

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ НАЦИОНАЛЬНОЙ И ГЛОБАЛЬНОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

*Санкции и стремительное падение цен на углеводороды подвели черту под этапом развития экономики России, когда нерациональное использование доходов федерального бюджета не было фатальным для исполнения государством социальных программ, компенсируясь притоком «нефтедолларов». В 2015 г. ситуация качественно изменилась, заставляя пересмотреть структуру как доходной, так и расходной части федерального бюджета. Эти изменения, отраженные в представленном в конце ноября Правительством РФ его проекте на 2016 г., вызвали дискуссию по вопросам качественного характера. В их числе: в какой мере проект помогает развернуть национальную экономику в направлении, противоположном сырьевой модели развития? Обеспечивает ли он импортозамещение? Насколько Правительство учитывает ситуацию, сложившуюся в субъектах РФ? и др. Ниже публикуются результаты обсуждения этих проблем в ходе дискуссии, прошедшей на заседании Дискуссионного клуба РЭУ им. Г.В. Плеханова 5 ноября 2015 г.*  
**Ключевые слова:** курс рубля, регион, санкции, субъект РФ, федеральный бюджет

**Виктор ГРИШИН**

### *Уникальность проекта Федерального бюджета на 2016 г.*

Каждый раз федеральные бюджеты страны формируются в меняющихся условиях. Каждый раз — это уникальные, эксклюзивные бюджеты. Уникальностью, эксклюзивностью отличается и проект Федерального бюджета 2016 г. Его принципиальная особенность — *формирование в однолетнем формате*.

Причин этому несколько.

Во-первых, неопределенность в деле преодоления Россией кризисной фазы и в налаживании импортозамещения.

Во-вторых, неопределенность в динамике валютного курса рубля, де-юре отпущенного «на свободу».

В-третьих, неопределенность в движении мировых нефтяных цен, от чего зависит в т.ч. возможность реализации социальных программ.

В-четвертых, неопределенность позиции Резервной Валютной Системы США в определении базовой кредитной ставки.

В-пятых, неопределенность в режиме секториальных санкций Запада против России.

В-шестых, неопределенность в геополитическом взаимодействии России и США.

В атмосфере столь «плотного тумана» сложно различить контуры федерального бюджета на трехлетку. Поэтому следует согласиться с тем, что в подобных условиях, «смешавших карты» в бюджетном процессе<sup>1</sup>, однолетний бюджет позволит более гибко управлять бюджетными потоками.

Однако признание целесообразности перехода к однолетнему бюджету не избавляет от необходимости оценки реалистичности проекта Федерального бюджета на 2016 г. Предметом обсуждения остаются, например, резервы увеличения доходной части федерального бюджета. Важно понять, в какой мере бюджет ориентирован на развитие человеческого капитала, на переход к шестому технологическому укладу. Насколько обоснован его 3-процентный дефицит, и что делать с растущими бюджетными дефицитами территорий? Наконец, какие конкретные меры, помимо разработки сбалансированного федерального бюджета, следует принять для преодоления стагнации российской экономики?

**Владимир СЛЕПОВ**

### ***Проблемы перехода от «бюджета дрейфа» к «бюджету развития»***

Видимо, следует согласиться с тем, что однолетний бюджет позволяет более гибко управлять бюджетными потоками в условиях высокой экономической и политической неопределенности.

Учитывая это, попробуем включить панорамное, системное мышление, имея в виду, что Федеральный бюджет 2016 г., являясь главным финансовым документом России, представляет собой *лишь один из инструментов экономической политики государства*. Федеральный бюджет напрямую зависит от действующей экономической политики, ее азимутов, координат, реперных точек.

Эти координаты, к сожалению, не могут нас радовать, т.к. базируются на безусловном, абсолютном приоритете сырья; на высоких рисках ведения бизнеса, особенно малого; на высочайшей, запретительной для бизнеса ключевой процентной ставке; на таргетировании инфляции во чтобы то ни стало; на сжатии до предела денежной массы; на низкой эффективности золотовалютных резервов и размещении значительной их части (более 1/4) в казначейских облигациях США; на «свободном» плавлении рубля с «мерцающим» валютным курсом нашей валюты.

Можно сказать, что это — политика «экономического дрейфа», результатом реализации которой является затухание, угасание экономического развития с кризисными обострениями, наблюдаемыми в 2008–2009 гг. и 2014–2015 гг. Федеральный бюджет 2016 г. является заложником такой экономической политики и ее результатов.

*Это бюджет экономического и социального дрейфа.*

<sup>1</sup> Достаточно сказать, что если раньше Правительством проекты федеральных бюджетов вносились в Государственную Думу 1 октября, то в этом году его проект внесен с задержкой на 3,5 недели — 25 октября.

Доходы и расходы Федерального бюджета 2016 г. по объему практически такие же, как в проекте Федерального бюджета 2015 г. Практически не изменилась структура расходов. В приоритете — расходы на национальную безопасность, на содержание административного аппарата. В минусе — бюджетные расходы на национальную экономику, образование, здравоохранение, науку, культуру, т.е. то, *что определяет наше будущее*.

Разработанные в РЭУ им. Г.В. Плеханова предложения по проекту Федерального бюджета на 2015–2017 гг. о необходимости бюджетного маневра в его расходной части не учтены в новом проекте. Суть данного маневра состоит в снижении хотя бы на 1 процентный пункт расходов на национальную безопасность, на управленческие вопросы, оборону и увеличение за счет этого бюджетного финансирования отраслей будущего.

Данный маневр не осуществлялся ранее. Не предлагается он и в проекте Федерального бюджета на 2016 г., который, в т.ч. по этой причине, *также нереалистичен, как и все предыдущие проекты*. Проект сформирован исходя из положительных значений ВВП и инфляции в размере 6,4% годовых. Но это вряд ли возможно в условиях снижения реальных доходов населения, сокращения его платежеспособного спроса, высоких процентных ставок для реального сектора, низкого уровня монетизации экономики и инвестиционной активности, сохранения неэффективной отраслевой структуры реального сектора экономики.

Особенно следует подчеркнуть традиционный подход к решению бюджетных проблем за счет двух кластеров российской экономики: низкодоходных групп населения и малого бизнеса.

В бюджете предусмотрены серьезные ограничения по индексации пенсий неработающих пенсионеров, отказ от индексации пенсий работающих пенсионеров, замораживание накопительной части пенсий. Это неизбежно приведет к обнищанию миллионов наших сограждан и снижению покупательского спроса.

Нечто похожее происходит и с малым бизнесом, который является, пожалуй, самым незащищенным сектором российской экономики.

По статистике, лишь 3% малых предприятий удастся продержаться на плаву больше 3 лет. Особенно он уязвим в кризисные времена, когда для пополнения доходов федерального бюджета вводятся разнообразные специальные сборы. И это при том, что резервы федерального бюджета за счет повышения эффективности бюджетных расходов и преодоления коррупции составляют, по оценкам министра юстиции А. Коновалова, 10–20% ВВП.

И все же надеемся, это Федеральный бюджет 2016 г. будет последним или одним из последних в череде «бюджетов дрейфа», и на смену им придут «бюджеты развития», опирающиеся на экономическую политику прорывного развития. Нужны новая экономическая политика и новый федеральный бюджет развития. Основные составляющие такой политики:

- концентрация усилий финансовых властей на снижении ключевой ставки в 1,5–2 раза;
- постепенное повышение коэффициента монетизации до 100% ВВП с жестким аудитом эмитированных денежных средств;

- переход Центрального банка с таргетирования инфляции к таргетированию ВВП и валютного курса рубля, определяющие уровень инфляции;
- поэтапное снижение налогов и сборов с малого бизнеса; стимулирование частных пенсионных накоплений, а не их замораживание;
- разворот высшего образования на реальные нужды российской и мировой экономики.

По нашим оценкам, потенциал развития российской экономики в среднесрочной перспективе составляет 7–8% в год. Аналогичной точки зрения придерживается и американская газета *Financial Times*. По ее мнению, Россия входит в группу развивающихся стран, *находящихся в восходящем тренде*. Новую G7 составляют Россия, Китай, Индия, Бразилия, Мексика, Индонезия, Турция. Уже сейчас объем экономик этих стран по ППС превышает экономическую мощь «старой семерки» — США, Япония, Германия, Франция, Великобритания, Канада, Италия. Рано или поздно именно «новая семерка» будет определять будущее глобальной экономики.

**Сергей РЯБУХИН**

#### ***Основные направления бюджетной политики в 2016 г.***

В последние дни октября в Совете Федерации прошли парламентские слушания, посвященные проекту Федерального бюджета на 2016 г., в которых приняли участие руководители Минфина, Минэкономики, Банка России, губернаторы, представители экспертного сообщества. Ниже мы попытаемся кратко сформулировать основные выводы, сделанные участниками, суммировав основные их предложения.

Все признали, что в условиях низких цен на нефть и санкций необходимо *активизировать меры по мобилизации дополнительных доходов*. К таковым можно отнести, например, повышение эффективности государственного регулирования производства и продажи алкоголя, которое, по оценкам экспертов, может ежегодно приносить дополнительно в бюджетную систему до 200 млрд руб.<sup>2</sup>

О ряде дополнительных источников доходов свидетельствуют и последние материалы Счетной палаты.

К таковым можно отнести, например, просроченную дебиторскую задолженность по уплате налогов и таможенных пошлин, которая по итогам прошлого года превысила 1,2 трлн руб. Более чем 50% этой суммы — это накопленные штрафы и пени фирм-однодневок за нарушения валютного законодательства перед Росфиннадзором. Проблему нужно решать как за счет упрощения процедуры уплаты налогов, так и *ужесточения санкций* в отношении злостных неплательщиков.

Еще один резерв дополнительных доходов — наведение порядка с использованием бюджетных средств, которые в качестве имущественного взноса государства вносятся в уставной капитал государственных корпораций и государственных компаний.

<sup>2</sup> В Комитете Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам совместно с представителями Правительства, делового сообщества и регионов ведется активная работа по выработке необходимых для этого предложений по совершенствованию законодательства.

Так, например, по итогам 2015 г. из выделенных госкорпорациям и госкомпаниям 153 млрд руб. не было израсходовано 85 млрд руб. (т.е. более 50%). Для решения проблемы в 2016 г. будут введены элементы казначейской системы исполнения бюджетов этих компаний и корпораций. А неиспользованные остатки средств, полученных ими из бюджета, будут возвращаться в бюджетную систему. Таким образом *доход от этих остатков будет получать государство*, а не госкорпорации и госкомпании.

Второй важнейшей задачей является реализация Послания Президента РФ по ежегодному 5%-ному сокращению неэффективных расходов в реальном выражении.

Для ее решения нужны:

- инвентаризация всех мероприятий госпрограмм;
- четкие механизмы оценки эффективности исполнения этих мероприятий;
- обеспечение взаимосвязи бюджетных расходов с приоритетами социально-экономического развития страны.

Особое внимание следует здесь уделять повышению эффективности расходов, направленных *на обеспечение структурной перестройки экономики*, импортозамещения и развития высокотехнологичного экспорта. Здесь имеются большие резервы.

Например, предусмотренные бюджетом 2015 г. объемы госгарантий за минувшие 8 месяцев освоены лишь на 45%. Также с задержками используются средства Фонда развития промышленности. Для решения проблемы следует активнее использовать и меры парламентского контроля.

Третья задача — разработка механизмов, позволяющих тщательно взвешивать риски, связанные с мерами по изменению подходов к индексации социальных выплат и повышению их эффективности. Они должны быть абсолютно прозрачны и понятны для граждан.

Федеральный бюджет 2016 г. предусматривает индексацию пенсий на 4% в начале следующего года. Следующая индексация, в зависимости от ситуации, будет проводиться во втором полугодии. Такой подход понятен и обусловлен *высокой степенью неопределенности*. Тем не менее, на наш взгляд, необходимо заложить основные принципы повторной индексации в законе о бюджете, что сделает подходы к ней более прозрачными.

Требуют совершенствования и механизмы предоставления различных социальных выплат и льгот.

Чтобы льготы предоставлялись реально нуждающимся в них гражданам, нужно шире использовать опыт других стран, где основным критерием предоставления социальной помощи является *уровень благосостояния семьи*, а не отдельных физических лиц. Последние успехи ФНС России в повышении собираемости НДС и НДФЛ позволяют надеяться, что в недалеком будущем и эта проблема будет решена.

И, наконец, четвертая зачала, которую предстоит решить, — обеспечение сбалансированности бюджетов регионов.

На 1 сентября 2015 г. совокупный долг субъектов Федерации составил 2,4 трлн руб. За последние три года доля капитальных расходов в структуре их расходов сократилась с 15% до 11%. Поэтому очень важно, что по итогам парламентских слушаний Правительство РФ согласилось

учесть предложение, что объем бюджетных кредитов регионам в следующем году *должен быть не меньше уровня текущего года* (310 млрд руб.).

Следующей проблемой является непрозрачность методик определения расходов субъектов Федерации на социальные нужды. К таковым прежде всего следует отнести взносы за неработающих граждан в Фонд обязательного медицинского страхования. Методики определения количества таких граждан и самого размера взноса требуют серьезной доработки.

Кроме того, необходима активизация работы по повышению прозрачности механизмов доведения до регионов финансовой помощи. Общее количество субсидий в 2016 г. должно составить 90. Причем объем многих из них мизерный, составляя несколько сот миллионов рублей, что серьезно *затрудняет их администрирование*. Поэтому уже перезрела необходимость консолидации субсидий по программному принципу. Достаточно сказать, что количество субсидий сельхозпроизводителей приближается к 40.

Одновременно нужно решать и системные вопросы, связанные с трансформацией межбюджетных отношений. С этой целью, по поручению В.И. Матвиенко, Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам работает над разработкой новой Концепции межбюджетных отношений, которая, как мы надеемся, будет принята во внимание при доработке новой редакции Бюджетного кодекса.

В заключение отметим, что Правительство РФ весьма конструктивно относится к нашим предложениям, что дает основание надеяться, что большинство из них будут учтены в Федеральном бюджете 2016 г.

***Руслан ДЗАРАСОВ, Елена УСТЮЖАНИНА***

### ***Сценарные условия экономического развития РФ на 2016 г.***

Сценарные условия, заложенные Министерством экономического развития при формировании Федерального бюджета на 2016 г., составлены *в отрыве от сложившихся политических и экономических реалий*. В основе бюджета лежит предположение, что макроэкономическая конъюнктура будет относительно благоприятной, и экономике в ближайший год удастся выйти на положительные темпы экономического роста. Однако, на наш взгляд, прогнозируемые показатели далеки от реальности, а подготовленный на их основе бюджет не будет отвечать требованиям объективности, достоверности и актуальности.

Существуют различные прогнозы развития экономики России в 2016 г.

Сценарные условия, заложенные Министерством экономического развития при формировании Федерального бюджета на 2016 г., таковы:

- ВВП — 78,67 трлн руб. (рост на 1,2%);
- инфляция — 6,4%;
- цена на нефть — 50 долл. США;
- курс доллара США — 63,3 руб.

Наиболее нереалистичны из них — темп прироста ВВП (1,2%) и уровень инфляции (6,4%).



Более сдержаны прогнозы Всемирного банка (далее – ВБ). По мнению его экспертов, российскую экономику в 2015 г. ожидает спад на 3,8% ВВП. В 2016 г. падение замедлится до 0,6% и только в 2017 г. нас ждет умеренный рост в 1,5% (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

*Динамика мирового и российского ВВП, в %*

|                                          | 2009 г.     | 2010 г.    | 2011 г.    | 2012 г.    | 2013 г.    | 2014 г.    | 2015 г.<br>(прогноз) | 2016 г.<br>(прогноз) | 2017 г.<br>(прогноз) |
|------------------------------------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Весь мир                                 | -1,8        | 4,3        | 3,1        | 2,4        | 2,5        | 2,6        | 2,8                  | 3,3                  | 3,2                  |
| Страны с<br>высоким уров-<br>нем доходов | -3,5        | 3,0        | 1,9        | 1,4        | 1,4        | 1,8        | 2,0                  | 2,4                  | 2,2                  |
| Развивающиеся<br>страны                  | 3,0         | 7,8        | 6,3        | 4,9        | 5,1        | 4,6        | 4,4                  | 5,2                  | 5,4                  |
| Еврозона                                 | -4,5        | 2,0        | 1,7        | -0,7       | -0,4       | 0,9        | 1,5                  | 1,8                  | 1,6                  |
| <b>Россия</b>                            | <b>-7,8</b> | <b>4,5</b> | <b>4,3</b> | <b>3,4</b> | <b>1,3</b> | <b>0,6</b> | <b>-3,8</b>          | <b>-0,6</b>          | <b>1,5</b>           |

Источник: URL: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/9/136351443562971021/ger34-rus.pdf>.

Что касается темпов инфляции, то они в 2016 г. оцениваются экспертами ВБ на уровне 7,5%. Однако и данный прогноз носит оптимистический характер, поскольку сохранение проблем как внешнего, так и внутреннего характера ограничивает возможности восстановления экономики России.

#### Обратимся к **внешним проблемам**.

Международные экономические санкции и цена на нефть на мировом рынке – это два главных фактора, которые будут оказывать влияние на экономическое развитие России в среднесрочной перспективе.

Динамика цен на нефть характеризуется высокой неопределенностью. Однако следует ожидать, что негативные для российской экономики обстоятельства будут способствовать *сохранению низких цен на нефть*.

Так, страны ОПЕК приняли решение увеличить производство нефти, несмотря на сохранение низкого мирового спроса на углеводороды. В связи с этим уровень неиспользуемых мощностей по добыче нефти членов объединения заметно снизился. Ожидается также выход на мировой рынок такого нового крупного нефтеэкспортера, как Иран. Сохраняет свое значение и добыча сланцевой нефти в США. В связи с этим, по прогнозам ВБ, средняя цена барреля нефти в 2015–2016 гг. составит 53 долл., увеличившись до 55 долл. только в 2017 г.

К аргументам экспертов ВБ можно добавить, что, вероятнее всего, в среднесрочной перспективе будет происходить дальнейшее *нарастание экономических трудностей в Китае*. В условиях падения мирового спроса на продукцию Китая внутренний рынок этой страны слишком ограничен, чтобы компенсировать потери от сокращения внешнего рынка. Эти проблемы отражаются в высокой степени неиспользуемых производственных мощностей (около 40%). Некоторое увеличение доли внутреннего спроса (до 34% ВВП) в последние годы подрывает конкурентоспособность

китайских товаров (поскольку отражает рост заработной платы), но явно не способно существенно изменить вектор экономического развития. Иными словами, ожидается замедление темпов роста всего Азиатско-Тихоокеанского региона — самого динамичного в современном мире, что негативно скажется на спросе на нефть, способствуя сохранению низких цен на углеводороды.

Что касается антироссийских санкций, то следует готовиться не только к их сохранению, но и к их *вероятному ужесточению*.

США нуждаются в присоединении России к их усилиям по стратегическому окружению и изоляции Китая, что явно не в наших интересах. В этих условиях Россия не идет на достаточные с точки зрения Запада уступки. Более того, она резко расширила сферу политического противостояния, решительно вмешавшись в сирийский кризис. Все это означает, что давление путем усиления экономических санкций, скорее всего, будет нарастать.

Неблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура, обусловленная пролонгированием международных санкций и сохранением низких цен на нефть, создает основания для продолжения рецессии российской экономики.

Принимая в качестве экзогенных факторов прогноза наличие санкций в отношении России и установление равновесной цены на нефть на уровне 50—55 долл. США за баррель, рассмотрим теперь **внутренние проблемы** развития отечественной экономики.

Движущими силами экономического роста традиционно выступают потребление домохозяйств, инвестиционные и государственные расходы, а также чистый экспорт страны. Однако перспективы их динамики в 2016 г. не предполагают создания серьезных импульсов для экономического развития.

Причина этого, во-первых, *в сжатии потребительского спроса*.

Наблюдающееся в 2015 г. сокращение потребительского спроса вызвано резким падением реального уровня зарплат и доходов (в первой половине 2015 г. реальные зарплаты обесценились в среднем на 8,5%). На фоне обесценения реальных доходов существенно повысился уровень бедности.

По оценке ВБ, в 2015 г. он превысит 14% (20,5 млн чел.), а в 2016 г. составит 14,6% (20,9 млн чел.). Усугубляющим для снижения потребительского спроса фактором будет и сокращение в реальном выражении зарплат в бюджетном секторе, пенсий и других социальных трансфертов. Все это окажет негативное воздействие на уровень потребительского спроса и приведет к сокращению в 2016 г. частного потребления в среднем на 1,5%.

Во-вторых, *в сокращении инвестиционного спроса*.

Инвестиционная активность продолжает сокращаться на протяжении трех последних лет. Сохранится эта тенденция и в 2016 г. Неопределенность экономической ситуации в условиях сохраняющейся геополитической напряженности служит причиной инвестиционного спада на фоне роста капитальных издержек и сокращения потребительского спроса. В результате валовое накопление капитала сократится в 2016 г. в среднем на 2%. Хронически низкий уровень инвестиционной активности, в конечном счете, может привести к ослаблению перспектив



повышения темпов экономического роста не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе.

В-третьих, в *сокращении государственных расходов*.

Истощение бюджетных резервов в 2015 г., а также неопределенность в отношении будущих бюджетных доходов, обусловленная волатильностью нефтяных цен, делает необходимым сокращение государственных расходов и изменение бюджетного правила. В Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 г. определен целевой ориентир доли расходов консолидированного бюджета в ВВП на уровне 35%, что на 3 процентных пункта ниже значения 2014 г. (38,1% ВВП).

В итоге *чистый экспорт превратится в единственный фактор экономического роста*, сохраняющий положительную динамику в 2016 г. Ослабление рубля создает ценовое преимущество для ряда торгуемых отраслей, позволяющее существенно нарастить объемы экспорта. В 2015 г. увеличился экспорт продукции горнодобывающей, химической промышленности и машиностроения. При этом в 2016 г. сохранится тенденция сокращения импорта вследствие сжатия потребительского и инвестиционного спроса, а также запрета на импорт продовольствия из западных стран, введенного Россией в августе 2014 г. В целом чистый экспорт в 2016 г. должен возрасти в среднем на 7%. Однако улучшение показателя чистого экспорта способно лишь частично компенсировать сокращение потребительского, инвестиционного и бюджетного спроса.

Исходя из существующей динамики и описанных выше факторов можно предположить, что индекс промышленного развития, позволяющий оценить состояние реального сектора российской экономики, в 2016 г. сократится на 1,5–2%. Барьерами для развития промышленного производства по-прежнему выступают снижение потребительского спроса и сокращение инвестиций в основной капитал, а также сохранение инфраструктурных ограничений со стороны транспорта и энергетики. Запас промышленных мощностей и конкурентные преимущества, полученные от девальвации рубля, *будут недостаточными для поддержания положительных темпов промышленного роста* в России. Импортозамещение, скорее всего, не окажет существенного положительного влияния, т.к. загрузка конкурентоспособных производственных мощностей уже находится на предельно высоком уровне. При этом общий уровень загрузки мощностей в промышленности составляет лишь 62%.

В целом падение ВВП в 2016 г. может составить от 0,6% до 3%. Представленный диапазон темпов экономического спада базируется на альтернативных вариантах государственной экономической политики.

Использовать инструменты активной бюджетной политики (рост государственных расходов и сокращение налогов) для развития экономики в нынешних условиях затруднительно. Перспективы расширения расходов бюджета ограничиваются сокращением поступлений нефтегазовых доходов. В проекте Федерального бюджета на 2016 г. уже заложен дефицит в размере 3% ВВП, который будет покрываться за счет средств Резервного фонда. При этом Минфин заявил, что если расходы бюджета не будут пересмотрены, то в течение 5–7 лет дефицит бюджетной системы Российской Федерации будет составлять 7–8% ВВП и более.

Инерционная политика, в свою очередь, будет оказывать сдерживающее воздействие на экономический рост, поскольку:

- сокращение государственных расходов приведет к мультипликативному сокращению совокупного продукта;
- сокращение совокупного продукта снизит доходную часть бюджета;
- сокращение доходной части бюджета в еще большей степени снизит возможности проведения активной бюджетно-налоговой политики.

В этих условиях особое внимание следует уделить *стимулирующим возможностям денежно-кредитной политики*.

В соответствии с «Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018 годов», Банк России (далее — ЦБ) планирует в 2016 г. смягчение денежно-кредитной политики (в первую очередь посредством снижения ключевой ставки) при условии снижения уровня инфляции.

Резкий инфляционный скачок, наблюдавшийся в конце 2014 г. — начале 2015 г., был обусловлен воздействием продовольственных контрсанкций и резким ослаблением курса рубля. В 2016 г. инфляция может замедлиться вследствие отрицательной динамики доходов и потребительского спроса в условиях консервативной бюджетной политики. Однако достичь прогнозируемого ЦБ значения в 5,5–6,5%, или в 7,5% *вряд ли удастся*. Необходимо принять во внимание рост расходов Резервного фонда, который окажет повышающее воздействие на уровень инфляции. Кроме того, снижение объемов производства, как результат снижения потребительского и инвестиционного спроса, может привести к росту удельных издержек — инфляции предложения. Наиболее вероятным видится диапазон инфляции на уровне 8,5–10%.

Стабилизация инфляции позволит ЦБ перейти к плавному снижению ключевой ставки. Если инфляционных шоков в экономике не произойдет, ключевая ставка ЦБ может снизиться до 9% в 2016 г. Лаг между изменением ключевой ставки и динамикой кредитных ставок может составлять до полугода. Поэтому одномоментного всплеска потребительской и инвестиционной активности в результате использования этой меры ожидать не стоит. С начала 2016 г. ЦБ планирует также активно использовать другой инструмент кредитно-денежной политики — механизм усреднения обязательных резервов — с целью улучшения кредитных условий и повышения устойчивости банковской системы. Данный механизм позволит кредитным организациям в дни формирования краткосрочной потребности в ликвидности снизить уровень корреспондентских счетов в ЦБ на необходимую величину. Указанные меры могут оказать положительное воздействие на потребительский и инвестиционный спрос лишь во второй половине 2016 г., позволив частично компенсировать падение ВВП.

В 2016 г. ЦБ продолжит следовать режиму плавающего валютного курса. При этом в случае возникновения угроз для финансовой стабильности страны не отрицается возможность интервенций на внутреннем валютном рынке. Во второй половине 2015 г. наблюдается снижение волатильности курсовой динамики, позволяющее прогнозировать среднегодовой курс рубля в 2016 г. на уровне 65–70 руб. за долл. США. Ожидаемая стабилизация курса рубля окажет сдерживающее воздействие на бегство капитала и замедлит темпы приобретения иностранной валюты населением, в ре-

зультате чего сократится чистый отток капитала в экономике. Дефицит счета операций с капиталом в 2016 г. может сократиться в среднем на 30 млрд долл. и составить около 80 млрд долл.

В итоге прогнозируемые макроэкономические параметры российской экономики в 2016 г. выглядят следующим образом (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Прогнозируемые макроэкономические параметры экономики РФ**

| Макроэкономические параметры            | Значение в 2016 г.         |
|-----------------------------------------|----------------------------|
| Динамика ВВП                            | Сокращение на 0,6–3%       |
| Динамика индекса промышленного развития | Сокращение на 1,5–2%       |
| Цена на нефть                           | 50–55 долл. США за баррель |
| Инфляция                                | 8,5–10%                    |
| Курс рубля к долл. США                  | 65–70 руб. за долл. США    |
| Ключевая ставка ЦБ                      | 9%                         |
| Отток капитала                          | 80 млрд долл.              |

Таким образом, можно констатировать, что российская экономика пока не прошла нижнюю точку спада, и в следующем году будет наблюдаться дальнейшее ухудшение основных макроэкономических показателей. Однако это ухудшение будет носить не ярко выраженный характер, что создает предпосылки для начала подъема экономики в ближайшие годы. Тем не менее, 2016 г. будет трудным и, скорее всего, не оправдает ожиданий, заложенных в Сценарные условия Правительства.

**Андрей БЫСТРОВ, Нина АКУЛЕНКО**

**Место промышленного сектора в приоритетах проекта  
федерального бюджета**

Федеральный бюджет как основной инструмент перераспределения финансовых ресурсов дает представление о приоритетах государственной политики, а также о размерах и методах стимулирования развития отдельных отраслей и экономики. Исходя из этого анализ проекта Федерального бюджета на 2016 г. представляет особый интерес с точки зрения соответствия его конструкции *заявленным целям экономического развития* и в первую очередь — оценки влияния бюджетных параметров на динамику промышленного производства.

Необходимо отметить, что проект бюджета вносится на обсуждение в сложной экономической ситуации. Индекс промышленного производства, по данным Федеральной службы государственной статистики за январь — август 2015 г. к соответствующему периоду прошлого года, составил 96,4%. При этом, несмотря на неблагоприятную конъюнктуру на мировых сырьевых рынках, в добывающей промышленности падения удалось избежать (индекс 100,1%), в то время как в обрабатывающей промышленности индекс снизился до 94,8%<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения 08.10.2015).

Внесению на обсуждение проекта бюджета на 2016 г. предшествовала публикация проекта Основных направлений бюджетной политики на 2016 г. и плановый период 2017–2018 гг., который был рассмотрен и одобрен на заседании Правительства. Предполагалось, что основанный на ней проект Федерального бюджета на 2016–2018 гг. будет способствовать структурным изменениям в российской экономике, достижению темпов экономического роста на уровне 2,3–2,4% в год, формированию условий для активизации инвестиционной деятельности. Прогнозировалось, что темпы роста промышленного производства в 2016–2018 гг. составят 1,5–1,9%. В составе промышленного производства предусматривался опережающий рост обрабатывающих отраслей по отношению к темпам роста топливно-энергетического комплекса. Наиболее высокие темпы роста прогнозировались в отраслях потребительского комплекса, в машиностроении, в производстве транспортных средств и оборудования, а из отраслей промежуточного спроса – в сфере химического производства<sup>4</sup>.

В связи с ухудшением экономической ситуации, вызванным факторами внешнеэкономической конъюнктуры (в первую очередь снижением среднегодовой мировой цены на нефть и как следствие ослаблением валютного курса рубля), конструкция представленного на обсуждение проекта бюджета на 2016 г. имеет четко выраженный антикризисный характер. В основе бюджетного сценария заложен уровень инфляции 6,4%<sup>5</sup>.

Замедление темпов роста экономики и сложность планирования в условиях нестабильной ситуации обусловили переход к формированию бюджета в однолетнем формате с одновременной приостановкой бюджетного правила при определении его ключевых параметров. С точки зрения необходимости стабилизации экономической ситуации – это оправданный шаг. Однако *необходимо оценивать его возможные последствия* для развития промышленного сектора экономики. И чтобы предупреждать неприятные «сюрпризы» и регулировать это развитие, важно использовать программно-целевой метод бюджетного планирования. Именно этот метод позволяет установить непосредственную взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования.

Промышленно ориентированные государственные программы разрабатываются на средне- и долгосрочный периоды. Как правило, прогнозный период составляет 5–10 лет. А значит, *годовой бюджет не может быть эффективным* инструментом планирования данных программ. Переход к годовому бюджету создает условия для возможных корректировок объемов финансирования и изменения сроков реализации программ, что наглядно демонстрирует снижение качества их планирования.

Анализ показал, что долю бюджетных ассигнований на национальную экономику в проекте бюджета на 2016 г. предполагается увеличить на 2,6% по сравнению с 2015 г. Однако реструктуризации расходов не предусматривается. Приоритетными направлениями по-прежнему остаются: социальная политика, национальная оборона и безопасность. Отсутствие

<sup>4</sup> Проект «Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» / URL: [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=64713&area\\_id=4&page\\_id=2104&popup=Y#ixzz3rAePVaGS](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=64713&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz3rAePVaGS) / (дата обращения 05.11.2015).

<sup>5</sup> Законопроект № 911755-6 «О федеральном бюджете на 2016 год» (внесен Правительством РФ).

существенных изменений в структуре расходов федерального бюджета — свидетельство того, что *он не соответствует задаче обеспечения поступательного развития российской экономики* и перевода ее на качественно новый уровень.

Переход на принцип планирования и исполнения федерального бюджета на основе государственных программ был осуществлен в 2014 г. В 2014 г. охват расходов федерального бюджета показателями государственных программ составил около 57%, в 2015 г. — 54,5%, в 2016 г. составит 52,4%. Таким образом, в проекте бюджета заложено снижение удельного веса программной составляющей в расходах федерального бюджета на 2,1% по сравнению с 2015 г., при этом важен и размер снижения, и, главное, явно выраженная тенденция.

Особую озабоченность вызывает сокращение объемов финансирования государственных программ, обеспечивающих инновационное развитие экономики и повышение конкурентоспособности промышленного производства. Например:

- финансирование программы «Развитие науки и технологий» по проекту бюджета сокращается на 14,3% по сравнению с плановыми показателями по программе на данный период, утвержденными в 2014 г.;
- по программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» — на 6,4%;
- по программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» — на 2,4%;
- по программе «Развитие авиационной промышленности на 2013–2015 гг.» — на 5,2%;
- по программе «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013–2020 годы» — на 14,7%.

Существенный рост (на 32,3%) предусмотрен лишь по программе «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Выбор перечисленных выше программ, в которых предусматривается сокращение бюджетных расходов, позволяет решить текущие задачи экономии финансовых ресурсов и ограничения дефицита федерального бюджета (он, согласно проекту федерального бюджета, составит 2 360 190 млн руб.<sup>6</sup>). Такая «перегруппировка» средств *противоречит стратегическим целям экономического развития страны* и заявленным ранее приоритетам государственной политики в этой области.

Вместе с тем сам по себе переход на принцип планирования и исполнения федерального бюджета на основе государственных программ и сохранение объемов их финансирования не может автоматически изменить к лучшему ситуацию в промышленном секторе экономики. Это станет возможным при соблюдении ряда условий.

Первое. Наличие общей стратегии развития промышленного производства, представляющего собой сложный многоотраслевой комплекс.

Второе. Подкрепление такой стратегии системой обоснованных индикаторов, отражающих цели реализации отраслевых программ во

---

<sup>6</sup> Там же.

взаимоувязке с показателями развития промышленного сектора и всей экономики страны.

Третье. Осуществление постоянного мониторинга и анализа результатов реализации программ.

В противном случае планирование и исполнение федерального бюджета на основе государственных программ не даст желаемых результатов и не повысит эффективность использования государственных средств, направляемых на их финансирование.

Анализ содержания программ, отраженных в проекте Федерального бюджета на 2016 г. и нацеленных на инновационное развитие экономики и повышение конкурентоспособности промышленного производства, показал, во-первых, наличие значительного количества отраслевых программ, при отсутствии их сопряженности, т.к. нет общей стратегии развития промышленности страны.

Во-вторых, в их большинстве нет обоснованных программно-целевых инструментов — показателей (индикаторов), характеризующих степень эффективности программ и позволяющих оценить действительное влияние их реализации на повышение технологического уровня отраслей производства и промышленного производства в целом. Это затрудняет анализ взаимосвязи поставленных задач и сумм, предназначенных для их решения.

В-третьих, отсутствие механизмов обоснования корректировок в объемах финансирования программ в зависимости от степени достижения поставленных в них целей.

Необходимо в связи с этим провести аудит реализуемых программ и усилить контроль за качеством разработки новых программ. Важно сформировать действенную систему мониторинга хода реализации программ. Данные меры будут способствовать повышению эффективности использования бюджетных ассигнований и в случае необходимости перераспределению их таким образом, чтобы они обеспечивали достижение приоритетных целей экономического развития. В первую очередь речь идет о развитии наукоемких производств, позволяющих решить проблему импортозамещения и достичь запланированных темпов роста промышленного сектора экономики на принципиально новой качественной основе.

**Алла ЧАЛОВА**

***Адаптация федерального и региональных бюджетов к кризисным условиям в российской экономике***

С 2012 г. мировая экономика вступила в фазу развития, характеризующуюся значительно более низкими темпами роста (на уровне 3–3,5% в год вместо средних 7–8% с конца 1990-х — начала 2000-х гг.). Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой после восстановительного роста на 7,5% с 2010 г. демонстрируют устойчивое замедление темпов развития экономики. В 2014 г. экономический рост в этой группе стран составил около 4,5%. По прогнозам Всемирного банка, среднегодовые темпы роста мировой экономики после 2015 г. не превысят 2–3%. Изменение



фазы циклического развития обусловлено *исчерпанием ранее действовавших факторов роста*. Если в большинстве развивающихся стран это были свободные мощности, низкий уровень стоимости рабочей силы, резкий скачок производительности труда, приток дополнительного капитала и расширение кредитного предложения, то в Российской Федерации – высокая цена на нефть и другие энергоносители при относительно низкой стоимости кредитных ресурсов на внутреннем и международном рынках.

Нарастание неопределенности макроэкономического развития, обусловленное кризисными явлениями в мировой экономике и замедлением темпов ее роста, делает особенно актуальным вопрос об адаптации всех бюджетов, входящих в бюджетную систему России, и проводимой через них бюджетной политики к новым сценарным условиям развития экономики. Речь идет о разработке и реализации инструментов управления бюджетными рисками и способах преодоления циклических шоков. В этой связи федеральный и региональные бюджеты в 2016 г. оказываются перед серьезным вызовом. Суть его сводится к тому, чтобы:

- сохранить сложившиеся приоритеты расходов по военно-силовому и социальному блоку, заплатив за это разбалансированностью бюджетов и сжатием инвестиционных расходов;
- либо начать переориентацию расходной части в пользу производительных направлений, способных обеспечить контрциклическое действие бюджетной политики.

Ключевой тренд сегодняшней бюджетной политики в России *связан с резким сжатием бюджетных доходов*: доходы бюджетной системы страны снижаются с 37,5% в ВВП в 2014 г. до 35,1% в 2016 г. При этом наибольшее снижение в доходах предусматривается в федеральном бюджете: на 2,8% (соответственно с 20,3% до 17,5% в ВВП). В таких условиях адаптация федерального бюджета к новому уровню доходов, очевидно, может происходить за счет сочетания процессов сокращения расходов и/или увеличения финансирования дефицита. Предпочтительным вариантом является сохранение либо увеличение расходов, особенно инвестиционного характера, и компенсация потерянных доходов за счет дополнительного финансирования. Именно в этом случае бюджетная политика носит контрциклический характер и обеспечивает сглаживание внешних последствий шоков.

Накопление расходных обязательств государственными бюджетами России в предыдущие бюджетные циклы, прежде всего за счет индексации социальных расходов, финансирования инфраструктурных проектов в сфере транспорта и оборонной программы, делают основным инструментом реализации указанной бюджетной политики государственные заимствования. Однако для России, как и для других стран с рынками, конъюнктура которых сильно зависит от волатильности сырьевых цен, доступ к рынкам капитала в кризисных ситуациях, как правило, сильно ухудшается. Поэтому в условиях резко возросших валютных рисков, а также стоимости самих заимствований, высокой инфляции и оттока капитала, использование долговых инструментов в России не может рассматриваться как средство адаптации к шокам. Напротив, увеличение государственных заимствований для проведения контрциклической бюджетной политики может привести к усилению разбалансированности

федерального и региональных бюджетов, вытеснению в них значимых непроцентных расходов, отвлечению значительного объема источников на будущее погашение долга, иными словами, служить дополнительным источником бюджетных рисков. Расширять заимствования (как внешние, так и внутренние) более выгодно в периоды благоприятной конъюнктуры и сокращать (или вообще отказываться от них) при ухудшении конъюнктуры.

Данная тенденция наблюдается и при финансировании дефицита федерального бюджета России в 2015–2016 гг.

Из *таблицы 3* следует, что на федеральном уровне адаптация бюджета к шокам *практически полностью происходит* за счет изменения баланса между его доходами и расходами. В реальном выражении доходы федерального бюджета в 2016 г. (с учетом планируемой инфляции в 6,4%) сокращаются по сравнению с 2015 г. на 2,6%, в то время как расходы в реальном выражении сокращаются только на 1,9%. Для достижения целевого показателя дефицита федерального бюджета в 3% к ВВП в проекте Федерального бюджета на 2016 г. потребовалось сократить расходную часть на 0,5% ВВП.

В условиях рецессии и прогнозируемой в последующие годы стагнации экономики рост расходов федерального бюджета более высокими темпами, чем темпы роста доходов, не позволит в последующие бюджетные циклы удерживать дефицит бюджета в пределах целевого показателя 3%.

Т а б л и ц а 3

*Адаптация параметров федерального бюджета к кризисным условиям*

| Показатели                           | 2010 г.<br>(отчет) | 2011 г.<br>(отчет) | 2012 г.<br>(отчет) | 2013 г.<br>(отчет) | 2014 г.<br>(отчет) | 2015 г.<br>(оценка) | 2016 г.<br>(проект) |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| Цена на нефть,<br>долл. за барр.     | 74,1               | 101,7              | 103,1              | 100,4              | 97,6               | 53                  | 50                  |
| Доходы, всего                        | 8305,4             | 11 367,7           | 12 855,5           | 13 019,9           | 14 496,9           | 13 251,3            | 13 738,5            |
| в % к ВВП                            | 17,9               | 20,3               | 20,7               | 19,5               | 20,3               | 18,0                | 17,5                |
| Расходы, всего                       | 10 117,5           | 10 925,6           | 12 895             | 13 342,9           | 14 831,6           | 15 417,3            | 16 098,7            |
| в % к ВВП                            | 21,8               | 19,5               | 20,7               | 20,0               | 20,8               | 21,0                | 20,5                |
| Дефицит /<br>Профицит                | -1812              | +442               | -39                | -323,0             | -334,7             | -2166,0             | -2360,2             |
| в % к ВВП                            | -4,0               | +0,8               | -0,06              | -0,5               | -0,5               | -3,0                | -3,0                |
| Ненефтегазовый<br>дефицит            | -5642,7            | -5199,7            | -6492,6            | -6857,0            | -7768,5            | -8045,8             | -8405,1             |
| в % к ВВП                            | -12,2              | -9,3               | -10,4              | -10,3              | -10,9              | -10,9               | -10,7               |
| Использование<br>Резервного<br>фонда | 994,0              | -                  | -                  | -                  | -217,1             | 2622,9              | 2136,9              |
| в % к ВВП                            |                    |                    |                    |                    | -0,3               | 3,6                 | 2,7                 |
| Государственные<br>заимствования     | 701,2              | 982,1              | 648,7              | 521,1              | 953                | -159,5              | 393,2               |
| в % к ВВП                            | 1,5                | 1,8                | 1,0                | 0,78               | 1,3                | -0,2                | 0,5                 |

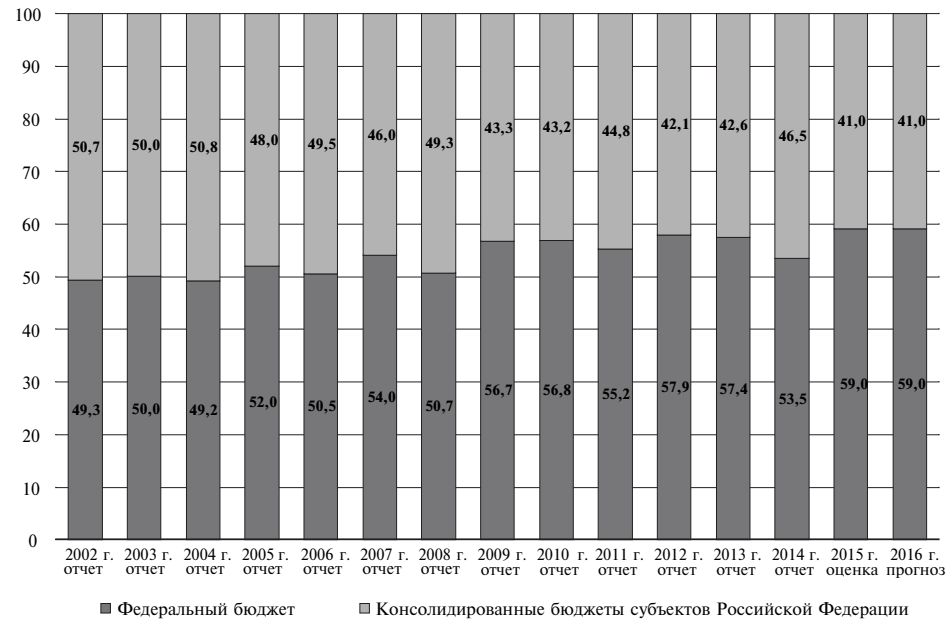
О к о н ч а н и е   т а б л и ц ы   3

|                        |       |        |       |       |        |        |      |
|------------------------|-------|--------|-------|-------|--------|--------|------|
| в т.ч.                 |       |        |       |       |        |        |      |
| внутренние<br>госзаймы | 621,5 | 1079,7 | 511,4 | 358,4 | 1025,2 | 80     | 300  |
| внешние<br>госзаймы    | 79,7  | -97,6  | 137,3 | 162,7 | -72,2  | -239,5 | 93,2 |

Источник: Составлено автором по данным Заключений Счетной палаты РФ на отчеты об исполнении федерального бюджета / URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget>.

Приведенные в *таблице 3* показатели говорят о том, что *альтернативы* сокращению расходов федерального бюджета в 2016 г. *практически не существует*. Из-за истощения Резервного фонда велик риск, что балансировку федерального бюджета придется обеспечивать преимущественно за счет роста государственных займов. А их привлечение уже третий год сопровождается *вытеснением на внутреннем рынке инвестиций из экономики* (вкуже с изъятием пенсионных накоплений граждан). О трудностях размещения значительных объемов государственных заимствований на внутреннем рынке свидетельствует практика их постоянной корректировки в сторону уменьшения из-за отсутствия достаточного спроса на государственные ценные бумаги.

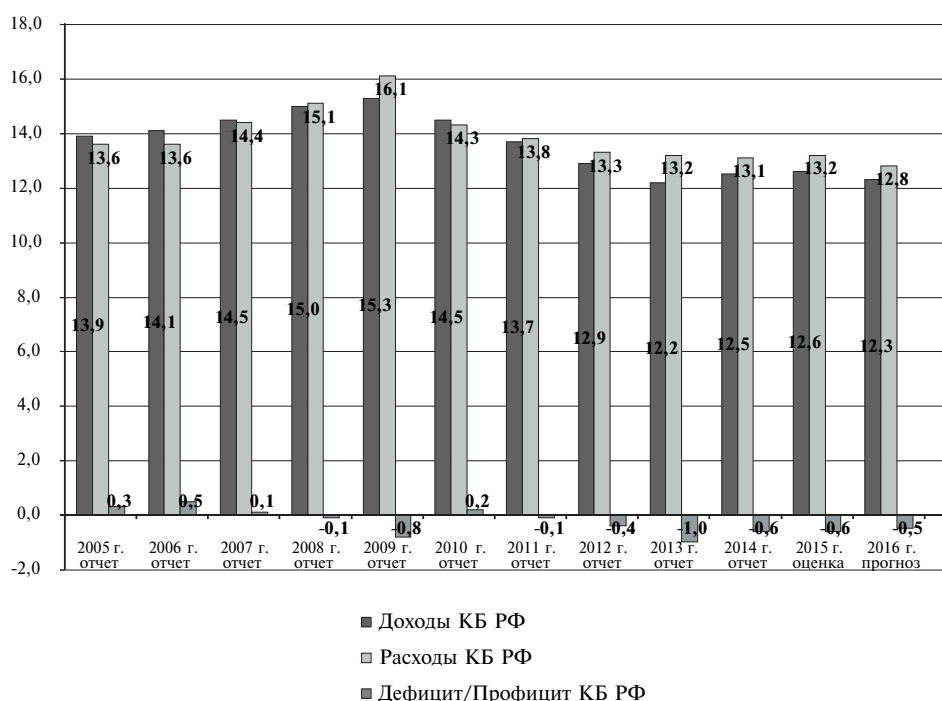
Если проанализировать адаптацию к кризисным условиям *региональных бюджетов*, становится очевидным, что она происходит в основном за счет изменения расходов в сторону их уменьшения (*см. рис. 1*).



**Рис. 1. Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета) в расходах консолидированного бюджета РФ в 2002–2016 гг., в %**

Источник: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год». С . 592 / URL <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/24635/>.

Анализ приведенных на *рисунке 1* данных относительно доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в расходах консолидированного бюджета РФ показывает, что в 2002–2008 гг. она сохранялась на уровне, близком к 50% (в 2007 г. – 46%). Начиная с 2009 г. сложилась устойчивая тенденция к снижению этой доли. На 2016 г. намечается ее снижение до 41,0%. Без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2016 г. составит 34,6%, т.е. сохранится на уровне 2015 г. В относительном выражении прогнозируемые расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2016 г. составят 12,8% ВВП, что на 0,4 процентного пункта меньше, чем в 2015 г. (см. *рис. 2*).



**Рис. 2. Ключевые параметры сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2005–2016 гг., в % к ВВП**

*Источник:* Составлено автором по данным Заключений Счетной палаты Российской Федерации на отчеты об исполнении федерального бюджета за 2005–2014 гг. / URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/>, а также Заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» / URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/24635/>.

Можно сделать вывод, что выпадение доходов на федеральном уровне в основном сглаживается за счет средств Резервного фонда. При этом наблюдается явное сокращение бюджетного люфта за счет более медленного снижения расходов относительно нового уровня доходов. Это дает возможность проводить на федеральном уровне умеренную контрциклическую политику за счет расходной части. На региональном же уровне

балансировка бюджета имеет *выраженный проциклический характер*, что объясняется отсутствием накопленных резервов и значительным долгом регионов (государственный долг субъектов Федерации по состоянию на 1 октября 2015 г. составляет 2172,9 млрд руб.), не позволяющими осуществлять заемное финансирование расходов.

При отсутствии у территориальных бюджетов резервов в форме накопленных дополнительных доходов их положение по сравнению с федеральным бюджетом *следует признать более неустойчивым*. Исполнение региональных бюджетов в 2016 г. осложняется также постоянным увеличением общей долговой нагрузки регионов<sup>7</sup> и сокращением в 2,2 раза (с 310 до 140 млрд руб.) в сравнении с 2015 г. объема предоставляемых им в 2016 г. из федерального бюджета бюджетных кредитов, играющих существенную роль в замещении коммерческих кредитов в структуре регионального долга.

Все новации в части механизма реализации межбюджетных отношений в последние годы сводятся к механической «переупаковке» межбюджетных трансфертов в государственные программы. При этом *концептуальные задачи* согласования интересов Федерации и субъектов Федерации *не решаются*. За 2015–2016 гг. доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах региональных бюджетов сократится до 16,2–16,3% по сравнению с показателями в предыдущие пять лет – на уровне около 18%. Что касается их доли по отношению к ВВП, намечается ее сокращение до 2% в сравнении с 2,2% в ВВП в 2014–2015 гг. Это еще больше осложнит экономическое и социальное положение регионов.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов бюджетной системы России и усиления их регулирующего воздействия на экономику необходима реализация четырех, имеющих принципиальное значение, мер.

Первая. При формировании проекта федерального бюджета на следующие бюджетные циклы необходимо срочно реанимировать бюджетное правило, согласно которому нефтегазовые доходы сберегаются при высоких ценах на нефть и используются при низких. Однако применение данного правила требует внесения изменения в части формирования расчетной цены на нефть, определяющей базовый уровень нефтегазовых доходов федерального бюджета, исходя из ее среднего значения в нефтяном цикле<sup>8</sup>.

Вторая. Балансировку федерального бюджета необходимо осуществлять не посредством дальнейшей девальвации (ослабления) рубля, а посредством оптимизации структуры расходов за счет сокращения их неэффективной части и получения отдачи от принятых в текущем 2015 г. антикризисных мер. В этой связи требуется скорейшее изменение идеологии формирования и исполнения расходной части федерального бюджета с использованием механизмов ее реструктуризации. Под *реструктуризацией расходов федерального бюджета* следует в настоящее время понимать

<sup>7</sup> Темп роста долговых обязательств субъектов Федерации составил в 2012 г. 115,3%, в 2013 г. – 128,6%, в 2014 г. – 120,3%, на 1 октября 2015 г. – 104%.

<sup>8</sup> Расчет цены на нефть нужно осуществлять не по среднегодовым ее значениям в предыдущие периоды, а по среднему значению этой цены в цикле, измеряемом 18-летним периодом.

перераспределение объемов бюджетных ассигнований в пользу выдвинутых концептуальных направлений, соответствующих реализации принятой на долгосрочный период концепции развития российской экономики. При этом важно изменение условий предоставления бюджетных средств получателям с учетом максимального эффекта от их использования.

Реструктуризация расходов должна иметь не тактический, а стратегический характер: т.е. нужно обеспечить сокращение в первую очередь не тех расходов, для которых это легче всего сделать, а тех, которые менее эффективны с точки зрения концепции развития экономики. Иными словами, встроить этот процесс в общие структурные реформы.

Третья. Для повышения сбалансированности региональных бюджетов Российской Федерации в 2016 г. необходимо увеличить объем предоставляемых им межбюджетных трансфертов из федерального бюджета хотя бы на уровень заложенной в прогнозе на 2016 г. инфляции. Кроме того, надо увеличить объем бюджетных кредитов из федерального бюджета до уровня 2015 г. Целесообразно за счет средств создаваемого в федеральном бюджете антикризисного фонда предусмотреть дополнительные трансферты в форме поощряющих субсидий тем региональным бюджетам, которые финансируют инвестиции в региональную экономику и человеческий капитал.

Четвертая. В обстановке замедления экономического роста и сохранения неблагоприятных тенденций в российской экономике целесообразно отказаться от политики наращивания опережающими темпами социальных обязательств регионов. Необходима переориентация расходов региональных бюджетов в пользу тех направлений, которые способствуют развитию и воспроизводству человеческого капитала, а также модернизации региональной экономики.

**Ирина КАРАБАЕВА**

***Противоречия бюджетной политики РФ  
и возможности их преодоления***

Анализ показателей проекта Федерального бюджета на 2016 г. свидетельствует об ухудшении их среднегодовых значений по сравнению с данными в Законе о федеральном бюджете на 2014 г. и 2015 г. и на прогнозируемый период 2016 г.

Очевидно, что такая ситуация обусловлена снижением среднегодовой мировой цены на нефть, ослаблением валютного курса рубля, увеличением среднегодового уровня инфляции, существенным снижением инвестиций в основной капитал, усилением оттока финансовых ресурсов из российской экономики. Параметры проекта федерального бюджета *сформированы по консервативному, инерционному сценарию*. В целом сохраняется ориентированность на проведение ограничительной бюджетной политики, сокращение социально значимых и инвестиционных расходов, ограничение величины бюджетного дефицита, поддержание концепции сохранения значительных резервов федерального бюджета.

Вместе с тем в рамках проекта федерального бюджета предпринята попытка минимизации потерь налоговых доходов за счет *ужесточения фискального давления на реальный сектор российской экономики*. В услови-



ях сокращения налогооблагаемой базы доходов бюджета в качестве мер, обеспечивающих рост доходных поступлений в федеральный бюджет, предусмотрены: плановый рост базовой ставки по НДС с тонны добываемой нефти в 2016 г.; сохранение ставок экспортной пошлины на нефть; взимание дополнительного НДС с компании ОАО «Газпром»; индексация ставок акцизов на индекс потребительских цен (на 6,4%); повышение до 90% норматива зачисления в федеральный бюджет чистой прибыли Центрального банка; увеличение ставок утилизационного сбора; введение утилизационных сборов с самоходных машин и прицепов к ним и сборов с тяжелых фур.

Таким образом, с одной стороны, формирование доходов федерального бюджета в 2016 г. предусматривает прежде всего серьезное повышение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор. С другой — в связи с индексацией ставок акцизов и увеличением нагрузки по утилизационным сборам будет расти и нагрузка на ненефтегазовый сектор, а соответственно и на конечных потребителей, *снижая их реальные доходы*. При этом усиление налоговой нагрузки будет проходить с одновременным ужесточением монетарной политики ЦБ РФ.

Параллельно проект предусматривает *сокращение расходной части* федерального бюджета *в значительной степени за счет социальных обязательств*.

В качестве основных направлений сокращения бюджетных расходов (на общую сумму более чем 330 млрд руб.) рассматриваются:

- снижение уровня индексации пенсионных выплат до 4% (ниже уровня прогнозируемой инфляции в 6,4%, что обеспечит экономию в 157 млрд руб.);
- отказ от индексации пенсий работающим пенсионерам и работникам бюджетной сферы (экономию более 225 млрд руб. за счет изменения Росстатом методики расчета средней зарплаты по стране);
- сокращение расходов федерального бюджета в 2016 г. за счет отказа от индексации оплаты труда государственных служащих и военно-служащих.

Проект предусматривает также продление моратория на накопительные пенсионные взносы граждан до конца 2016 г. Это, по расчетам Минфина, в 2016 г. даст бюджету 344 млрд руб. (в 2017 г. — 412 млрд руб., в 2018 г. — 471 млрд руб.) за счет сокращения трансферта Пенсионному фонду (далее — ПФР).

Однако все вышеперечисленные меры *не дают желаемого эффекта*, т.к. они не обеспечивают стабильности бюджетной политики.

На протяжении последних трех лет расходы федерального бюджета неизменно растут более высокими темпами, чем доходы, обеспечивая последовательное увеличение *бюджетного дефицита*. Увеличение расходов могло бы рассматриваться как положительная тенденция при условии рационального их использования.

Например, при осуществлении бюджетных инвестиций в модернизацию экономики, развитие человеческого капитала, увеличения количества рабочих мест в регионах, поддержку инновационных проектов. Однако в проекте федерального бюджета *предусмотрено сокращение расходов, формирующее условия для снижения инвестиционной составляющей* как в реальный сектор экономики, так и в человеческий капитал.

Это произойдет, во-первых, за счет снижения уровня индексации пенсионных выплат, отказа от индексации оплаты труда государственных служащих и военнослужащих, продления моратория на пенсионные накопления с одновременным увеличением программы государственных заимствований до 1 трлн руб. (из которых чистые займы составят 500 млрд руб., против 30 млрд в 2015 г.). Такие меры существенно снизят потребительский спрос населения, способствуя тем самым снижению инвестиционной активности в реальном секторе российской экономики<sup>9</sup>.

Во-вторых, существенное сокращение бюджетных ассигнований в проекте Федерального бюджета 2016 г., в сравнении с 2015 г., предусматривается по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» — на 40,5%, «Здравоохранение» — на 10,9%, «Образование» — на 7,9%. При этом на силовой блок и социальную политику (в части трансферта Пенсионному фонду), даже с учетом предусмотренных сокращений, по-прежнему приходится большая часть расходов бюджета — 59,6% (против 54,1% в 2014 г.). Такая реструктуризация бюджетных расходов существенно ограничивает вложения в развитие человеческого капитала, снижает эффективность диверсификации структуры экономики, сдерживает ее рост.

В-третьих, увеличение фискальной нагрузки на нефтегазовый сектор при значительном налоговом давлении на ненефтегазовые отрасли не может само по себе обеспечить переориентацию отечественного капитала в импортозамещающие отрасли — инновационные и образовательные технологии, сельскохозяйственное производство и переработку сельхозпродукции, расширение производства товаров и услуг в потребительском секторе экономики. Для этого нужны стимулирующие меры. Но, как и в предыдущем бюджете, в проекте Федерального бюджета на 2016 г. не содержится конкретных мер и инструментов, способных качественно изменить структуру и темпы развития реального сектора.

На сегодня так и остались нерешенными базовые задачи стимулирования капитализации доходов хозяйствующих субъектов и граждан на основе реформы налогообложения. В современной налоговой отечественной политике роль прибыли хозяйствующих субъектов в финансировании накопления ослаблена, что существенно ограничивает размер сбережений и инвестиций в отечественной экономике. Данная проблема является ключевой как для федерального, так и для консолидированного бюджета России.

Возможно ли в неблагоприятной для России ситуации найти собственные финансовые ресурсы для обеспечения экономического роста?

Полагаем, здесь может помочь *переориентация финансовых потоков*, получаемых в виде доходов предприятий и населения на решение двух жизненно важных задач для современного российского общества.

---

<sup>9</sup> Данный подход противоречит заявленной в Основных направлениях бюджетной политики цели увеличения внутренних инвестиций в структуре ВВП и восстановлению в полном объеме с 2016 г. прав застрахованных лиц на формирование накопительной пенсии в соответствии с их выбором.

Первая. С учетом глобальных изменений в структуре и ориентирах мировой экономики обеспечение форсированного роста инвестиций в основной капитал наукоемких и традиционных производств для обеспечения роста экономики на основе ее реструктуризации.

Вторая. Сохранение и укрепление стабильности российского социума.

Осуществление таких преобразований потребует реформы двух основных подоходных налогов — налога на прибыль (далее — НП) и налога на доходы физических лиц (далее — НДФЛ).

Действующая концепция НП предприятий и организаций, выражающаяся в практике двойного налогообложения общей и распределяемой прибыли, а также замене реальных налоговых льгот системой налоговых кредитов, в значительной степени сводит на нет провозглашенную Правительством политику стимулирования инвестиционной и инновационной предпринимательской активности.

Вместе с тем в мировой практике существует система раздельного налогообложения инвестируемой (не распределяемой) прибыли и дивидендов (распределяемой прибыли), причем первая из них облагается с учетом дифференциации ее объемов. Такая система дает возможность целевого налогового воздействия на пропорции распределения прибыли, направляемой производителем на потребление и инвестирование, а также возможность перераспределения тяжести налогового давления между инвестируемой и распределяемой прибылью.

Введение подобных изменений в нашу налоговую систему позволит сформировать реальные стимулы для увеличения вложений в модернизацию и расширение производства. Государству также следует изымать сверхприбыль корпораций, не связанную с инвестициями и инновациями, и использовать полученные средства для целей экономического развития.

Что касается НДФЛ, то ее реформирование необходимо провести в интересах укрепления социальной стабильности в стране. К тому же асоциальный характер распределения налоговой нагрузки при использовании плоской шкалы налогообложения имеет и экономические последствия. Низкий уровень доходов основной массы населения ограничивает покупательный спрос, *сдерживает расширение внутреннего, в т.ч. инвестиционного, рынка* и соответственно возможности роста производства.

Законопроект о введении дифференцированной шкалы НДФЛ уже был вынесен на обсуждение в Государственной Думе РФ. Однако только дифференциация налоговых ставок при сохранении действующей налогооблагаемой базы не в состоянии решить поставленные задачи. Мы полагаем, что оптимальным в системе подоходного обложения является распределение налоговой нагрузки *пропорционально степени удовлетворения социальных потребностей налогоплательщика за счет получаемых доходов*. Полагаем, что работники с доходами, не превышающими прожиточного минимума, не могут и не должны участвовать в финансировании государственных расходов и в накоплении ресурсов на свое пенсионное обеспечение. Бессмысленно изымать деньги у этих

лиц — ведь они тут же включаются в систему обеспечения пособиями за счет того же государства.

Под прогрессивное налогообложение должны подпадать *все доходы* налогоплательщика, *независимо от источника*. Не должно быть различий в налогообложении доходов от трудовой деятельности, пассивных доходов, а также иных категорий доходов (роялти, доходы от сдачи имущества в аренду или наем, доходы в виде наследства и т.д.). Исключение должны составить только дивиденды от частных инвестиций в реальный сектор экономики. Налог на них должен быть минимальным и не превышать 5%.

Обложению подоходным налогом *должен подлежать* не доход отдельного физического лица, а *доход семьи*, поскольку это позволит через налог осуществлять финансовую поддержку семьи, стимулировать ее рост.

При сочетании фискальной и социальной функции подоходного налогообложения граждан обязательно должен использоваться *принцип ступенчатого начисления подоходного налога*, т.е. обложения по конкретной ставке не всего объема доходов налогоплательщика, а только их определенного диапазона. Плюс — применение регрессивной ставки при налогообложении максимального уровня доходов.

По нашему мнению, предлагаемые меры по реформированию бюджетной и налоговой политики позволят последовательно стимулировать как предпринимателей, так и граждан к капитализации существенной части их доходов, способствуя тем самым реиндустриализации реального сектора российской экономики.