расходы на здравоохранение федерального бюджета. Опять благополучие федерального бюджета важнее здоровья людей.

Обращает на себя внимание то, что, несмотря на повышение зарплат врачам, из этой профессии продолжается отток, а многие выпускники медвузов уходят в другие профессии. В марте 2014 г. министр здравоохранения заявила, что дефицит кадров врачей составляет 40 тыс. Видимо даже осуществляемое повышение зарплат не решает проблему.

Также сильное возражение вызывает резкое снижение расходов федерального бюджета на ЖКХ. В этой сфере такое огромное число десятилетиями нерешенных острейших проблем – жилищный голод, большая доля аварийного и ветхого жилья, неполная обеспеченность газом, теплом, канализацией и т.д. – что снижение затрат на эти цели выглядят бесчеловечными, негуманными. Конечно, здесь учитывается и рост ипотеки, и перекладывание расходов на капремонт на население. Нельзя преодоление накопленных в этой сфере по вине государства проблем перекладывать на население.

Безусловно, значительная часть расходов на образование, здравоохранение, ЖКХ несут бюджеты субъектов Федерации. И в Консолидированном бюджете объемы расходов по этим статьям выглядят несколько лучше, чем в Федеральном бюджете, но тоже недостаточно хорошо.

При этом обращает на себя внимание, что межбюджетные трансферты общего характера в номинальном выражении практически замораживаются, а в реальном выражении снижаются. Опять *основная тяжесть обеспечения должного развития социальной сферы перекладывается на регионы, обрекая их на тяжелое финансовое положение. Федеральному правительству надо решение самых острых вопросов брать на себя.*

Тоже можно сказать и о расходах по статье национальная экономика. Здесь обычно говорится, что основное инвестирование идет за счет бизнеса. И это верно. Но чтобы бизнес начал интенсивнее вкладываться в развитие, надо его привлечь к этому. И лучшим привлечением является софинансирование с государством. Перед российской экономикой стоят задачи преодоления топливно-сырьевой зависимости, импортозамещения, диверсификации производства, ин-

новации. Кому это нужно – государству, или бизнесу? Конечно, в первую очередь, государству. И если государство не будет активно вкладываться в решение этих задач, то бизнес тем более не будет. Замораживание расходов федерального бюджета в национальную экономику – это ошибочная, недальновидная политика.

Перед правительством встала действительно нелегкая задача – определить, от каких расходов в 2015–2017 гг. можно отказаться, какие расходы можно исключить, а какие урезать и на какие цели направить сэкономленные средства. В условиях снижения или крайне медленного роста всех расходов федерального бюджета эта задача в принципе оказалась не решаемой, приводящей к деформации структуры бюджетных расходов. Выход может только один – предлагаемое выше увеличение расходов за счет разумного повышения дефицитности бюджета (до 2,5% к ВВП). И использование части средств золотовалютных резервов.

Таким образом, государство может располагать финансовыми средствами на развитие экономики и решение насущных социально-экономических задач в сумме 3,5–3,7 трлн. руб. в год. Это очень большая сумма. Представляется, что, как минимум, 2 трлн. руб. из этой суммы должны быть направлены на развитие реальной экономики в качестве инвестиций, прежде всего, на реализацию проектов по диверсификации производства и импортозамещение на инновационной основе. Тем самым, общая сумма расходов федерального бюджета по статье национальная экономика, за три года увеличится на 6 трлн. руб., а объем расходов по этой статье в 2017 г. будет в номинальном выражении в 2 раза больше, чем в 2014 г. Это обеспечит существенный рост и в реальном выражении. Экономика получит мощный финансовый толчок и будет в 2017 г. совсем не такой, как это сейчас прогнозируется.

Четверть, как минимум, дополнительных расходов следует направить на здравоохранение. За три года это даст дополнительные расходы по этой статье в 2,5 – 2,7 трлн. руб., а в 2017 г. эти расходы будут в 2,7 раза больше, чем в 2014 г. Это позволит на порядок улучшить медицинскую помощь людям.

Из остальной суммы дополнительных расходов представляется, как минимум, 400 млрд. руб. в год направить на статью ЖКХ – это позволит в 3 раза увеличить государственные инвестиции, в том числе и на жилищное строитель-

ство против 2014 г. Остальная сумма дополнительных расходов может быть в равных суммах выделена образованию, культуре и СМИ.

В этом случае удастся сформировать совсем другой бюджет, чем представленный проект, решающий совсем другого уровня задачи, выводящий страну из экономической стагнации и обеспечивающий решение многих насущных социальных проблем.

Проект федерального бюджета на 2015 – 2017 гг. впервые разработан в условиях программного бюджетирования расходов по разделам бюджетной классификации. К моменту завершения разработки проекта бюджета было утверждено 40 госпрограмм, которые охватывали 59% всех расходов. Это – неплохой охват, тем более, что в каждом разделе классификации содержатся еще расходы по многим федеральным целевым программам (ФЦП).

В сентябре 2014 г. Счетная палата РФ провела анализ утвержденных 40 госпрограмм. Был сделан вывод о необходимости пересмотра многих из этих программ, пересмотров их на сегодняшние вызовы и под майские (2012 г.) указы президента. Это правильно. Но крайне опасно и ошибочно подгонять расходы по этим программам (как и на ФЦП) под заданные параметры чисто символического дефицита бюджета. А такая тенденция тоже есть.

Настораживает также, что доля программного бюджетирования не растет, а снижается. Минфин РФ предложил также по всем ФЦП (кроме здравоохранения, образования, транспорта и сельского хозяйства, т.е. опять ударят по машиностроению) сократить расходы на 2%.

В 2014 г. правительство неоднократно рассматривало ход реализации ФЦП. И каждый раз выявлялось невыполнение многих целевых показателей. Это естественно. Все эти программы разрабатывались, исходя из прогнозируемого в то время прироста ВВП в 2014 г. в 3%, а не в 0,5%, как это было фактически. Значит и здесь главное ускорение экономического роста. Между тем Минфин и многие другие чиновники (Счетная палата, например) идут по пути не столько ускорения экономического роста, сколько корректировки в сторону уменьшения задач-программ, т.е. их подгонке к задаче минимизации дефицита бюджета. Это нарушает принципиальные подходы к программно-целевому планированию и бюджетированию. Правильнее было бы отказаться от реализации

некоторых программ, по которым еще не произведено значительного объема работ, оставив другие нетронутыми.

\* \* \*

Исправить деформированную структуру бюджетных расходов и на этой основе создать условия для скорейшего выхода из экономической стагнации и защиты от негативных внешних воздействий может быть только одно – создание мощного финансового потока в российскую экономику.

### **7. Социальные расходы в проекте федерального бюджета**

При оценке бюджета в наиболее важной для населения части - социальных расходах, руководство страны в очередной раз уверено в том, что выполняются все социальные обязательства.

Так, Д.А.Медведев: «Главная задача при формировании бюджета, по его словам, состояла в том, чтобы "сбалансировать его основные параметры, сохранив при этом макроэкономическую стабильность и выполнив все социальные обязательства".

Но кто и где зафиксировал объем и качество этих социальных обязательств? Это предвыборные Указы или еще и другие документы (Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Национальная стратегия действий в интересах детей, государственные программы и пр.)? Но даже и по Указам авторы проекта бюджета на 2015 г. могут сказать об их соблюдении очень формально, поскольку, к примеру, зарплата бюджетников вырастет на 5,5% против 10-15% по дорожной карте. Это означает, что у бюджетников практически роста не будет, если иметь в виду намеченную Минфином инфляцию в 105,5%, хотя в 2013 фактически она была 6,5% и ожидается в 2014 г не менее 7,5% (а у МЭР даже 8%).

В целом, подход к определению инфляции на 2015 г. вносит колоссальное искажение в идеи и параметры будущего бюджета, что видно из приводимой ниже таблицы 1. В зависимости от принятых темпов роста индекса цен на товары и услуги реальные денежные доходы населения, показатели по будущей заработной плате, пенсиям, пособиям на детей и т.п. основным социальным параметрам уровня жизни людей либо будут расти, либо снижаться.

Таблица 1

**Бюджетная социальная политика 2015 по основным социальным группам**

Показатели	2014	2015	Номинальный рост, %	Рост по ожидаемой инфляции
Индекс потребительских цен, %	107,5	105,5		107,5
Заработная плата, руб. в месяц	32478	34843	107,3	99,8
Реальная зарплата, %	101,5	100,5	100,5	99,8
Трудовая пенсия, руб. в месяц	11064	11970	108,2	100,7
Реальная пенсия, %			102,5	100,7
Пособие на рождение ребенка, руб. в месяц			105,5	98,1
Зарплата бюджетника, тыс. руб.	26,5	28,0	105,5	98,1

Самое интересное, что занижение инфляции - важнейший источник экономии на социальных расходах бюджета. Как известно, они должны индексироваться, и 2,5 процентных пункта разницы в применяемом индексе позволяет отнять у населения, полагающиеся ему по закону размеры выплат и услуг, в том числе по бедности, многодетности, инвалидности при сохранении лица по формуле «соблюдения социальных обязательств».

Полагаем, что необходимо ввести максимальные ограничения в доходах менеджеров (недавно Госдума отклонила соответствующий проект), а для остальных миллионеров - увеличить подоходный налог<sup>1</sup>, налог на имущество, на активы (введенные на дивиденды 13% маловато). Позитивно было бы для легализации источников богатства периода приватизации, для возвращения из оффшоров, амнистии капиталов поощрять меценатство, вложения в социальную сферу и пр. «Подтянуть пояса» необходимо всем группам населения как увеличения изъятий из доходов населения (введение сборов на местную торговлю, транспорт, другие услуги вместо налога с продаж), коммерциализация услуг (плата за продленку в школе, отмена ограничений в плате за дошкольные учреждения, социальная норма оплаты за воду и электроэнергию, установления минимума затрат на текущий ремонт, рост налога на имущество - перечень можно продолжать).

Особую тревогу вызывает ожидаемое введение новых Основ социального обслуживания граждан РФ, где усиливается платность за госуслуги, в первую очередь, соцработника на дому с несправедливым самим подходом к определению возможности их оплатить. Плата рассчитывается из семейного дохода, а не

дохода самого пенсионера, тогда как семейные отношения между пожилыми родителями и взрослыми детьми нередко не поддерживаются. Получается примерно так. В Тамбовской области пенсия пожилого человека составляет 6 тыс. руб. в месяц, семейный доход на душу – 12 тыс., что выше установленного предела бесплатности в 1,5 ПМ, а потому за соцработника надо платить примерно 3 тыс. руб. Если дети материально не поддерживают родителя- пенсионера, то они платить не захотят, пенсионер же практически не сможет, в результате его право на соцобслуживание не будет реализовано из-за неверного законодательного решения. Оно должно было иметь в виду доходы пенсионера или семьи пенсионеров, включая их иждивенцев и опекунов. Но, к сожалению, это важнейшее социальное мероприятие вообще не рассматривается проектом бюджета.

У федерального бюджета 2015 г. проявляется направленность на платность и экономию соцрасходов. Доля социальных расходов в нем снижается с 34,9% в 2014 г до 33,6% в 2015 г. Причем это происходит по всем позициям ведомственной классификации, кроме статьи по социальной политике (в основном пенсии, включающей пенсии военнослужащих).

Таблица 2

**Социальные расходы федерального бюджета**

<b>Отрасли социальной сферы</b>	<b>2014 г.</b>	<b>2015 г.</b>	<b>Изменение, %</b>
Образование	649,8	611,2	94,1
Культура, кино	98,4	96,2	97,8
Здравоохранение	515,4	421,6	78,7
Социальная политика	3488,1	3931,4	112,7
Физкультура и спорт	78,2	75,2	96,1
Средства массовой информации	72,9	68,1	93,4
Итого социальные расходы	4903,7	5203,2	106,1
Все расходы ФБ	14042,0	15483,2	110,3
Доля социальных расходов в ФБ- <sup>1</sup> %	34,9	33,6	

При минимальном сохранении расходов на население (практически только за счет пенсий, материнского капитала), тем не менее, существенно растут расходы на власть (оборона, управление, безопасность), соответственно, 6% и 12%. Причем в 2015 г. доля расходов на власть ФБ выше, чем на население. Немудрено, ибо Федерация практически не финансирует социальную сферу, в федеральной собственности находятся крупнейшие ВУЗы, медицинские клиники, национально значимые музеи. Из социальных выплат, помимо пенсии, из ФБ

<sup>1</sup> Данная мера не есть введение прогрессивного подоходного налога, как обычно трактуется, а скорее

обеспечивается пособие по безработице, которое, кстати, не пересматривалось много лет. Минтруд сейчас предлагает все же максимум пособия повысить, но за счет самих безработных: сократить время выплаты и ликвидировать досрочные пенсии тем, кто не нашел рабочее место.

Однако не намечается пересмотреть еще одну столь же долгоиграющую позицию – родовой сертификат, что мы, безусловно, поддерживаем, исходя из политики поддержки рождаемости. Как и предложение депутата О.Н.Смолина о введении оплаты отпуска по уходу за ребенком от 1,5 до 3 лет.

Но самое поразительное в федеральном регулировании - сохранение неизменным разрыв между минимальной заработной платы и прожиточным минимумом. Он по-прежнему составляет две трети (63,4%) ПМ трудоспособного. Правительство предлагает провести с 1 января 2015 г. повышение МРОТ с учетом фактического уровня инфляции в 2014 году (7,4%), установив его в сумме 5965 рублей в месяц. Попытка Минтруда сократить разрыв была отбита Минфином, который продолжает брать с МРОТ, установленный ниже физиологического выживания, подоходный налог.

По нашему мнению, задача экономического оживления в принципе несовместима с регулированием сферы доходов на базе показателя социального обеспечения - уровня бедности. Для стимулирования работающих необходим новый стандарт зарплаты, обеспечивающий за хороший труд хорошую оплату. Дешевый труд несовместим с техническим прогрессом и ростом производительности: при действующем МРОТ предпринимателю выгодно нанять четырех землекопов вместо аренды одного экскаватора.

С позиции актуальности, в проекте бюджета отсутствуют позиции по ряду социально значимых проблем: почему работающим пенсионерам, по сути, не будут индексировать пенсию на страховые взносы, уплаченные за них работодателем; *почему отменено финансирование из бюджета медицины*, хотя часть взносов из ОМС он получит (кстати, в прогнозе МЭР отсутствуют данные по гарантиям на медпомощь, которые ранее традиционно были); как улучшается положение с яслями (в прогнозе нет показателей обеспеченности дошкольными учреждениями по возрасту, хотя 500 тыс. малышей до 3 лет стоят в очереди); в

---

налог на богатство, супердоходы, роскошь- идея, которая постоянно предлагается обществом и властью.

2015 г. предстоит крупнейшая реформа социальных услуг на основе нового закона «Об основах социального обслуживания граждан РФ» с ее изменениями в платности услуг по федеральной норме, тем самым закон вмешивается в региональные финансы, устанавливая норму бесплатности в 1,5 ПМ, которая, полагаем, нуждается в помощи центра для финансово дефицитных регионов.

В принципе, анализа только федерального бюджета недостаточно для выводов о ситуации по социальным обязательствам государства, требуется рассмотреть проектировки консолидированного бюджета, ибо в образовании, здравоохранении, социальном обслуживании основная нагрузка относится к субъектам Российской Федерации.

Таблица 3

<b>Консолидированный бюджет для граждан</b>				
<b>Отрасли социальной сферы</b>	<b>2014 г.</b>	<b>2015 г.</b>	<b>Номинальное изменение, %</b>	<b>Реальное изменение с учетом проектируемой бюджетом инфляции (105,5%)</b>
Образование	3085,9	3196,3	103,6	98
Культура, кино	430,4	450,9	104,8	99
Здравоохранение	2547,6	2764,4	109	103
Социальная политика	9081,5	10559,9	102	97
Физкультура и спорт	242,8	243,8	100	95
Средства массовой информации	113,2	110,7	98	93
Итого социальные расходы	15501,4	17326,0	111,8	106
Все расходы КБ	27052,2	30162,9	111,8	106
Доля социальных расходов в КБ-%	57,3	57,4		

Как видим, и консолидированные бюджеты субъектов РФ только сохраняют сложившуюся ситуацию. Расчеты сделаны с задачей снизить впечатление от снижения социальных показателей в ФБ. Но считаем, что желаемой компенсации за счет региональных средств не получится. Аргумент - по данным Счетной палаты РФ, регионы имели долгов на 1 января 2014 г. 1,7 трлн. руб. Российская бюджетная система построена так, что большую часть налогов, особенно лучше собираемых, Федерация оставляет себе, отдавая меньшую, и более сложную часть поступлений на места.

Различие в ресурсах на местах и снижение уровня участия федерального бюджета в обеспечении социальных услуг, породило своего рода местничество, неравенство населения в социальных правах. Есть необходимость озвучить ныне возникшую диспропорцию, связанную с передачей исполнения социальных обязательств государства на региональный уровень и обеспечения их только за счет субъектного бюджета. Федеральные права и гарантии граждан, по закону не за-

висящие от места жительства, по факту их реализации стали региональными (назовем это регионализацией социальной составляющей в РФ), что имеет серьезные последствия для общества в целом и для каждого человека, в частности, по федеральному законодательству, граждане РФ имеют равные права, независимо от места жительства, фактически же их социальное положение оказалось привязанным к проживанию человека в конкретном регионе. В правовой сфере это - нарушение Конституции, в бытовой – дискриминация, общественное недовольство, правозащитная активность, СМИ много пишут об этом.

Одна из многочисленных проблем – территориальная «привязка» пациентов: пациенты, зарегистрированные не в регионе проживания, вынуждены проходить дополнительные бюрократические сложности и сталкиваться с необоснованными отказами в обезболивании; иностранцы вовсе лишены возможности законно получить наркотические анальгетики. Медики называют существующий порядок «крепостным правом», а правозащитники заявляют о его неконституционности.

Еще укажем, в частности, на вопрос об устройстве в детский сад ребенка семьи, прописанной в ином регионе, но живущей, работающей в Москве по временной регистрации. Ограничение их прав непонятно, ибо они платят налоги в месте фактического пребывания и занятости, но местная власть в сфере социальных услуг, видимо, считает их людьми второго сорта, а их детей – чужими.

По нашему мнению, проблема получила большой общественный резонанс, ее необходимо озвучить и найти законодательное решение. Одно из предложений: воспользоваться действующим правилом бюджетной системы – «деньги идут за субсидиантом», потребителем услуги, получателем выплат (учеником, пациентом, пенсионером и пр.). На уровне федерального бюджета рационально создать финансовый механизм, который возмещал бы подтвержденные расходы конкретного регионального бюджета на обеспечение общероссийских социальных прав и гарантий иногородним гражданам в виде оказанной услуги, предоставленной льготы, произведенной выплаты.

#### **Заключение и выводы.**

1. «России необходима широкая общественная дискуссия, причём с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью

государственной политики, и общество контролирует их исполнение» (из бюджетного послания Президента 2013 г.).

2. В бюджете не предусмотрены меры по обеспечению целенаправленного и активного сокращения численности населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, сокращению издержек госкорпораций, в том числе связанных с чрезмерно высоким уровнем оплаты их труда.

3. В проекте занижается показатель инфляции и тем самым формируется скрытая экономия на социальных расходах, несовместимая с системой открытого для общества бюджета

4. Политика в части НДФЛ не меняется (сохраняется налог с МРОТ, так и не введен прогрессивный налог на доходы). Тем самым консервируется необоснованное неравенство в доходах населения.

5. Основным инструментом формирования расходной части бюджета, в том числе и социальных разделов, начиная с 2014 года, остаются государственные программы. По результатам проверок Счетной палаты РФ не все показатели «майских указов» учтены в госпрограммах, отдельные из них просто не соответствуют указам Президента и требуют корректировки. 2 октября 2014 года Президент РФ Владимир Путин подписал перечень поручений по вопросам реализации государственных программ среди которых намечено проанализировать эффективность применения действующего механизма разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ и внести изменения в соответствующие правовые акты, предусматривающие уточнение концептуальных подходов к формированию госпрограмм в части обеспечения их соответствия приоритетам и задачам социально-экономического развития РФ объёмам и источникам финансирования с учётом оценки рисков недостижения установленных целевых показателей. Однако срок исполнения поручений – 1 декабря 2014, когда федеральный бюджет уже будет принят ГД.

6. Расходные обязательства субъектов РФ в связи с неуклонным ростом долгов субъектов РФ нуждаются в инвентаризации. Отдельные расходные обязательства субъектов РФ целесообразно передать на федеральный уровень (например, расходы на лекарственное обеспечение больных орфанными (редкими) заболеваниями).

7. В материалы к федеральному бюджету включен семейно-детский бюджет, т.е. включена информация об объемах бюджетных ассигнований, направляемых на государственную поддержку семьи и детей, предусмотренных в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». На эти цели предусмотрено направить из федерального бюджета: в 2015 г. – 551,1 млрд. руб.; 2016 г. – 513,0; 2017 г. – 455. Как видно, расходы федерального бюджета на поддержку семьи и детей невелики и последовательно снижаются (следует в Детском бюджете учесть региональный аспект). И это при том, что в 2014 году утверждена Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года.

### **8. О государственных программах федерального бюджета**

Разрабатывая проект федерального бюджета Российской Федерации на 2015 год и на плановый период **разработчики бюджета видимо еще не до конца осознали тот факт, что санкции к России создали заслон зарубежным компаниям поставлять станочное оборудование, определенные виды комплектующих изделий, электроники и электротехнического оборудования, вплоть до лишения лицензии тех предприятий, которые согласно заключенным и оплаченным контрактам пытались продолжить поставку в Россию заказанных ею оборудования и комплектующих изделий.**

Действительно, подтверждением этому могут быть данные, приведенные в таблицах, где приведены расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов на 2015 года и на плановый период 2016 и 2017 годов, программная структура расходов федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» и таблица с показателями, характеризующими развитие отраслей оборонно-промышленного комплекса.

Так, согласно данным о расходах федерального бюджета по разделам классификации расходов на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов следует, что из всех расходов федерального бюджета на национальную экономику предусмотрено в 2015 году 15,2%, в 2016 году – 14,0 и в 2017 году – 13,7%.

Если же проанализировать программную структуру расходов федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, то можно уви-

деть, что из всех расходов на реализацию государственных программы расходы на государственную программу «Инновационное развитие и модернизацию экономики», состоящей из 17 программ (без закрытой части), в период 2015-2017 годов находятся в пределах 25-26%.

На конкретную государственную программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», входящей, по видимому, во второе направление программной структуры расходов федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов «Инновационное развитие и модернизацию (без закрытой части)» предусмотрены денежные средства, доля которых от всех расходов на реализацию государственных программ составляет 1,54% в 2015 году, 1,42% в 2016 году и 1,08 в 2017 году. В составе этой госпрограммы предусмотрена подпрограмма «Станкостроительная промышленность», на реализацию которой из столь мизерных ресурсов выделяется 1,3% в 2015 году, 1,17% в 2016 году, а в 2017 г. финансирование вообще не предусмотрено.

Видимо разработчики федерального бюджета решили, что станкостроительная промышленность России не нужна, как ни нужны сельскохозяйственное машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности, машиностроение специализированных производств (строительно-дорожная и коммунальная техника, пожарная, аэродромная и лесная техника), тяжелое машиностроение, силовая электротехника и энергетическое машиностроение и металлургия, финансирование подпрограмм которых вообще не предусмотрено.

Недостаточность финансирования мероприятий, относящихся к созданию конкурентоспособной экономики России особенно наглядно видна из нижеприведенной таблице, данные которой являются компиляцией нескольких таблиц.

Таблица 1

**Финансирование мероприятий по созданию конкурентоспособной экономики России, млрд руб.**

Наименование	2015	2016	2017
Расходы федерального бюджета (без учета условно утвержденных)	15513,1	16271,8	17088,7
В том числе:			
– <b>Национальная экономика</b>	2364,5	2272,1	2346,8
доля в общих расходах, %	15,2	14,0	13,7
Из нее направление программ:			
– <b>Инновационное развитие и модернизация экономики:</b>	2287,0	2228,3	2287,0
- доля в национальной экономике, %	96,7	98,1	97,4

Наименование	2015	2016	2017
- доля во всех расходах федерального бюджета	14,7	13,7	13,4
<i>в ней:</i>			
Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»:	134,7	125,4	95,0
– доля в направлении «Инновационное развитие и модернизация экономики», %	5,9	5,6	4,1
– доля в национальной экономике, %	5,7	5,5	4,0
- доля в расходах федерального бюджета, всего	0,87	0,77	0,55
Из нее подпрограмма «Станкостроительная промышленность»:	1,8	1,5	0
– доля в программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», %	1,3	1,2	0
– доля в направлении «Инновационное развитие и модернизация экономики», %	0,08	0,07	0
– доля в национальной экономике, %	0,076	0,066	0
– доля в расходах федерального бюджета, всего	0,012	0,009	0

Комментарии, как говорится, излишни, так как, не развивая собственное станкостроение, тяжелое машиностроение, силовую электротехнику и энергетическое машиностроение, сельскохозяйственное машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности (хотя после санкций к России продовольственная безопасность является стратегическим курсом страны), остается непонятным, зачем в таблице 4.30 «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» включать подпрограммы, финансирование которых не предусмотрено?! Вряд ли удастся создать собственную конкурентоспособную экономику!

Таблица 4.1  
Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности

*млн. рублей*

Наименование	2015 год			2016 год			2017 год		
	Паспорт	Проект	Отклонение от паспорта, %	Паспорт	Проект	Отклонение от паспорта, %	Паспорт	Проект	Отклонение от паспорта, %
1	2	3	4=3/2*100	5	6	7=6/5*100	8	9	10=9/8*100
<b>Всего</b>	<b>154 405,8</b>	<b>134 727,7</b>	<b>87,3</b>	<b>158 251,7</b>	<b>125 402,4</b>	<b>79,2</b>	<b>121 714,2</b>	<b>94 985,8</b>	<b>78,0</b>
<i>в том числе:</i>									
Подпрограмма "Автомобильная промышленность"	106 272,5	79 046,8	74,4	106 738,2	78 950,6	74,0	110 740,3	78 044,1	70,5
Подпрограмма "Сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности"	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-
Подпрограмма "Машиностроение специализированных производств (строительно-дорожная и коммунальная техника, пожарная, аэродромная, лесная техника)"	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-
Подпрограмма "Легкая промышленность и народные художественные промыслы"	1 547,1	1 547,1	100,0	1 547,1	1 521,2	98,3	-	0,0	-
Подпрограмма "Ускоренное раз-	8 396,4	7 822,9	93,2	8 044,8	7 820,8	97,2	3 280,4	3 158,9	96,3

Наименование	2015 год			2016 год			2017 год		
	Паспорт	Проект	Отклонение от паспорта, %	Паспорт	Проект	Отклонение от паспорта, %	Паспорт	Проект	Отклонение от паспорта, %
1	2	3	4=3/2*100	5	6	7=6/5*100	8	9	10=9/8*100
витие оборонно-промышленного комплекса"									
Подпрограмма "Транспортное машиностроение"	6 188,8	6 038,6	97,6	3 190,6	3 126,7	98,0	-	0,0	-
Подпрограмма "Станкоинструментальная промышленность"	1 775,1	1 775,1	100,0	1 500,0	1 470,0	98,0	-	0,0	-
Подпрограмма "Тяжелое машиностроение"	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-
Подпрограмма "Силовая электротехника и энергетическое машиностроение"	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-
Подпрограмма "Металлургия"	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-
Подпрограмма "Лесопромышленный комплекс"	794,0	785,0	98,9	894,0	876,1	98,0	-	0,0	-
Подпрограмма "Развитие системы технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений"	1603,3282	1 678,9	104,7	2024,3282	2 053,5	101,4	1367,5174	1 323,1	96,8
Подпрограмма "Химический комплекс"	168,52	668,5	396,7	180,00	880,0	488,9	-	880,0	-
Подпрограмма "Развитие производства композиционных материалов (композитов) и изделий из них"	1 488	1 454,5	97,8	1 637	1 603,8	98,0	-	0,0	-
Подпрограмма "Развитие промышленности редких и редкоземельных металлов"	2 254	2 243,7	99,6	2 941	2 675,1	91,0	-	0,0	-
Подпрограмма "Современные средства индивидуальной защиты и системы жизнеобеспечения подземного персонала угольных шахт"	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-
Подпрограмма "Обеспечение реализации государственной программы"	4 802,42	12 166,5	253,3	15 741,42	10 486,8	66,6	573,86	5 639,7	982,8
Подпрограмма "Промышленные биотехнологии"	500	500,0	100,0	500	490,0	98,0	-	0,0	-
Подпрограмма "Развитие инженеринговой деятельности и промышленного дизайна"	1 000	1 100,0	110,0	1 000	1 080,0	108,0	-	0,0	-
Подпрограмма "Индустриальные парки"	-	300,0	-	-	300,0	-	-	300,0	-
Подпрограмма "Индустрия детских товаров"	1 100	1 083,9	98,5	1 150	1 127,0	98,0	-	0,0	-
Федеральная целевая программа "Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации"	16516,28	16 516,3	100,0	11163,99	10 940,7	98,0	5752,13	5 640,0	98,1

Недостаточное финансирование либо полное отсутствие финансирования базисных отраслей промышленности и отраслей, обеспечивающих экономическую безопасность, а не только продовольственную, и опираясь на консервативный вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, нельзя ожидать положительных результатов даже в отдаленной перспективе.

Вызывает сомнение заявленная позиция Минфина России, согласно которой «для поддержания сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных субъектов *планируется совершенствование правил диф-*

*ференциации степени бюджетной самостоятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления посредством установления ограничений и зависимости от доли дотаций в собственных доходах консолидированных бюджетов Российской Федерации и местных бюджетов...»*

Вряд ли установлением такого ограничения можно решить данную проблему. Нужна принципиально более современная политика бюджетного федерализма, обеспечивающая сбалансированное распределение доходов бюджетной системы страны по всем бюджетным уровням.

Для достижения этого нужен налоговый маневр, который вопреки предложенного «Основным направлениям налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», во-первых, предоставит свободу хозяйствующим субъектам принципиально новую бюджетно-налоговую систему с минимизацией налогового администрирования и, во-вторых, пополнит бюджеты бюджетной системы страны и государственных внебюджетных фондов денежными средствами в необходимом объеме для выполнения всех поставленных задач...

В целях активизации работ по ускоренному развитию промышленности и повышению ее конкурентоспособности целесообразно внести следующие изменения в бюджетное правило:

во-первых, вместо установленного предела дефицита федерального бюджета в 1% ВВП, увеличить его до 2-3%, направив эти ресурсы на финансирование мероприятий, повышающих конкурентоспособность российской промышленности;

во-вторых, исключить положение, согласно которому на расходы могут использоваться ненефтегазовые доходы, а средства Резервного фонда не могут использоваться внутри страны, так как «дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2015-2017 гг. планируется использовать на замещение государственных заимствований Российской Федерации» (Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016-2017 годов. С. 53);

в-третьих, внести изменения в метод определения средних цен на нефть сырую марки «Юралс», согласно которому она должна определяться как среднеарифметическое значение за 5 предыдущих лет и внесением корректировок с учетом цен последующих лет, так как он уже не соблюдается при прогнозировании цен на 2015-2017 гг.

Наконец то ответственные работники федеральных органов власти согласились с нашим мнением о бесперспективности «бюджетного правила» в части прогнозирования цен на нефть, являющимся одним из основных показателей, определяющих доходы федерального бюджета РФ.

Действительно, министр природных ресурсов и экологии России Сергей Донской заявил, что «дать прогноз по ценам на баррель хотя бы в пределах следующего года весьма сложно. Профессиональный специалист в нефтяной сфере никогда вам не даст конкретную цифру, он даст только диапазон. Ни один аналитик (кроме разработчиков бюджета в Минфине и прогнозирования социально-экономического развития РФ в Минэкономразвитии – добавлено нами В.П.) вам не будет говорить о том, что завтра цена будет такой...»<sup>2</sup>

В какой-то мере способствовать повышению конкурентоспособности российской экономики смогут отрасли оборонно-промышленного комплекса, на финансирование которых (авиационная промышленность, судостроение, электронная и радиоэлектронная промышленность, космический комплекс и атомный электропромышленный комплекс) предусмотрено финансирование, доля которых в расходах федерального бюджета России составляет 2,96% в 2015 году, 2,59% в 2016 году и 2,49% в 2017 году.

И здесь наблюдается сокращение расходов по этому направлению, что не создает благоприятных условий для создания в России современной конкурентоспособной экономики.

Бюджетно-налоговая политика должна стимулировать выход бизнеса из тени, так как в настоящее время по словам вице-преьера О.Голодец, мы не знаем, где работают и чем занимаются 38 млн россиян.

---

<sup>2</sup> Российская газета. 13 октября 2014 г. С. 1.

## 9. Цены и инфляция в проекте бюджета

Из года в год повторяется ситуация, когда те или иные обстоятельства приводят к тому, что наметки прогноза МЭР по динамике цен и инфляции оказываются существенно превзойденными (см. табл. 1).

Таблица 1

**Уровни инфляции на 2012–2017 гг.**  
(прирост потребительских цен декабрь к декабрю предыдущего года в %)

Показатели	2012 год			2013 год			2014 год			2015 год			2016 год			2017 год
	Закон № 371-ФЗ*	Факт	Отклонение	Закон № 216-ФЗ**	Факт	Отклонение	Закон № 349-ФЗ***	Прогноз	Отклонение	Закон № 349-ФЗ***	Прогноз	Отклонение	Закон № 349-ФЗ***	Прогноз	Отклонение	Прогноз
1	2	3	4=3-2	5	6	7=6-5	8	9	10=9-8	11	12	13=12-11	14	15	16=15-14	17
Инфляция (ИПЦ)	106	106,6	0,6	105,5	106,5	1	105	107,5	2,5	104,5	105,5	1	104,5	104,5	0	104

\* - ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2012 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2013 И 2014 ГОДОВ №371-ФЗ ОТ 30.11.2011Г.

\*\* - ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2013 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2014 И 2015 ГОДОВ №216-ФЗ ОТ 3.12.2012Г.

\*\*\* - ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2014 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2015 И 2016 ГОДОВ №349-ФЗ ОТ 02.12.2013Г.

Так, в бюджете на 2013г. был заложен уровень инфляции 105,5%, а по факту – 106,5% (отклонение 1 процентный пункт), в бюджете на 2014г. был заложен уровень инфляции 105%, а по прогнозу МЭР в 2014 году ожидается инфляция – 107,5% (отклонение 2,5 процентных пункта). По новому прогнозу на 2015г. расхождение составит 1%, и лишь для 2016 г. проектировки предыдущего и нынешнего прогнозов совпадают. Представляется, что занижение этих наметок связано с тем, что по закладываемому в бюджете уровню инфляции производится индексация публичных нормативных обязательств государства, в том числе и расходов на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению. Помимо подобного «лукавства», это занижение отражает нежелание демонстрировать «провальность» избранной финансовой, ценовой и денежно-кредитной политики и неумение учитывать последствия серьезных вызовов, предъявляемых экономике России.

В 2014 году действительно чрезвычайными обстоятельствами стало введение санкций в отношении России и принятие ею ответных санкций. В итоге в 2014 г. укрепилась тенденция к стагфляции – экономический рост составит в 2014 году 0,5% (прогноз МЭР) или 0,2% (оценка МВФ), инфляция в 2014 году достигнет 7,5% (прогноз МЭР) или 8% (оценка МВФ).

Следует выделить ряд факторов, действие которых показывает нереалистичность наметок прогноза МЭР и бюджетных проектировок о темпах инфляции в 2015-2017 гг. и антиинфляционной политики ЦБ РФ.

Как и предполагалось, замораживание цен на энергоносители и транспортных тарифов для предприятий в 2014 году не оказало системно стабилизирующего влияния ни на внутренние цены в стране, ни на экономику в целом. Единственным, но негативным результатом стало сокращение инвестиционных программ крупнейших компаний топливно-энергетического и транспортного комплекса. Это стало дополнительным доказательством того факта, что **главным фактором**, подпитывающим инфляционные тенденции в России, является нежелание или неумение менеджмента компаний увеличивать прибыль за счет повышения эффективности использования финансово-экономических ресурсов, а не за счет роста цен.

**Вторым по значимости фактором** является сохраняющаяся и усиливающаяся зависимость ценовой сферы страны от внешних шоков, и, прежде всего в результате «самоубийственного» курса ЦБ РФ на переход к концу 2014 года к свободному плаванию рубля. Этот курс выглядит труднореализуемым даже в хорошие времена, а в условиях огромных валютных обязательств корпоративного и банковского секторов по иностранным кредитам и займам, размер которых превышает 651 млрд долларов или 33% российского ВВП, это просто нереально. К тому же, на фоне санкций, которые ведут к усилению оттока капитала и дефициту валюты на внутреннем рынке России, свободное плавание рубля вызовет повышенный риск для финансовой и ценовой стабильности в России из-за дальнейшего ослабления национальной валюты.

Инфляция, сегодня носит явно валютное происхождение. Рост курса иностранной валюты влечет за собой рост стоимости импортных товаров, за которыми следуют цены отечественных производителей. Остановить этот процесс крайне сложно, а инфляция может выйти из под контроля.

**Третьим фактором** является ориентация ЦБ РФ на инфляционное таргетирование, приводящее к удорожанию кредитов для реального сектора и повышению цен на его продукцию, снижающему конкурентоспособность российских предприятий, и, в конечном счете, к замедлению экономического роста. Упорно

игнорируется тот факт, что во всем мире отказались от инфляционного таргетирования с помощью ограничения денежной массы и перешли к таргетированию экономического роста.

В сегодняшней ситуации позиция ЦБ выглядит просто абсурдной: с одной стороны ЦБ отпускает рубль в свободное плавание и тем, как уже отмечалось, способствует раскрутке инфляции, а, с другой – ЦБ зажимает эмиссию и повышает ставки по кредитам, лишая экономику необходимых средств для развития, делая это как бы борясь с этой самой инфляцией. С ростом инфляционных тенденций, вызванных в значительной мере политикой ЦБ, ошибка в прогнозах будет неизбежно расти и последствия этих ошибок будут более чувствительны для развития экономики страны, поскольку масштабы неучтенного инфляционного давления в периоды больших темпов инфляции существенно возрастают.

**Четвертым фактором** является «размораживание» роста цен и тарифов на энергоносители и железнодорожные тарифы для промышленных потребителей, что приведет либо к ухудшению их инвестиционных возможностей, либо заставит их и далее повышать цены. Следует также отметить, что предлагаемое в проекте бюджета снижение уровней инфляции в 2015 – 2017гг. слабо коррелирует с изменением цен (тарифов) на продукцию (услуги) компаний инфраструктурного сектора на этот же период (см. табл.2).

Таблица 2

**Изменение цен (тарифов) на продукцию (услуги) компаний инфраструктурного сектора на период 2015-2017 гг.**

(в %, в среднем за год к предыдущему году)	2013	2014	2015	2016	2017
	отчет		оценка		прогноз
Инфляция (индекс потребительских цен)	106,8	107,4	106,7	104,4	104,3
Газ природный (для всех категорий потребителей)	115	107,9	103,8	106,6	104,6
Электроэнергия (цены на розничном рынке для всех категорий потребителей)	108,8	107-107,2	108,2-108,4	109,0-109,2	108,0-108,3
Тепловая энергия	110	107,6	106,4	107,0	105,0
Железнодорожные перевозки грузов в регулируемом секторе	107,0	100,0	110,0	105,5	104,5
Пассажирские перевозки железнодорожным транспортом (в регулируемом секторе)	120	104,2	110,0	105,5	104,5

**Пятым фактором** является вероятное снижение мировых цен на энергоносители. В этих условиях российские нефтегазовые компании попытаются

компенсировать недополученную выручку на внешних рынках за счет повышения внутренних цен. Необходимо противостоять этим попыткам, несмотря на существование мощного «лобби» этих компаний в правительстве РФ.

Таким образом, как никогда, в сложившейся ситуации в России востребована реализация идеи об усилении всемерного ценового регулирования, переход к проведению законодательно обеспеченной системной государственной ценовой политики, вкупе с реалистичной денежно-кредитной политикой создающей условия для ослабления неблагоприятного влияния внешних факторов и формирования устойчиво развивающейся сбалансированной национальной хозяйственной системы.

В предложенном проекте Федерального бюджета сохраняется, ставшее уже традиционным для данного документа и позиции Правительства в целом отсутствие понимания необходимости и политической воли к разработке государственной политики цен, являющейся частью стратегии социально-экономического развития РФ. Эта проблема для Правительства как бы остается «за кадром». При этом обращают на себя несколько основных моментов в проекте Федерального бюджета, связанных с ценами, которые делают эту разработку такой политики неотложной.

#### 1. Влияние на цены глобальных рынков.

Уровень цен на нефть, принятый в бюджете, можно считать реализацией «принципа осмотрительности», который диктует проявлять осторожность при оценке будущих доходов. Вместе с тем, принятие данного уровня можно считать реалистичным, так как вполне реально ожидать в ближайшие годы снижения цен на мировом рынке нефти. Основания для этого дают, прежде всего, предположения о снижении мирового спроса на нефть и они заключаются в следующем:

1) во всех основных странах-импортерах энергоносителей предпринимаются усилия по внедрению энергосберегающих технологий, сокращению потребления нефти и продуктов ее переработки (особенно моторного топлива) и переходу на альтернативные виды топлива, так что даже выход из кризиса основных экономик мира и наращивание ими промышленного производства видимо не даст прежнего эквивалентного прироста спроса на нефть;

2) наращивание запасов нефти крупнейшей страной-импортером – КНР, которое продолжается уже достаточно длительное время и вызвало рост мировых цен на нефть, имеет свои пределы, тем более, что вызванное этими мерами повышение цен на нефть на мировом рынке уже, практически, отыграно. В настоящее время темпы роста китайской экономики замедлились, что дополнительно оказывает существенное давление на мировые цены на нефть в сторону понижения.

3) ожидание увеличения поставок нефти на мировой рынок стран Ближнего Востока – Ирана (после ожидаемой вскоре отмены санкций), Ливии и Ирака.

Противодействие этим факторам, обуславливающим снижение мировых цен на нефть, может оказать политика стран-членов ОПЕК, регулирующая предложение нефти на мировом рынке. Однако она становится все менее эффективной. Гораздо большее влияние в направлении удорожания нефти может оказать спекулятивный фактор – биржевая торговля фьючерсами на нефть. По оценкам экспертов, доля спекулятивного фактора в ценообразовании на нефть составляет 40%, тогда как объективных факторов – 60%. Вместе с тем предпринимаются определенные усилия ведущими странами по обузданию спекулятивной деятельности в торговле нефтью. Следовательно, этот фактор может не оказать ожидаемого противодействия снижению цен на нефть.

Вместе с тем, основываясь на том, что Россия является ведущей страной-экспортером нефти и природного газа (12% мирового рынка нефти, ежедневная добыча которой составляет 10,4 млн. баррелей и 25% мирового рынка газа, ежедневная добыча которого составляет 1830 млн. куб. м). Правительству уже давно следовало бы приступить к разработке эффективных методов влияния на мировые цены этих энергоносителей. Одним из направлений в этой деятельности могло бы быть налаживание эффективной работы Российской международной нефтяной биржи, а также международной газовой биржи, о которых разговоры идут уже не первый год. Необходимо продолжение усилий по формированию газового картеля по типу ОПЕК и др. Основываясь на своих совершенно очевидных конкурентных преимуществах, Россия могла бы и должна стать «мировым игроком», для чего ей необходимо выработать свою эффективную страте-

гию влияния на цены глобальных нефтяного и газового рынков. В отсутствии подобной стратегии цену на нефть и природный газ Россия вынуждена встраиваться в те стратегии, которые определяют за нас наши стратегические конкуренты. Ярким примером этого являлось в 2008 году выполнение предвыборного обещания Дж. Буша о снижении цен на бензин. Обрушился весь мировой рынок нефти в целом, чему были рады американские потребители, поскольку стали заправлять машины резко подешевевшим вслед за нефтью бензином. В связи с этим необходимо при стратегическом планировании развития страны обращать большее внимание на развитие инфраструктуры (в том числе и информационной) нефтяных и газовых рынков, что позволило бы повысить влияние России на формирование и динамику мировых цен на нефть и природный газ, а, следовательно, позволило бы стабилизировать нефтегазовые доходы бюджета.

## 2. Повышение прозрачности ценообразования

Это направление ценовой политики государства дало бы возможность повысить доходы Федерального бюджета, что должно быть предусмотрено при формировании бюджетной политики и найти отражение при совершенствовании Налогового кодекса, а также при разработке нормативных актов о ценовом регулировании. Прежде всего, речь идет о необходимости введения четких и ясных правил в ценообразовании на товары (продукцию, работы и услуги), которые обеспечили бы более тесную связь между издержками производства товаров и ценами их конечного потребления.

В российских условиях связь между производителем и потребителем (здесь имеется в виду связь между товаропроизводителем и организациями оптовой и розничной торговли) в значительной мере блокируют перепродавцы. Они вклиниваются на всех стадиях движения товара – от добывающего предприятия к перерабатывающему, от одного товаропроизводителя к другому, от товаропроизводителя к оптовому продавцу, между оптовыми продавцами и т.п. При этом, как правило, маржа перепродавца поглощает значительную часть дохода от усилий участников производства и обращения товара по повышению эффективности их деятельности. При исключении избыточных звеньев на пути прохождения товара от изготовителя до потребителя, за счет которых и происходит взвинчивание цен, в выигрыше оказывается как товаропроизводитель, так

и потребитель. В одном случае производитель может существенно улучшать свое финансовое положение без повышения цен, а в другом случае при благоприятной для покупателя конъюнктуре для производителя выгодным может оказаться даже снижение конечных цен и увеличение доходов за счет роста объема реализации.

Особенно актуально решение проблемы устранения паразитических посредников из ценовой цепочки для сельскохозяйственных предприятий. Оно бы не только существенно увеличило доходы бюджета, но при прозрачности ценообразования существенно упростилось бы налоговое администрирование.

Следует особо отметить, что дальнейшее игнорирование этой проблемы может в значительной степени нивелировать эффект от средств, выделяемых государством для поддержания реального сектора.

### 3. Три главных императива ценовой политики.

В идеале в инерционном, устойчиво развивающемся рыночном хозяйстве, цены, прежде всего, выполняют роль важнейших индикаторов процессов экономического развития. При этом подразумевается, что цены не испытывают на себе сколько-нибудь существенного регулирующего влияния не только государства, но и крупных компаний, а их свободные изменения в рамках законодательных правил как раз и являются условием выполнения ценами их информационной функции, позволяющей всем субъектам хозяйственной деятельности и государству ориентироваться в сложных и динамичных экономических процессах.

На самом же деле, на практике на цены влияет и государство, и, особенно, крупные фирмы и их объединения и общественные организации, в том числе профсоюзы, а сам рыночный процесс в целом представляет собой некое сочетание стихии рынка, т.е. активного взаимодействия субъектов хозяйственной деятельности – производителей (продавцов) и потребителей (покупателей) – с одной стороны, и сил корректирующих их действия – государственных институтов, монополистических фирм, картельных и иных объединений, и общественных институтов, отражающих интересы тех участников рыночного процесса, которые не могут непосредственно влиять на цены (наемные работники, пенсионеры, студенты, государственные служащие и пр.).

Однако только продуманная государственная ценовая политика формализованная законодательно-правовой базой, способна стихийное правление корпоративных интересов и свободу ценообразования направить и сбалансировать как в интересах субъектов рынка, так общества и государства. Иначе ценообразование неизбежно превращается в источник дестабилизации рынка и экономики, механизм перекачивания доходов одних участников рынка для реализации корпоративных интересов других, в фактор технологического застоя, сохранения устаревших затратных технологий, низкого качества товаров и стимулятор роста инфляции.

Именно отсутствие адекватной государственной политики цен привело к тому, что сегодня в России по существу вместо эффективного рыночного хозяйства сложилась некая система, в которой рынок используется не столько как инструмент для повышения конкурентоспособности национальной экономики, сколько как инструмент обогащения части хозяйственных субъектов, а также отдельных граждан страны за счет других.

В этих условиях задача разработки концепции государственной ценовой политики Российской Федерации на ближайшую и более отдаленную перспективу и формирование в соответствии с ней эффективных ценовых механизмов, а также методическое обеспечение государственного регулирования цен может решаться только в теснейшей увязке с решением проблем общих социально-экономических преобразований, от которых в определяющей мере зависит развитие всей страны, повышение ее конкурентоспособности.

При этом *ведущими императивами должны быть три:*

Первый императив – развитие сбалансированного рынка как одного из наиболее мощных и универсальных инструментов повышения эффективности экономической системы через создание законодательно-правовой базы, методов государственного регулирования функционирования монопольных и немонопольных секторов экономики.

Второй императив – развитие механизмов компенсации недостатков рыночных механизмов с помощью элементов административного управления, в рамках законодательно-правового поля и разработки эффективной государственной политики и стратегии, развития общественной инициативы учитываю-

шей острую международную конкуренцию и опирающуюся на четко сформулированные национальные интересы, выражающиеся в устойчивом повышении конкурентоспособности национальной экономики и обеспечении экономической безопасности страны.

Третий императив – реализация через механизм цен национально-государственных интересов социального и геополитического характера.

Последний императив может быть реализован только при достижении общественного согласия в отношении решения крупных общенациональных задач, в реализации которых заинтересовано все общество.

## **10. Особенности государственной политики в нефтегазовом комплексе**

Имеются предпосылки к тому, что тренд на ухудшение экономической ситуации в России будет продолжаться на протяжении всего прогнозируемого периода, ибо в прогнозе не предусматривается никаких изменений в проводимой сегодня экономической политике, которая и привела российскую экономику в депрессивное состояние.

Президент и премьер страны в своих выступлениях неоднократно утверждали, что главные причины торможения развития экономики связаны с внутренними проблемами. В прогнозе же никакого анализа этих проблем не просматривается.

В частности нет постановки вопроса о растущем ежегодном повышении цен на углеводороды, электроэнергию и тарифы на железнодорожный транспорт, выступающим, основной причиной высокой инфляции в стране.

В прогнозе отсутствуют обоснования необходимости перехода к дифференцированному налогообложению в нефтегазовых отраслях с учетом на каждом месторождении конкретных затрат по издержкам и капитальным расходам. Без внедрения этой системы, в условиях постоянного ухудшения условий добычи углеводородов, невозможно сегодня ее не только нарастить, но и сохранить на достигнутом уровне. *Объем добычи нефти подошел к своему пределу* - нефтегазовые компании, тратя в последние годы огромные капитальные затраты в добычу, не могут нарастить ее производство более чем на 1%. Если в 2000 г. все капитальные затраты в нефтедобычу составляли 123,2 млрд. руб., то к 2014 г.

они возросли в 7 раз до 862 млрд. руб., при росте добычи за эти же годы только в 1,6 раза.

В прогнозе большие надежды возлагаются на так называемый «налоговый маневр», суть которого предусматривает поэтапное сокращение таможенных пошлин в 1,7 раза и, одновременно с этим, увеличение в 1,7 раза ставок по НДС. Действительно от такого «налогового маневра» почти не должен пострадать Федеральный бюджет. Что касается нефтегазовых компаний, то они выигрывают несколько млрд. долл. только в первые два года за счет превышения объема таможенных пошлин в 1,5 раза над налоговыми выплатами по НДС. Однако на третий год этот эффект исчезнет и, наоборот, НДС будет теперь по объему превышать таможенные пошлины в 1,5 раза, а общие выплаты по этим двум налогам будут такими же как и до «налогового маневра».

Кроме того, такое перераспределение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор с одного налога на другой должно отразиться на оптовых ценах на нефть в сторону их повышения, что приведет к росту цен на нефтепродукты, несмотря на запланированное снижение на них акцизов для внутренних потребителей, что, в конечном итоге, подстегнет инфляцию в стране.

В прогнозе, как и прежде основные надежды возлагаются на доходы от нефтегазового комплекса, базирующиеся на необоснованно высоких мировых ценах на нефть (согласно базовому варианту в размере 100 долл./баррель). Однако, ситуация, как на мировом рынке, так и внутри нашей страны в этой отрасли, буквально в последние годы стремительно ухудшается и Правительству необходимо твердо осознать, что эра, когда благосостояние и экономический рост, долгое время державшийся за счет экспорта углеводородов и других сырьевых товаров, заканчивается навсегда.

Наш анализ налоговых платежей по нефтегазовым компаниям за последние годы показывает, что рост их в динамике относительно замедлился, а в 2013г. по отношению к 2014г. произошло их сокращение в абсолютном размере на 10 млрд. долл. При этом, все обстоятельства указывают, что даже без падения мировых цен на нефть, снижение налоговых платежей в ближайшие годы должно было продолжиться. Начавшееся в конце сентября 2014 г. снижение мировых цен на нефть еще более негативно отразится на объеме налоговых поступлений от

нефтегазового сектора. Не исключено, что в результате возможного сговора Саудовской Аравии и США мировая цена на нефть опустится до 80 долл./баррель и ниже.

Со всей определенностью, необходимо отметить, что Россия сегодня вступает в весьма трудный период в своем развитии. Он характеризуется протеканием одновременно сразу трех неблагоприятных для страны процессов: быстрым ростом издержек и капитальных затрат по добыче углеводородов, стагнирующим темпам роста ВВП и снижением мировых цен на нефть и природный газ.

Конечным результатом этих процессов будет рост дефицита по расходам бюджета - он резко увеличится, ибо одновременно должны снизиться нефтегазовые и нефтяные доходы, как это произошло в 2009 г., когда последние уменьшились по отношению к 2008 г. в 1,5 раза на 1,4 трлн. руб. Если же в этих обстоятельствах государство попытается повысить налоговую нагрузку на нефтегазовый сектор, то это может привести к падению добычи углеводородов и, в первую очередь, по нефти.

Можно сказать, что экономика страны втянулась в «ловушку», которую, в значительной мере, государство само сконструировало, отдавая на протяжении последних 15 лет приоритет в развитии сырьевым отраслям. Наиболее приемлемым и безболезненным выходом из этой «ловушки» может стать введение дифференцированного налога на физические лица.

**О государственной политике по отношению к ТЭК.** Сегодня, по мнению руководителя экспертной групп при Минфине РФ Е. Гурвича, уникальный нефтегазовый комплекс России, сочетающий мощнейшие производственные структуры и многоканальные выходы на различные рынки, постепенно превратился в источник слабости российской экономики, в ее «тормоз развития»<sup>3</sup>. Это утверждение может показаться парадоксальным, но это действительно так. Большинство заказов от этого комплекса на его переоснащение уходят за рубеж, а отечественной промышленности достается лишь крупнотоннажное и материалоемкое оборудование.

Нефтегазовый комплекс выступает сегодня в виде «дойной коровы» российского бюджета. Вместе с тем, являясь «кошельком» страны, нефтегазо-

вый комплекс одновременно представляет своего рода «зеркало», в котором рельефно отражаются все проблемы российской экономики. К этим проблемам можно отнести: отсутствие действенной конкуренции; махровый монополизм, процветающий в добыче нефти, природного газа и нефтепереработке; опережающий рост внутренних цен на энергоресурсы; налогообложение, построенное по принципу «средней температуры» по больнице, позволяющей одним компаниям получать баснословные прибыли, а другим закрывать свою деятельность в виду ее убыточности; вопиющая отсталость обрабатывающих отраслей, обслуживающих добычу углеводородов и нефтепереработку, засилье импортных технологий и оборудования в инвестициях компаний.

***1. Нужно ли наращивать в России добычу нефти и природного газа в перспективе?*** По нашему мнению наращивать добычу нефти и природного газа сверх уровней, достигнутых в последние годы нецелесообразно.

Добыча углеводородов в России весьма капиталоемка и требует фондовооруженности на одного занятого на порядок больше по сравнению с обрабатывающими отраслями. Дальнейшее же наращивание добычи связано с разработкой месторождений в труднодоступных отдаленных районах и на шельфе северных морей, что еще больше увеличит капиталоемкость, будет отвлекать на себя ресурсы и денежные средства, которые могли бы пойти на развитие обрабатывающих отраслей.

Основное внимание в отрасли необходимо сосредоточить на повышении степени переработки уже добываемых нефти и природного газа в более качественные и дорогостоящие продукты.

Большинство нефтеперерабатывающих предприятий России имеют довольно низкую глубину переработки нефти, занимаются в основном выпуском крупнотоннажной полусырьевой продукции в виде мазута, дизельного топлива, бензинов, масел. Если сегодня такие зарубежные компании как Bayer, BASF выпускают около 2500 продуктов с преобладанием в них малотоннажных и дорогостоящих, то крупнейшая российская нефтехимическая компания «Сибур» только 200 видов. В результате, например, почти все сырье для фармацевтической промышленности, Россия, вынуждена закупать за рубежом,

---

<sup>3</sup> Гурвич Е., Прилепский И. Как обеспечить устойчивость российской экономики // Вопросы экономики.

что сдерживает развитие этой отрасли в стране и серьезно удорожает производство лекарств. В целом можно сказать, если бы отечественная нефтегазохимическая промышленность также глубоко перерабатывала нефтегазовое сырье, как западные компании, то доходы государства от нефтегазового комплекса, даже без наращивания его добычи, могли бы возрасти более чем в два раза.

**2. Целесообразно ли реформировать действующую систему налогообложения в нефтегазовом комплексе?** Действующая система налогообложения характеризуется серьезными недостатками, снижающими эффективность деятельности нефтегазового комплекса в нашей стране. Эта система налогообложения, за некоторыми исключениями, не учитывает различий в затратах при добыче и переработке углеводородов. В результате чего, одни компании получают необоснованно высокую прибыль, а другие разоряются. Разработка трудноизвлекаемых запасов нефти забрасывается, интенсифицируется ее отбор из высокодебитных скважин в масштабах существенно превышающих рациональные технологические нормы. В конечном итоге, происходит безвозмездная потеря нефти в недрах, снижение нефтеотдачи, сокращение налоговых поступлений.

Правительство постоянно обещает усовершенствовать налогообложение в ТЭК на основе внедрения так называемого налога на дополнительный доход (НДД), который должен учитывать различия в затратах по добыче на конкретных месторождениях. Однако внедрение этой системы налогообложения из года в год постоянно откладывается. Затягивание с внедрением этой системы, хотя она и считается прогрессивной, совсем не случайно, и мы предполагаем, что в ближайшие годы она не будет введена.

Это связано со следующими обстоятельствами. Действующая система налогообложения привязана к физическим объемам реализации углеводородов в виде метрических тонн и куб. м., а НДД базируется исключительно на стоимостных показателях. Если при действующей системе уйти от налогообложения почти невозможно, то формирование налоговой базы на основе стоимостных показателей открывает для нефтегазовых компаний широчайшее

поле по занижению выплаты налогов за счет завышения издержек, трансфертных цен, создания посреднических фирм и т. д. В конечном итоге, при внедрении НДС налоговые поступления от нефтегазовых ресурсов могут существенно сократиться и именно это обстоятельство заставляет Правительство использовать «точечную настройку» налоговой системы в ТЭК, вместо кардинальной ее перестройки.

Поэтому представляется, что прежде чем реформировать действующую систему налогообложения в нефтегазовом комплексе, необходимо в обязательном порядке внедрить на каждом месторождении углеводородов систему учета их добычи по качеству, мощности добывающих скважин и другим параметрам, определяющим величину издержек производства, внедрить не расплывчатую, а более четкую регламентацию при установлении трансфертных цен внутри нефтегазовых компаний, добиться существенного сокращения коррупции в стране и повысить нравственный уровень российского бизнеса. А когда это произойдет, одному господу богу только известно.

***3. Может ли ТЭК стать локомотивом по ускорению модернизации российской экономики?*** Некоторые экономисты и ряд руководителей государства при обосновании необходимости модернизации экономики страны в виду того, что модернизация разом всей экономик невозможна, предлагают сосредоточить основное внимание на прорывных отраслях и выдвигают на первый план топливно-энергетический комплекс, мотивируя это тем, что его продукция конкурентоспособна на мировом рынке.

Нам представляется, что это глубокое заблуждение, Да, действительно сам топливно-энергетический комплекс нуждается в кардинальном технологическом обновлении, у него есть средства для этого обновления и он может сделать заказ под это обновление российской промышленности. Однако, как показывает вся хозяйственная практика страны в последние два десятилетия все эти заказы, как правило, уходят за рубеж. В условиях свободного рынка российская промышленность безнадежно проигрывает западу по стоимости, по качеству технологий, машинам и оборудованию. В настоящее время уже более 70% переоснащения российского ТЭК осуществляется за счет импортной продукции и технологий и в динамике эта доля постоянно растет.

Поэтому в силу того, что сам топливно-энергетический комплекс является наиболее энергоемкой, материалоемкой, капиталоемкой отраслью народного хозяйства, и до тех пор, пока отечественная обрабатывающая промышленность будет продолжать деградировать, развитие этого комплекса и особенно, если мировые цены на его продукцию начнут снижаться, будет однозначно тащить экономику не вперед, а назад.

ТЭК может действительно стать локомотивом модернизации экономики страны, но пока только в финансовом плане, с выделением средств от его доходов на развитие, в первую очередь, обрабатывающих отраслей.

### **11. Отдельные негативные элементы бюджетной политики**

В предстоящий 3-летний период закрепляется одно из ведущих направлений бюджетной политики - пополнение бюджетных доходов (в покрытие бюджетного дефицита) за счет активной приватизации крупных государственных компаний – курс на ограничение государственного регулирования и управления в сфере экономики (государственной собственности).

По целевым установкам *бюджетная политика на предстоящий трехлетний период остается индифферентной относительно состояния основных сегментов денежно-финансовой системы*: финансового состояния предприятий, финансового рынка, внутреннего валютного рынка, внутреннего и внешнеэкономического денежного оборота и оборота доходов домашних хозяйств. Политика ограничения роста доходов населения, соответственно потенциала рынка спроса благ и услуг населению, преимущественно массового его слоя, рамками прогноза ВВП, фактического профицита ФБ РФ, финансирования крупных целевых проектов «будущего».-

В предстоящий 3-летний период закрепляется одно из ведущих направлений бюджетной политики - пополнение бюджетных доходов (в покрытие бюджетного дефицита) за счет активной приватизации крупных государственных компаний – курс на ограничение государственного регулирования и управления в сфере экономики (государственной собственности). Здесь уместно заметить отсутствие прозрачности перспективы этого шага, повторение пройденного начала 90-х годов, нагнетание неопределенности, непредсказуемости ситуации,

обусловленности ее не столько ситуацией в мировой экономике, сколько в самой России. Конкретно ориентация бюджетной политики привлечения дополнительных доходов за счет частичной или полной приватизации крупных госкомпаний, к примеру, 10% госпакета акций ВТБ, «Аэрофлота» и др. отражает фактически потерю финансовой властью способности к государственному управлению собственностью в отсутствии критерия эффективности частных компаний, а также регулирования – потерю перспективы социально-экономического развития. Реально новый виток приватизации государственной собственности, преимущественно повышенного уровня национальной значимости (долю ВТБ, нефтяных и других энергетических объектов и др.), тех которые обладают привлекательностью для иностранных инвесторов, обеспечивая приток доходов ФБ, в текущем периоде, ограничивает перспективу развития, тем более реализацию стратегии модернизации экономики России. Обоснование этого «шага» повышенной эффективностью частной собственности относительно государственной аналогично признанию потери способности государства к управлению и регулированию российской экономики. В то же время для стартового – 2014 г., как и для предыдущих лет, характерно недоиспользование бюджетных доходов – пополнение счет Правительства РФ в ЦБ РФ на суммы до 1-1,5 трил рублей.

*Процесс укрепления, как и обесценения рубля, практически вышел из области регулирования и заданных денежно-кредитной политикой регламентаций, что свидетельствует о закреплении структурно-отраслевых деформаций в экономике (сырьевой ориентации) и других связанных с этим негативных последствий.* Использование механизма бюджетного регулирования денежных потоков практически означает смещение финансово-денежных ресурсов с внутреннего на внешний рынок – в основном в покрытие дефицита Федерального бюджета США и конкретно обеспечение финансирования экономики США. Заметим, что использование инструментов бюджетной политики финансовой властью является нарушением конституционных прав налогоплательщиков на обеспечение государством адекватных налоговым поступлениям долговых обязательств государства перед гражданами.

Ориентация проекта ФБ РФ на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 годы на ухудшение финансовой ситуации в перспективе и преодоление рисков

«угроз» финансовой безопасности созданием так называемых денежных фондов на «будущее» существенно ограничивает потенциал инвестиционных ресурсов текущего периода на перспективу как со стороны корпоративного сектора – финансового и не финансового, так и государства.

Систематическое занижение уровня инфляции в проектах ФБ РФ создает определенный «запас прочности» в его исполнении, определяет настоятельность индексации доходов бюджетополучателей и дестабилизирует финансовую ситуацию в стране. Согласование бюджетной политики на предстоящий 3-летний период с основными направлениями государственной денежно-кредитной политики удержания инфляции в границах 5–7% в годовом выражении (в 2014 г. – 7,5–8 5%) при превышении в прогноза на 2–3 п/п не меняет сложившейся традиции и рисков финансовой дестабилизации.

Курс на ускоренную либерализацию внешнеэкономических отношений по ключевым позициям – торговле, инвестициям и другим составляющим вне зависимости от углубления структурных диспропорций российской экономики практически выводит внешние – товарные, валютные и финансовые потоки – за пределы их регулирования. В отсутствии необходимого института саморегулирования это обуславливает дестабилизацию платежной системы и экономики в целом. При этом доминанта внешнеторговых и финансовых (валютных) потоков платежного оборота страны и формирования Федерального бюджета исходно подавляет возможности бюджетного регулирования – обеспечения устойчивости национальной финансово-денежной и платежной системы, ее воспроизводственного потенциала.

Формирование проекта ФБ РФ на 2015 г. и на плановый период до 2017 г.г. отражает жесткую (трудно преодолимую в условиях подавления политики диверсификации экономики - неуклонно растущей зависимости от экспорта углеводородов – эксплуатации недр страны) внешнюю финансовая, кредитная, а также валютная зависимость, включая настоятельную предопределенность формирования международных резервов (в части Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ), номинированных в иностранной валюте.

Традиционно-консервативный подход к ограничению расходов ФБ доходами, дефицита источниками внутреннего заимствования (со снижением потен-

циала кредитной системы) вместо активизации эмиссионного потенциала ЦБ РФ – однозначно способствует торможению (противодействию) необходимой структурно-отраслевой диверсификации экономики страны, повышения ее конкурентной способности, снижения внешней зависимости;

– политика образования валютного резервного фонда за счет «отсечения» части нефтегазовых доходов бюджета – уменьшения его расходов во «спасение» экономики в острокризисной фазе в отличие от политики «докризисной поддержки» крайне не эффективна с позиции – не момента, а перспективы развития компаний финансовых и не финансовых, государственных и частных;

– крайне высокая настоятельность диверсификации российской экономики, согласно принятому шаблону: «слезла с нефтяной иглы», предопределяет систему разработки и исполнения ФБ: от оценки настоятельных потребностей экономики и социальной сферы к формированию доходов бюджета с активным привлечением эмиссионного потенциала ЦБ РФ, институционального ресурса государства – законодательно-правового регулирования.

## **12. Проблемы государственного и корпоративного долга в проекте бюджета**

В посткризисный период в России резко ускорился рост совокупного национального долга (СНД), включающего государственный долг и корпоративный долг. Наиболее серьезными изменениями в области СНД, влияющими на федеральный бюджет и на экономику в целом, являются следующие процессы.

В проекте закона «О федеральном бюджете на 2015г. и на плановый период 2016 и 2017гг.» предусматривается продолжить практику внешних заимствований. В результате новых кредитов и займов объем внешнего госдолга составит: на 1 января 2016г. 64,0 млрд. долл.; на 1 января 2017г. 71,5 млрд. долл.; на 1 января 2018г. 77,0 млрд. долл.

Потребности органов государственного управления в иностранной валюте невелики. За 2015-2017 гг. прирост внешнего госдолга составит от 5 до 7,5 млрд. долл. в год. Такие потребности в валюте, даже в условиях действия жестких санкций против России, легко могут быть удовлетворены частично за счет заимствований на восточных рынках (Гонконге, Сингапуре, Шанхае, арабских странах и т.д.), частично (возможно и полностью) за счет золотовалютных резервов.

В последнее время усиливается угроза сбоев в бюджетном процессе в связи с ростом внутреннего государственного долга. Перед кризисом в 2008г. внутренний госдолг составлял 1,8 трлн. рублей. К 01.08. 2014г. он возрос до 5,8 трлн. руб.

В соответствии с проектом закона о федеральном бюджете на 2015-2017гг. объем внутреннего госдолга должен составить: на 01.01.2016г. 7,2 трлн. руб.; на 01.01.2017г. - 7,7 трлн. руб.; на 01.01.2018г. - 8,5 трлн. руб. Рост внутреннего госдолга в 2015-2017гг. будет осуществляться за счет гигантских масштабов выпуска государственных ценных бумаг на внутреннем рынке. В 2015г. предполагается разместить госбумаг на внутреннем рынке на сумму 808,7 млрд. руб. По оценкам министерства финансов объем государственного внутреннего долга Российской Федерации по ценным бумагам на 1 июля 2013г. составил 4,0 трлн. рублей. Следовательно, в 2014г. предстоит одним махом увеличить объем рынка госбумаг более, чем на 20%.

Из таблицы 2 видно, что Минфин предлагает разместить в 2015-2017 гг. государственных ценных бумаг на внутреннем и внешнем рынках в беспрецедентном объеме - на сумму 3589,9 млн. руб. Между тем, рынок госбумаг еще окончательно не вышел из кризисного состояния. Дюрация рыночного портфеля (средний срок до погашения облигаций) уменьшилась с 2104 дней в предкризисный период, до 1385 дней в настоящее время. Средняя доходность по всем выпускам ОФЗ выросла с 5,25% в мае 2008 г. до 9,58% на начало сентября 2014 г. Масштабный выпуск госбумаг в 2015-2017гг. придется осуществлять за счет эмиссии более краткосрочных бумаг с высокой доходностью.

Таблица 1

**Размещение государственных облигаций на внутреннем и внешнем рынках, в целях финансирования дефицита государственного бюджета в 2015-2017гг., млрд. рублей.**

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2015-2017 гг.
Размещение государственных ценных бумаг	1276,3	1087,9	1225,7	3589,9
Погашение государственных ценных бумаг	879,7	565,8	524,7	1970,2
Чистые заимствование на внутреннем рынке (объем размещения госбумаг уменьшенный на объем их погашения)	396,6	522,1	701,0	1619,7

Источник: проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015г. и на плановый период 2016 и 2017гг.».

Можно констатировать, что уже сейчас сложилась угроза экономической безопасности, связанная с возможным залповым сбросом нерезидентами ОФЗ. Это приведет к дестабилизации всего финансового рынка. При этом, бюджет не только не дополучит средств из-за падения объемов размещения госбумаг, но вынужден будет досрочно скупать их, устанавливая более высокую доходность ОФЗ и т.п.

Учитывая стагнацию экономики, санкции против России, непресказуемое поведение нерезидентов на рынке ценных бумаг, возникает вопрос: реален ли запланированный на 2015-2017 гг. объем эмиссии государственных долговых обязательств, выпускаемых в целях покрытия дефицита бюджета?

Если в стране начнется экономический рост, а санкции будут хотя бы смягчены, то трудностей с покрытием дефицита бюджета не будет. Тем более, что даже при выпуске госбумаг в объеме несколько ниже запланированного уровня, для покрытия дефицита бюджета могут быть использованы средства Резервного фонда, достигшие на 01.09.2014г. 91,7 млрд. долл.

Если же экономика страны будет по-прежнему стагнировать, а санкции против России будут действовать, то возможны трудности с финансированием дефицита федерального бюджета. Прежде всего, это относится к бюджету на 2015г. На этот год запланированы самые высокие заимствования, а ситуация на рынке госбумаг в 2013-2014гг. достаточно тяжелая. Нельзя исключить возможности, что она будет ухудшаться и далее.

В 2015-2017 гг. резко вырастут расходы бюджета на обслуживание и погашение госдолга и исполнение госгарантий (см. таблицу 2). Их доля в общих расходах федерального бюджета увеличится с 6,4% в 2014 г. до 8,8% в 2015 г.

Таблица 2

**Расходы на обслуживание и погашение государственного долга РФ**

	<b>2015 г.</b>	<b>2016 г.</b>	<b>2017 г.</b>
Расходы на обслуживание государственного долга, млрд. руб.	449,3	518,7	584,1
Расходы на погашение государственного долга, млрд. руб.	879,7	565,8	524,7
Расходы на исполнение государственных гарантий, млрд. руб.	40,6	48,4	69,5
Всего, млрд. руб.	1369,6	1132,9	1178,3
Доля расходов на погашение, обслуживание государственного долга и на исполнение государственных гарантий в общих расходах федерального бюджета*, %	8,8	7,1	7,4

\*На 2016 г. и 2017 г. общие расходы федерального бюджета приняты без условно утвержденных расходов.

Рассчитано по: Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.»;

Следует, также, учитывать то обстоятельство, что особенностью бюджета на 2015-2017гг. является резкий рост государственных гарантий. По экспертным оценкам стремительный рост государственных гарантий, в случае ухудшения экономической ситуации в стране, может привести к лавинообразному росту расходов на их исполнение. По этим оценкам, бюджетные ассигнования, направляемые на возможное исполнение государственных гарантий, могут в 2015-2017 гг. в 1,5-2,5 раза превысить ассигнования, предусмотренные в законе. В этом случае, доля расходов на погашение и обслуживание госдолга и на исполнение государственных гарантий в общих расходах федерального бюджета, в 2015 г. превысит 9%. До 2009 г. доля расходов на обслуживание и погашение госдолга в общих расходах федерального бюджета снижалась. В 2008 г. она составила несколько более 5%. В 2015 г. эта доля увеличится почти в 1,8 раза. Следовательно, возникла крайне негативная тенденция в области госдолга. Государственный бюджет во все большей степени переориентируется с финансирования экономики и социальной сферы, на финансирование кредиторов.

В целом государственный внутренний и внешний долг Российской Федерации, в 2002-2008 годах снизился с 42,2% ВВП до 6,5% ВВП. Однако, с 2009 г. госдолг начал расти. В соответствии с проектом закона о федеральном бюджете на 2015-2017 гг., государственный внутренний и внешний долг России в 2017 г. должен составить, с учетом долга Банка России, около 14% ВВП.

### **Масштабы и структура корпоративного долга.**

#### *Внешний корпоративный долг.*

На начало 2013 г. внешний корпоративный долг составлял 566,4 млрд. долл. К середине 2013 г. он вырос на 66,4 млрд. долл. И достиг 632,8 млрд. долл. За вторую половину 2013 г. долг вырос всего на 18,4 млрд. долл. И составил 651,2 млрд. долл. За первую половину 2014 г. долг снизился до 650,2 млрд. долл.

#### **Динамика внешнего корпоративного долга в 2013-2014гг., млрд. долл.**

	01.01.2013	01.04.2013	01.07.2013	01.10.2013	01.01.2014	01.04.2014	01.07.2014 (оценка)
Банки	201 567	205 864	211 923	207 084	214 394	214 022	206 531
Прочие секторы	364 803	408 783	420 939	428 935	436 764	432 834	443 716
Всего внешний корпоративный	566,4	614,7	632,8	636,0	651,2	646,8	650,2

долг							
------	--	--	--	--	--	--	--

Рассчитано по данным сайта Банка России в Интернете.

Аналогичную динамику мы видим по долгам банков. По нефинансовым предприятиям долг в 2014 г. продолжал расти. Однако, если за первую половину 2013 г. он вырос на 56,1 млрд. долл., то за первую половину 2014 г. – на 6,9 млрд. долл.

Таким образом, в условиях стагнации экономики страны, в 2013 г. сформировалась тенденция к снижению темпов роста внешнего корпоративного долга. С введением в 2014 г. санкций против России рост долга прекратился.

Насколько опасна сложившаяся тенденция для экономики страны? Безусловно, ограничение доступа к внешним кредитам и займам негативно повлияет на темпы роста экономики. Однако здесь нужно учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, снижение внешних заимствований началось задолго до введения санкций против России. Оно вызвано резким падением темпов роста экономики в 2013-2014 гг. Если темпы роста экономики возрастут, то увеличатся и внешние заимствования. Ведь санкции введены не для всех предприятий и банков России.

Во-вторых, следует учитывать неэффективное использование внешних кредитов и займов. Дело в том, что, по данным Банка России, около 40% прироста внешнего долга банков в 2011-2014 гг., связана не с кредитованием отечественной экономики, а с резким увеличением обслуживания операций нерезидентов. Прежде всего, это относится к увеличению операций по текущим счетам и депозитам нерезидентов в российских банках. Эти нерезиденты в основном оффшорные фирмы, принадлежащие российским бизнесменам. Через российские банки деньги уходят в оффшоры и все больше используются там для расчетов между нерезидентами и хранения их депозитов. Необходимо принимать специальные меры против подобных операций банков. Тогда кредитование экономики страны возрастет.

В-третьих, следует учитывать специфику использования внешних кредитов и займов нефинансовых предприятий. В 2012-2014 гг. значительная часть внешних заимствований использовалась предприятиями для сделок по слиянию и поглощению, а также для покупки непрофильных активов как внутри страны,

так и за рубежом. Ограничение подобных операций также приведет к увеличению инвестирования отечественной экономики.

Таким образом, если экономика страны перейдет к росту, внешние заимствования предприятиями и банками возобновятся. Проблема внешних заимствований станет проблемой тех субъектов экономики, которые попали под санкции. Это ряд крупнейших госбанков и госкорпораций.

Возможно, ли смягчить эту проблему? За 2011-2013 гг. внешний долг банков возрос на 70,2 млрд. долл. В том числе, долг госбанков, попавших под санкции, на 36 млрд. долл. 40% этого долга приходится на обслуживание операций по текущим счетам и депозитам в основном оффшорных компаний. Если, хотя бы 50-60% средств из этих операций использовать для кредитования экономики, то это даст 7-10 млрд. долл.

Помимо этого, в стране имеются значительные запасы наличной иностранной валюты на руках населения. Только за 1 квартал 2014 г. они возросли почти на 20 млрд. долл. В настоящее время основная масса валютных депозитов населения в Сбербанке хранится под 1,5%-3,0% годовых. Если поднять ставки по валютным депозитам в госбанках до 4%-6%, то можно привлечь 30-35 млрд. долл.

Кроме того, госбанки должны активнее выходить на новые рынки капитала – в Китай, Корею, Индию, арабские страны и т.п. За два года вполне реально привлечь до 25 млрд. долл. Если они смогут это сделать, то проблема внешнего финансирования госбанков будет, в основном, решена.

Всего за 2 года банки смогут привлечь 62-70 млрд. долл. На погашение долгов они за 2 года должны израсходовать 24 млрд. долл. Итого, для кредитования экономики можно будет использовать 38-46 млрд. долл.

Что касается попавших под санкции нефинансовых предприятий, то в течение 2 лет они должны погасить внешние долги на сумму 54 млрд. долл. За счет продажи непрофильных активов и использования полученных средств для выплаты задолженности, объем погашения долга можно сократить до 40 млрд. долл. Госбанки смогут прокредитовать эти предприятия на 38-46 млрд. долл. Следовательно, предприятия смогут не только погасить долг, но и получить до 6 млрд. долл. кредитов.

Новые кредиты госкорпорации могут получить также у финансовых институтов Китая, Сингапура, Гонконга, арабских стран и т.д. Всего за 2 года рассматриваемые предприятия смогли бы получить внешних кредитов на 20-25 млрд. долл. С учетом кредитов госбанков привлечение иностранной валюты составит 26-31 млрд. долл. Это не намного меньше, чем смогли получить эти предприятия за 2012-2013 гг. – 36 млрд. долл. Если, к тому же, большую часть кредитов использовать не на финансирование сделок по слиянию и поглощению и на покупку непрофильных активов (как в 2012-2013 гг.), а на инвестирование, то проблема привлечения валютных заимствований госкорпорациями будет в значительной мере решена.

Реальная опасность ограничения внешних заимствований создастся в том случае, если действие санкций будет продолжено на 2017г. и далее. В этом случае действительно существует возможность отсутствия внешнего финансирования, снижения внешнего долга и вымывания иностранной валюты из страны.

Казалось бы, приостановление роста внешнего корпоративного долга должно смягчить проблемы, вызванные его быстрым ростом в предшествующий период. В 2003–2008 годах величина внешнего корпоративного долга по отношению к ВВП выросла почти в 2 раза. Кризис привел к сокращению внешнего корпоративного долга как в абсолютном размере, так и по отношению к ВВП.

С 2012 г. внешний корпоративный долг по отношению к ВВП вновь стал расти. К середине 2014 г. он оставался почти на уровне начала года. Однако, курс доллара за первую половину 2014 г., вырос на 18%, а ВВП – на 0,8%. В результате долг по отношению к ВВП резко вырос – с 31,6% на конец 2013 г., до 37,1% на середину 2014г. Это означает, что проблемы связанные, с увеличением роста внешнего корпоративного долга к ВВП, сохраняются. Основными из них являются:

– чрезмерная концентрация внешнего корпоративного долга. В середине 2014 года около 30% долга предприятий перед нерезидентами приходилось всего на 5 заемщиков: «Роснефть», «Газпром», «Транснефть», РЖД, «Татнефть». Среди банков, на первые 15 заемщиков приходится 76,5% банковского долга нерезидентам. В том числе на госбанки: Сбербанк, ВТБ, Россельхозбанк, Газпром-

банк – около 50 процентов. Таким образом, рост внешнего корпоративного долга ведет к огосударствлению и монополизации экономики;

- наличие у иностранных инвесторов корпоративных долговых обязательств на сумму более, чем в 150 млрд. долларов. Это создает угрозу дестабилизации рынка ценных бумаг и бюджетной системы страны при возникновении кризисных явлений на внешних рынках;

- чрезмерно высокая концентрация корпоративных еврооблигационных займов. На 15 крупнейших заемщиков приходится 80,9% всего объема корпоративных еврооблигаций. На 7 заемщиков – «Газпром», ВТБ, Сбербанк, Россельхозбанк, Газпромбанк, Вымпелком, ВЭБ – 57,5%. Ресурсная база для погашения корпоративных еврооблигационных долгов необычайно низка по сравнению с ресурсной базой для погашения внутреннего корпоративного долга, долга по рублевым облигациям, долга по внешним кредитам. Узость ресурсной базы может привести к тому, что в случае дальнейшей дестабилизации зоны Евро и рынка еврооблигаций, крупнейшие российские эмитенты еврооблигаций, во избежание банкротства, будут финансироваться из бюджета;

- превышение объема внешнего корпоративного долга над объемом золотовалютных резервов. Может показаться, что сопоставление внешнего корпоративного долга с золотовалютными резервами не вполне правомерно. Ведь золотовалютные резервы используются, в первую очередь, для финансирования импорта, погашения внешнего государственного долга, стабилизации валютного рынка. Однако, в России в период прошедшего кризиса государство потратило огромные средства для финансирования внешней задолженности предприятий и банков из средств Резервного фонда, входящих в состав золотовалютных резервов. При этом, финансировать пришлось не только сами долги, но и обесценение залога, под который брались кредиты. Одному только «Русалу» на эти цели было выделено 4 млрд. долл.

Кроме того, следует учитывать то, что в России государство выдает многочисленные гарантии по корпоративным долгам, а также, то, что крупнейшими заемщиками у нерезидентов являются нефтегазовые, транспортные, банковские и другие государственные корпорации. Фактически государство отвечает за большую часть внешнего корпоративного долга. Поэтому сравнение внешнего

корпоративного долга с золотовалютными резервами правомерно. Внешний корпоративный долг вплоть до 2008 года был ниже золотовалютных резервов. И только в период кризиса он на 5% превысил объем золотовалютных резервов. После кризиса золотовалютные резервы вновь превысили внешний корпоративный долг. Однако, быстрый рост кредитов и займов в 2011-2013 гг. привел к тому, что к середине 2013 г. объем внешнего корпоративного долга превысил объем золотовалютных резервов. С середины 2013 г. по середину 2014 г. золотовалютные резервы быстро снижались. Внешний корпоративный долг с июля 2013 г. по июль 2014 г. вырос. В результате, к середине 2014 г. внешний корпоративный долг превысил золотовалютные резервы более, чем на 180 млрд. долл. Совокупный внешний долг государства и корпораций превысил золотовалютные резервы более, чем на 250 млрд. долл. Учитывая возможность трехкратного роста внешнего долга к началу 2023 г., его объем может значительно превысить суммарный объем золотовалютных резервов, средств Резервного фонда, Фонда национального благосостояния. Это означает, что в случае возникновения кризиса, большая часть внешнего корпоративного долга будет финансироваться из бюджета;

– усиление сырьевой направленности развития экономики. Доступ к крупным кредитам у нерезидентов имеют, прежде всего, корпорации реального сектора, добывающие и транспортирующие углеводороды, сырье для химической промышленности, руды черных и цветных металлов. В настоящее время на них приходится свыше 70% внешнего долга предприятий. Банки же, получая валютные кредиты, используют их, в первую очередь, для кредитования предприятий занимающихся добычей и транспортировкой тех же самых углеводородов и металлических руд.

#### *Внутренний корпоративный долг.*

В условиях ограничения доступа к внешнему финансированию увеличивается и напряженность на рынке внутреннего корпоративного долга. Это связано с тем, что внутренние заимствования в определенной мере должны заместить внешнее финансирование. На начало июля 2014 г. задолженность по внутренним корпоративным кредитам и займам превысила 55,5% ВВП. Основная масса кор-

поративной задолженности приходится на кредиты. Объем кредитов в 2002-2014 гг. вырос почти в 20 раз.

Быстро увеличивается и объем рынка корпоративных облигаций. Рынок корпоративных облигаций России зародился в конце XX столетия. В 2000 г. емкость корпоративных облигаций в обращении составила сумму 39 млрд. руб. Вплоть до 2006 г. объем корпоративных облигаций ежегодно почти удваивался и, к началу третьего квартала 2008 г. достиг почти 2,5 трлн. руб.

В октябре 2008 г. – феврале 2009 г. рынок корпоративных облигаций находился в состоянии стагнации. С весны 2009 г. он начал быстро оживать. К началу сентября 2014г. объем корпоративных облигаций в обращении достиг 5,6 трлн. руб.

Быстрое развитие внутреннего долгового рынка привело к возникновению угроз экономической безопасности бюджетной системе. Главные из них, следующие:

– резкий рост внутреннего корпоративного долга в условиях стагнации экономики. Это является следствием неэффективного использования кредитов, которые вместо финансирования экономики используются на покупку непрофильных предприятий, средств массовой информации, спортивных клубов и т.п. в России и за рубежом. В начале 2014 г. ситуация еще более обострилась. В условиях резкого изменения паритета между долларом и рублем предприятия стали брать рублевые кредиты и закупать на них иностранную валюту. Валюта, вместо использования ее для покупки машин, оборудования и т.п., резервируется, в частности помещается на депозиты. Это еще больше усилило неэффективность использования кредитов. В результате за первое полугодие 2014 г. внутренний корпоративный долг по отношению к ВВП вырос на 11%. Такого не было за весь постдефолтовый период;

- рост плохих долгов. В настоящее время объем просроченной задолженности по кредитам составляет более 1 трлн. руб. По кредитам нефинансовым организациям доля просроченной задолженности в общем объеме выданных кредитов превысила 3%. Особенно острое положение сложилось среди 14 крупнейших частных коммерческих банков, занимающих по размеру активов 6-20 места среди всех банков страны. Просроченная задолженность этим банкам достигла

почти 6%. Фактически, это свидетельствует о том, что указанные банки находятся в предкризисном состоянии. Уже сейчас этим банкам необходима поддержка со стороны Центрального банка;

– проблема плохих долгов характерна и для рынка корпоративных облигаций. За период с середины 2010 г. по начало июля 2014 г. произошло 245 случаев невыплаты процентов по облигациям, отказа эмитентов от погашения облигаций в срок, неисполнению оферт (предусмотренных в проспекте эмиссии облигаций возможности их досрочного погашения). Это привело к неисполнению обязательств на сумму 107,2 млрд. руб. Учитывая, что крупнейшими заемщиками являются государственные корпорации и госбанки, для финансовой помощи им, в случае дальнейшей дестабилизации рынка облигаций, в недалекой перспективе возможно придется выделять средства из бюджета;

– стремительный рост государственных гарантий по корпоративным кредитам и займам. До определенного момента величина гарантий была невелика. На начало 2009 г. она составляла 72,5 млрд. руб. В период кризиса объем государственных гарантий вырос в 3,5 раза – до 251,4 млрд. руб. В посткризисный период объем государственных гарантий продолжал расти огромными темпами. К середине 2014 г. он достиг 1,3 трлн. руб. Бюджетные проектировки на 2015-2017 гг. предусматривается дальнейший рост государственных гарантий. Однако, в кризисной ситуации, предприятия и банки, взявшие кредиты под гарантии государства, будут иметь трудности с погашением этих кредитов. В этом случае расходы на погашение данных кредитов будут браться из федерального бюджета. Следовательно, резкий рост государственных гарантий привел к возникновению еще одной угрозы для стабильного функционирования бюджетного процесса.

В целом, рынок внутреннего корпоративного долга продолжает оставаться неустойчивым. Это еще больше дестабилизирует весь долговой рынок.

Особо следует обратить внимание на быстрый рост всего совокупного национального долга. В соответствие с проектом закона «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.» внешний и внутренний государственный долг, с учетом долга Банка России, составит в 2017 г. около 14% ВВП. Корпоративный внутренний долг, учитывая начавшийся в посткризисный

период рост корпоративных кредитов и займов, составит в 2017 г. 68% ВВП. Корпоративный долг нерезидентам, составит в 2017 г., принимая во внимание тенденции 2010–2014 гг., 50% ВВП. Весь совокупный национальный долг по отношению к ВВП составит к началу 2017 г. более 130% ВВП.

### **13. Финансирование дефицита федерального бюджета**

Для финансирования дефицита бюджета в кризисных условиях важное значение имеет Резервный фонд. Между тем, в последнее время возникла странная ситуация с формированием Резервного фонда. В течение 2011г. было выпущено госбумаг на сумму более 1 трлн. рублей. Эти деньги, предназначены для погашения дефицита федерального бюджета. Однако дефицит так и не появился. В этой ситуации Минфин перечислил все доходы от выпуска госбумаг в Резервный фонд. Затем они были зачислены в золотовалютные резервы. В 2012-2014 гг. ситуация повторилась.

То есть резервы, предназначенные для финансирования импорта, погашения внешнего долга и т.п. стали формироваться за счет внутреннего долга. Но какие же они в таком случае золотовалютные резервы? Могут ли вообще резервы создаваться за счет долга? Они могут быть потрачены в период кризиса на финансирование импорта, на стабилизацию валютного рынка. Но за счет каких средств придется погашать долг?

Необходимо прекратить зачислять в Резервный фонд средства, полученные от выпуска госбумаг. Рост фонда надо обеспечить за счет более активного вложения его средств в наиболее доходные финансовые инструменты. В настоящее время большая часть средств Резервного фонда помещена в высоколиквидные, но мало доходные иностранные финансовые инструменты, приносящие 1%-3% годовых.

В России есть гораздо более доходные направления размещения средств фонда. Резервный фонд должен активнее вкладывать средства в российские государственные и корпоративные ценные бумаги. Даже выдав кредиты госбанкам по ставке ниже рыночной фонд может получить 6-7% годовых. Если обеспечить доходность вложений фонда на уровне 7% годовых, то через 6 лет его величина составит около 150 млрд. долл.

Еще более доходное помещение средств фонда – вложение их в корпоративные облигации предприятий реального сектора. В этом случае крупнейшие заемщики у нерезидентов выпускают корпоративные облигации, номинированные в валюте. В эти облигации помещается часть денег Резервного фонда. При угрозе у данных корпораций дефолтов часть облигаций может быть конвертирована в акции. Эти акции могут быть проданы государством на рынке, а полученные от продажи деньги должны поступить в федеральный бюджет.

Для финансирования дефицита федерального бюджета в условиях ограничения доступа к внешним заимствованиям и резкого снижения внутренних заимствований в результате дестабилизации рынка госбумаг, необходимо вернуться к мерам, широко применявшимся в девяностые годы и в 2009-2010 гг.

Во-первых, необходимо возобновить нерыночные продажи ОФЗ Центральному банку. В современной экономической ситуации в 2015-2017 гг. Банк России должен покупать ОФЗ на 25-30 млрд. долл. ежегодно. При улучшении экономической ситуации объемы покупок должны быть резко сокращены.

Банк России должен покупать ОФЗ под 6,0-6,5% годовых, на срок от 5 лет до 20 лет. Деньги, полученные от продажи ОФЗ должны поступать на счета казначейства, но не храниться там до конца года, а выдаваться в виде депозитов госбанкам. Это позволит увеличить ресурсы госбанков.

Во-вторых, нужно возобновить выпуск ценных бумаг нерыночных займов. Эти ценные бумаги находятся у их владельцев до момента погашения. Они не могут быть проданы на свободном рынке, но могут быть предметом залога. В странах с развитой рыночной экономикой стабильные ценные бумаги нерыночных займов являются важной частью государственных ценных бумаг. Так, в США на нерыночный долг приходилось почти треть всего госдолга. Облигации нерыночных займов должны выпускаться, прежде всего, для госбанков, государственного пенсионного фонда и местных бюджетов.

Приведенные меры позволят: обеспечить финансирование дефицита федерального бюджета; компенсировать ограничение внешнего финансирования госбанков и госкорпораций; повысить ликвидность банков; стабилизировать рынок ценных бумаг. Все это даст возможность создать условия для экономического роста.

#### 14. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и межбюджетные трансферты

**Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов.** На прогнозный период 2015-2017 гг. в проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее – проект федерального закона) заложено существенное снижение темпов роста доходов федерального бюджета России, государственных внебюджетных фондов РФ и консолидированных бюджетов субъектов Федерации (рис. 1)<sup>4</sup>.



Рис. 1. Темпы роста доходов федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2010-2017 гг., %

Наибольшее сокращение предполагается в темпах роста доходов государственных внебюджетных фондов – на 99,6 процентных пункта (п.п.). Меньше всего понизятся темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – на 6,6 п.п.

В общем случае снижение темпов роста доходов страны и её регионов говорит о замедлении экономического роста, ухудшении общей экономической ситуации, уменьшении возможностей исполнительных органов власти всех уровней выполнять возложенные на них социально-экономические задачи. Причины известны – внутренняя ситуация и внешняя неблагоприятная среда.

Из рис. 1 можно видеть, что обсуждаемый проект федерального закона предусматривает опережающий рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по сравнению с доходами федерального бюд-

<sup>4</sup> Приведённые на рисунках, в таблицах и в тексте цифры на перспективу рассчитаны по данным материалов проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (представлены к заседанию Президиума фракции «Единая Россия» 22 сентября 2014 г.) и проекта: «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Для их общего названия в настоящем тексте используется слово «проекты».

Отметим, что приводимые в обсуждаемых проектах цифры не всегда совпадают. В нижележащем тексте в случае их несовпадения за основу взяты данные проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», как более позднего документа

жета. Следовательно, в Проекте впервые за последние годы заложено существенное замедление тенденции сосредоточения бюджетных средств в федеральном «центре». Думается, это правильный курс. Но как претворить его в жизнь?

Разработчики проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» полагают, что доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ будут расти главным образом за счет увеличения налоговых и неналоговых доходов на 37,9%. В то время как межбюджетные трансферты им из федерального бюджета станут больше всего 3,4% (табл. 1).

Таблица 1

**Заложенные в проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» темпы прироста доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014-2017 гг., %**

<b>Вид дохода</b>	<b>Прирост</b>
Доходы - всего	31,2
В том числе:	
Налоговые и неналоговые доходы	37,9
В том числе:	
налог на прибыль	43,5
налог на доходы физических лиц	35,7
акцизы	10,0
налог на имущество организаций	64,4
прочие налоговые и неналоговые доходы	32,4
Межбюджетные трансферты	3,4

Таким образом, авторы проекта рассматриваемого федерального закона возлагают на субъекты Российской Федерации основную ответственность за наполнение доходной части их бюджетов. По существу, это верно. Но лишь в том случае, когда условия (внутренние и внешние, экономические и технологические, организационные и институциональные) позволяют им это сделать. А в этом, как раз, есть большие сомнения. Да и какими же в условиях экономического спада и последующей за ним стагнации внутри страны, международной ситуации на мировых финансовых и товарных рынках должны быть темпы роста прибыли и доходов населения, чтобы дать представленные в табл. 1 темпы прироста налога на прибыль и НДФЛ?

Расходы бюджетов. Замедление скорости роста доходов бюджетов неизбежно ведет к сокращению скорости наращиванию бюджетных расходов (рис. 2). Содержательно это означает, что государственные органы исполнительной власти замедляют активность осуществляемой ими финансово-кредитной политики. Последнее неизбежно отражается на каких-то сферах жизни общества: экономической, социальной, военно-политической.

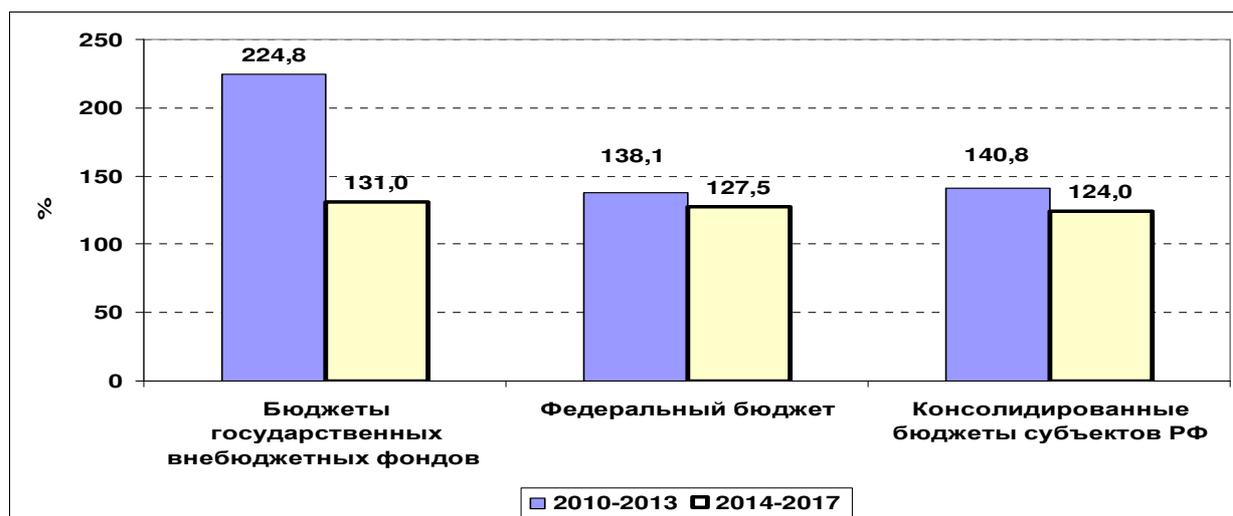


Рис. 2. Темпы роста расходов федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2010-2015 гг., %

Сравнение приведенных на рис. 1 и 2 данных показывает, что большему изменению величины доходов соответствует более значительное изменение объёма расходов. Такая связь доходов с расходами, вообще говоря, очевидна. Отметим другое. Во-первых, в проектах намечено, что наиболее сильное падение темпов роста как доходов, так и расходов испытают бюджеты государственных внебюджетных фондов. Это, прежде всего, социальные фонды - государственный Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Следовательно, замедление бюджетной активности исполнительных органов государственной власти больше всего затронет социальную сферу жизни общества. Практика показывает, что в современных высокоразвитых странах это одна из главных сфер внимания государства.

В России, многие области социальной сферы (здравоохранение, образование, культура, физкультура и спорт) отчасти деградировали после распада СССР и находятся в удручающем состоянии. Вряд ли на социальную сферу в России

выделяется чрезмерный объем средств. Сомнительно, чтобы они массово недоиспользовались. Поэтому экономия бюджетных средств, выделяемых социальной сфере, представляется неоправданной, чреватой опасными для страны социально-политическими и демографическими последствиями.

В связи с этим возникает предположение, что составители Проекта полагают, что граждане России достаточно состоятельны, чтобы не только платить больше налогов в бюджетную систему страны, но и взять на себя бремя социальных расходов, и (или) у нас достаточно состоятельных филантропов, и (или) предприниматели ориентированы на служение обществу, а не на получение прибыли всеми доступными им способами. Практический опыт, социологические исследования и статистика свидетельствуют, что это далеко не так.

Во-вторых, в Проекте намечается, что темпы роста расходов рассматриваемых фондов снизятся меньше, чем темпы роста их доходов. Исключения составляют консолидированные бюджеты субъектов РФ (рис. 3).

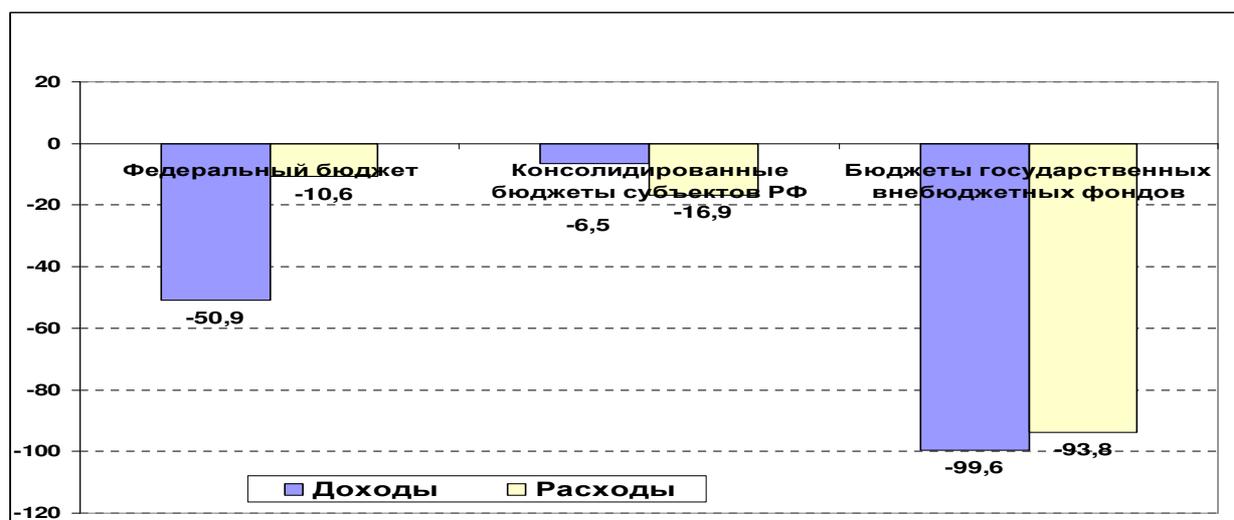


Рис. 3. Изменение темпов роста доходов и расходов федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014-2017 гг. по сравнению с 2010-2013 гг., п.п.

Из материала проектов не ясно, чем руководствовались их авторы, прогнозируя такое соотношение. Нет оснований в среднесрочной перспективе ожидать существенного повышения эффективности использования бюджетных средств вообще и направляемых в социальную сферу в частности. Для этого просто нет предпосылок (кадровых, научных, технологических, технических, экономических, информационных, инфраструктурных, управленческих, организационных).

А вот в случае консолидированных бюджетов субъектов Федерации более сильное сокращение темпов роста расходов, чем доходов, представляется вполне логичным. Несоответствие доходов расходам как бюджетов субъектов Российской Федерации, так и местных бюджетов привело к тому, что они формируются так, чтобы приходится ограничивать расходы рамками доходов. В результате бюджетные средства распределяются по минимуму на самые неотложные нужды, органы власти регионов и органы местного самоуправления выборочно финансируют свои обязательства, берут кредиты у банков, обслуживать и возвращать которые им просто не из чего. Государственный долг субъектов Федерации стремительно растёт (табл. 2).

Таблица 2

**Темпы роста государственного долга субъектов РФ в период с 1 .01.2013 г. по 1.08.2014 г., %**

<b>Структура долга</b>	<b>%</b>	<b>Структура долга</b>	<b>%</b>
Всего	128,2	Государственные гарантии субъекта	105,1
В том числе:		Кредиты кредитных организаций	149,1
Бюджетные кредиты	124,1	Государственные ценные бумаги	115,5

**Межбюджетные трансферты**

Заложенное в проектах на 2014-2017 гг. более сильное по сравнению с 2010-2013 гг. уменьшение темпов роста расходов, чем доходов, означает, что авторы проектов взяли курс на отказ от сложившейся в последние годы практики передачи полномочий государства на уровень субъектов Федерации без выделения средств, необходимых для их полного и качественного выполнения. Этот курс объективно уже давно стал необходимым.

Намечены, как отмечено выше, высокие темпы роста собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации (налоговые и неналоговые доходы в 2017 г. увеличиваются на 37,9% при росте всех доходов на 31,2%, объём межбюджетных трансфертов из федерального бюджета вырастет лишь на 3,4% (см. табл. 1). Результатом такого соотношения темпов роста собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и выделяемых им из федерального бюджета трансфертов является существенное снижение доли последних в доходах бюджетов субъектов Федерации (рис. 4).

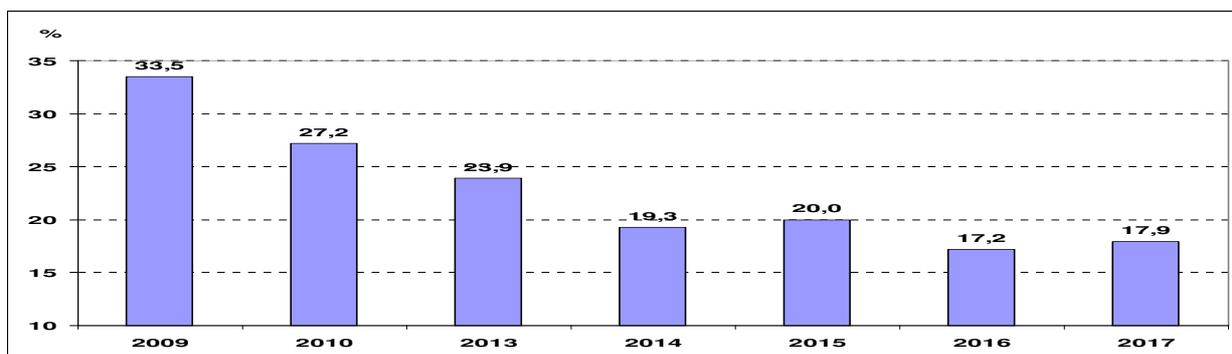


Рис. 4. Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2009-2017 гг., %

Уменьшение зависимости региональных бюджетов от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета – позитивный процесс, повышающий бюджетную самостоятельность регионов и политическую самостоятельность их руководителей. Вопрос лишь в том, достаточно ли у субъекта РФ имеется средств для выполнения имеющихся у него обязательств перед населением и федеральным центром?

Неодинаковая динамика межбюджетных трансфертов, направляемых из федерального бюджета в бюджеты государственных внебюджетных фондов, консолидированные бюджеты субъектов РФ и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, обуславливает сдвиги в структуре межбюджетных трансфертов (табл. 3). Доля трансфертов в бюджеты государственных внебюджетных фондов продолжает оставаться, на наш взгляд, чрезмерно высокой, в консолидированные бюджеты субъектов Федерации быстро снижается, в территориальные фонды обязательного медицинского страхования еще более быстро растет.

Таблица 3

**Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в 2014-2017 гг., %**

Получатель	2014	2015	2016	2017
Бюджеты субъектов РФ	36,1	33,8	31,0	33,4
Пенсионный фонд РФ	62,5	65,1	68,3	66,4
Фонд социального страхования	0,7	0,6	0,2	0,2
Фонд обязательного медицинского страхования	0,7	0,5	0,5	Меньше 0,1

В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предусмотрено, что консолидированные бюджеты субъектов РФ увеличивают объемы выделяемых ими трансфертов другим бюджетам бюджетной системы России с 482,8 млрд руб. в 2014 г. до 673,1 млрд руб. в 2017 г.

Меняется и структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (табл. 4). Обращает на себя внимание то, что структура меняется не однонаправлено, то в одну, то в другую сторону. Обычно при расчётах по неэконометрическим экономико-математическим моделям такого не наблюдается.

Таблица 4

**Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации в 2013-2017 гг., %**

Год	Дотации	Субсидии	Субвенции	Иные меж-бюджетные трансферты	Всего
2013	48,0	28,9	20,1	3,0	100,0
2014	48,0	25,8	21,6	4,6	100,0
2015	42,4	23,2	21,2	13,2	100,0
2016	45,3	20,6	22,1	12,0	100,0
2017	42,9	22,0	20,0	15,7	100,0

Согласно проекту федерального закона, дотации становятся основным видом бюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Поскольку их назначением является сглаживание диспропорций в уровнях бюджетных возможностей бюджетов субъектов РФ и исполнение их первоочередных расходов, первоочередной задачей бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений составители проекта считают выравнивание бюджетной обеспеченности, а не финансовое обеспечение перераспределения полномочий между уровнями публичной власти: доля дотаций на выравнивает бюджетной обеспеченности в общем объёме дотаций повышается с 64,7% в 2014 г. до 70,7% в 2017 г.

В Проекте намечено, что к 2017 г. доля субсидий заметно снизится по сравнению с 2013 г. (см. табл. 4). Число видов субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, предполагается сократить. Использоваться они будут, видимо, для финансирования на региональном уровне госпрограмм. Мы считаем, что в таком случае разработчики Проекта правы – государственные программы следует финансировать из федерального бюджета.

Доля субвенций, используемых обычно для финансового обеспечения «делегированных» полномочий, возрастает, что соответствует курсу на отказ от

перекладывания дополнительных полномочий из центра на субъекты Федерации без соответствующего финансового обеспечения.