



**СФ**

**С О В Е Т  
Ф Е Д Е Р А Ц И И**

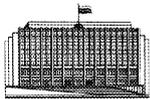
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитическое управление  
Аппарата Совета Федерации

---

**О ПРОГНОЗЕ СОЦИАЛЬНО-  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО  
2018 ГОДА И ПАРАМЕТРАХ  
ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО  
БЮДЖЕТА НА 2016 ГОД**

МОСКВА • 2015



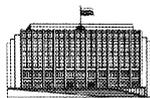
*Настоящий Аналитический вестник подготовлен к Парламентским слушаниям «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2018 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2016 год»*

*Бюджетный процесс в текущем году характеризуется рядом особенностей, преимущественно связанных со значительно возросшим уровнем неопределенности в части поступления доходов от внешнеэкономической деятельности. Рост геополитической напряженности и введение санкций в отношении России повышает актуальность развитие национальных инструментов обеспечения экономического роста.*

*В вестнике представлены материалы, посвященные вопросам бюджетной политики Российской Федерации, параметрам проекта федерального бюджета на 2016 год.*

*В вестнике также обсуждаются возможные пути увеличения доходной базы консолидированного бюджета в налоговой и таможенной сферах, поднимаются проблемы распределения финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней, дается оценка эффективности государственных программ и управления суверенными фондами, приводится опыт российских регионов по антикризисному управлению, а также мировой опыт по преодолению кризисных явлений.*

*Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества.*



## СОДЕРЖАНИЕ

**Т.А. МИРОНОВА**, эксперт Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации

*О прогнозе социально-экономического развития  
Российской Федерации на 2016 год и плановый период  
2017 и 2018 годов* ..... 7

**А.С. УСИК**, начальник отдела финансового анализа  
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*Об основных параметрах проекта Федерального  
бюджета на 2016 г. (информационно-аналитический  
материал)* ..... 15

**В.В. ИВАНТЕР**, директор Института народнохозяйственного  
прогнозирования Российской академии наук

**А.А. ШИРОВ**, заместитель директора Института  
народнохозяйственного прогнозирования Российской  
академии наук

*Об актуальных вопросах бюджетной политики* ..... 27

**С.Д. БОДРУНОВ**, директор Института нового индустриального  
развития имени С.Ю. Витте

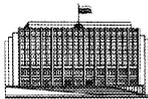
*По вопросу бюджетной политики на 2016 год*..... 29

**М.В. ЕРШОВ**, главный директор по финансовым  
исследованиям Института Энергетики и Финансов

*О бюджетных механизмах стимулирования  
экономического роста в условиях санкций*..... 37

**А.Д. НЕКИПЕЛОВ**, директор Московской школы экономики  
Московского государственного университета имени  
М.В. Ломоносова

*О возможных принципиальных подходах к финансово-  
бюджетной политике в современных условиях*..... 41



**В.В. МАСЛЕННИКОВ**, заместитель директора Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве РФ,

**М.Р. ПИНСКАЯ**, директор Центра налоговой политики и налогового администрирования Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве РФ,

**С.П. СОЛЯНИКОВА**, заведующая кафедрой государственных и муниципальных финансов Финансового университета при Правительстве РФ

*Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации должны стать источником экономического роста..... 46*

**А.В. ТЕБЕКИН**, проректор по научной работе Российской таможенной академии

*Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2018 года ..... 50*

**Л.И. ГОНЧАРЕНКО**, заведующая кафедрой «Налоги и налогообложение» Финансового университета при Правительстве РФ

*Налоговое законодательство: совершенствование в условиях задачи обеспечения стабильности ..... 55*

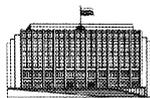
**Л.Н. ЛЫКОВА**, главный научный сотрудник Института экономики РАН

**И.С. БУНИНА**, старший научный сотрудник Института экономики РАН

*Использование налоговых инструментов в ходе финансового кризиса: опыт некоторых европейских стран ..... 69*

**А.В. ТЕБЕКИН**, проректор по научной работе Российской таможенной академии

*Таможенная система: резервы повышения доходов федерального бюджета ..... 79*



**А.Н. СУХАРЕВ**, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета

*Резервный фонд и Фонд национального благосостояния Российской Федерации: итоги функционирования* ..... 91

**М.Д. СЕМЕНОВ**, консультант отдела финансового анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*Текущая ситуация в экономике Российской Федерации (основные итоги за первое полугодие 2015 года)* ..... 100

**А.С. УСИК**, начальник отдела финансового анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*Текущая ситуация в бюджетной сфере (основные итоги исполнения федерального бюджета за первое полугодие 2015 год)* ..... 105

**Е.Ю. ПЛАТОНОВА**, ведущий консультант отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

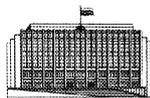
*Прогноз макроэкономического развития на 2016-2018 годы по «Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018 годов» Банка России* ..... 111

**А.С. УСИК**, начальник отдела финансового анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*Антикризисные меры российских регионов в бюджетной сфере* ..... 115

**В.П. СЛАВЯНСКАЯ**, консультант Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*О Проекте «Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов»* ..... 123



**А.С. УСИК**, начальник отдела финансового анализа  
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*О новой Концепции межбюджетных отношений* ..... 127

**С.Н. ГУРИНОВ**, ведущий консультант отдела государственного  
строительства Аналитического управления Аппарата Совета  
Федерации

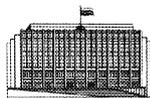
*О реализации государственных программ Российской  
Федерации* ..... 134

**С.Н. ГУРИНОВ**, ведущий консультант отдела государственного  
строительства Аналитического управления Аппарата Совета  
Федерации

*О закупках товаров, работ и услуг для государственных  
и муниципальных нужд (эффективность, резервы)* ..... 138

**С.А. МАЛИНОВСКАЯ**, заместитель начальника отдела  
финансового анализа Аналитического управления Аппарата  
Совета Федерации

*Анализ коррупциогенных факторов Федерального закона  
«О контрактной системе в сфере закупок, товаров,  
работ, услуг для обеспечения государственных и  
муниципальных нужд»* ..... 141



**Т.А. МИРОНОВА,**  
эксперт Аналитического  
управления Аппарата  
Совета Федерации

## **О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов**

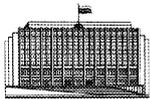
Представленный Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017-2018 годов (далее – Прогноз) разработан Минэкономразвития России на основе одобренных Правительством Российской Федерации сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации с учетом приоритетов и целевых индикаторов социально-экономического развития, сформулированных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

При этом в прогнозе учитываются тенденции социально-экономического развития в 2015 году и прогнозные показатели состояния российской экономики по итогам текущего года<sup>1</sup>.

Как указано в Прогнозе, **основными приоритетами экономической политики** в рассматриваемый период являются:

---

<sup>1</sup> По прогнозам Минэкономразвития России, ВВП по итогам года снизится на 3,9%, промышленное производство – на 3,3%, инвестиции в основной капитал – на 9,9%, реальная заработная плата – на 8,1%, инфляция составит 12,2%, экспорт – 69,8%, импорт – 64,9% к уровню 2014 года.

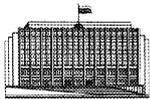


- повышение инвестиционной привлекательности Российской Федерации, улучшение делового климата и создание благоприятной деловой среды;
- обеспечение сбалансированности федерального бюджета;
- сохранение стабильности налоговых условий и оптимизация тарифного регулирования;
- повышение качества жизни и инвестиции в человеческий капитал;
- сбалансированное региональное развитие;
- повышение качества функционирования институтов государственной власти;
- развитие информационных технологий и поддержка высокотехнологичных секторов экономики.

Приоритетность этих направлений экономической политики очевидна, вместе с тем, необходимо отметить, что в этом году Прогноз готовился в условиях экономического спада и роста напряженности внешнеполитической и экономической ситуации (санкции, ограниченный доступ к финансовым ресурсам и поставкам высокотехнологичного оборудования, замедление спроса на многие товары российского экспорта, высокий уровень оттока капитала).

В связи с этим первоочередное внимание должно уделяться таким вопросам, как преодоление кризисных явлений последних лет, спада в экономике и социальной сфере, снижение зависимости от импорта и обеспечение экономической безопасности, без которых сегодня невозможна и реализация названных приоритетов.

Прогноз социально-экономического развития на 2016–2018 годы характеризует развитие российской экономики в условиях сохраняющейся геополитической нестабильности, продолжения



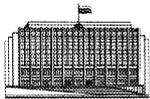
применения на протяжении всего прогнозного периода к России экономических санкций со стороны ЕС и США и ответных контрсанкций, ограничения доступа к мировому рынку капитала для российских компаний и высокого уровня чистого оттока капитала из частного сектора, связанного с погашением внешнего долга. Все эти факторы затрудняют восстановление инвестиционной активности.

Представлено три варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на следующие три года.

**Базовый вариант** предусматривает сохранение инерционных тенденций изменения внешних факторов и проведение консервативной бюджетной политики, в том числе в части социальных обязательств государства. Он разработан исходя из прогноза мировых агентств среднегодовой цены на нефть Urals в 2016 году 50 долларов, в 2017 году – 52 доллара, в 2018 году – 55 долларов США за баррель. Рост ВВП в 2016 году прогнозируется на уровне 0,7%, в дальнейшем по мере восстановления инвестиционного и потребительского спроса темпы роста экономики повысятся до 1,9% в 2017 году и до 2,4% в 2018 году.

**Целевой вариант** разработан в соответствии с поручением Президента Российской Федерации и предполагает выход российской экономики на траекторию устойчивого роста с темпами, не ниже среднемировых (на 4,5 – 5% в год), снижение инфляции до уровня 4% без ужесточения денежно-кредитной политики, а также рост производительности труда не менее чем на 5% при одновременном обеспечении макроэкономической сбалансированности и роста доходов населения.

Таким образом, в данном сценарии **описывается модель развития, при которой экономика способна расти темпами выше среднемировых, даже в сложившихся неблагоприятных условиях**



(расчеты построены исходя из того же уровня цен на нефть, что и в базовом варианте, и сохранения санкций на весь прогнозный период. Предполагается, что такие темпы можно обеспечить за счет ежегодного роста инвестиций на 8–10%<sup>2</sup>, что на порядок выше, чем предусмотрено в базовом прогнозе).

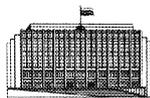
Очевидно, что целевой сценарий отражает переход к принципиально новой модели экономического роста, а его реализация потребует пересмотра сложившихся приоритетов бюджетной политики и проведения значительных структурных преобразований расходной части федерального бюджета, предполагающих оптимизацию и повышение эффективности бюджетных расходов. Необходим также радикальный пересмотр государственных программ Российской Федерации в целях соответствия ориентирам и показателям целевого состояния социально-экономического развития Российской Федерации.

Вместе с тем, несмотря на то, что Минэкономразвития РФ описывает возможные пути реализации данного сценария, **ни в Прогнозе, ни в проекте федерального бюджета на 2016 год таких мер не предусмотрено.**

Третий, **консервативный, вариант** рассчитан исходя из условий еще более низкой динамики среднегодовых цен на нефть Urals – до 40 долларов США за баррель. Причем предполагается, что такой уровень цен сохранится на протяжении всего прогнозного периода. В этих условиях снижение ВВП может составить до 1%, продолжится углубление инвестиционного спада, усилится негативная динамика в

---

<sup>2</sup> Основными источниками такого ускоренного роста инвестиций могли бы стать пенсионные накопления за счет возвращения к системе обязательных накопительных пенсий, инвестирование до 80% средств ФНБ, а также ресурсы, высвобождаемые в результате снижения административных издержек.

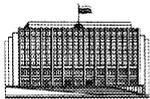


промышленности и розничной торговле, произойдет дальнейшее снижение уровня жизни населения.

**Таблица 1. Основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 – 2018 годы**

	2014 г. (отчет)	2015 г. (ожд.)	2016 г. (прогноз)	2017 г. (прогноз)	2018 г. (прогноз)
<b>Цены на нефть Urals (мировые), долл. США/баррель</b>					
базовый	97,6	53	50	52	53
консервативный			40	40	40
целевой			50	52	53
<b>Валовой внутренний продукт, темп роста %</b>					
базовый	0,6	-3,9	0,7	1,9	2,4
консервативный			-1,0	1,3	2,3
целевой			2,3	3,3	4,4
<b>Инвестиции в основной капитал, %</b>					
базовый	-2,7	-9,9	-1,6	2,1	2,6
консервативный			-6,4	0,6	1,4
целевой			3,1	6,0	8,3
<b>Промышленность, %</b>					
базовый	1,7	-3,3	0,6	1,5	1,9
консервативный			-0,5	1,3	1,5
целевой			1,9	2,7	3,4
<b>Реальные располагаемые доходы населения, %</b>					
базовый	-0,8	-4,0	-0,5	1,6	1,9
консервативный			-3,5	-0,1	0,9
целевой			0,2	2,7	3,1
<b>Реальная заработная плата, %</b>					
базовый	1,3	-8,1	-0,2	2,9	3,1
консервативный			-2,9	0,9	2,0
целевой			1,4	3,3	4,3
<b>Оборот розничной торговли, %</b>					
базовый	2,7	-8,5	0,4	2,1	2,3
консервативный			-2,7	0,5	1,7
целевой			1,4	3,3	4,3
<b>Экспорт - всего, млрд. долларов США</b>					
базовый	498	347	329	341	360
консервативный			291	292	297
целевой			332	346	368
<b>Импорт - всего, млрд. долларов США</b>					
базовый	308	197	200	212	223
консервативный			174	178	182
целевой			206	217	230

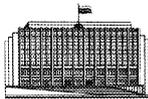
**Базовый вариант прогноза, положенный в основу формирования федерального бюджета на 2016 год, ориентирован на то, что российская экономика начинает адаптироваться к новым**



условиям. Наряду с действием негативных факторов, о которых говорилось выше, постепенно будут усиливаться факторы, оказывающие компенсирующее и стимулирующее воздействие на экономический рост. Прежде всего, речь идет о постепенной переориентации на закупку отечественных товаров и технологий, развитии импортозамещающих производств, снижении издержек, высвобождении неэффективного капитала и повышении конкурентоспособности отечественной продукции вследствие девальвации рубля и т.д.

По оценкам Минэкономразвития РФ, восстановительный рост экономики может начаться уже в четвертом квартале 2015 года и продолжится в 2016 году. При этом основными источниками роста на первоначальном этапе должны стать **постепенное восстановление потребительского спроса** (по прогнозам, рост розничного товарооборота в следующем году составит 0,4%), а также замедление сокращения (за период 2014–2015 годов) и последующее **восстановление материальных запасов в производстве**. Ожидается, что влияние этого фактора на накопление валового продукта будет выше, чем продолжающееся сокращение инвестиций в основной капитал.

Вместе с тем, возможность заметного роста потребительского спроса выглядит достаточно проблематичной, учитывая, что в 2016 году продолжится сокращение реальных располагаемых доходов населения, связанное, в частности, с ожидаемым снижением реальной заработной платы, снижением уровня индексации зарплат работников бюджетной сферы, а также пенсий и ряда социальных выплат. Как следует из самого текста Прогноза, предполагается, что даже в 2018 году доходы населения останутся ниже уровня 2014 года.



Также обращает на себя внимание, что оживление экономики в следующем году, по прогнозам Минэкономразвития, должно происходить на фоне продолжения инвестиционного спада – на 1,6% в 2016 году.

Резкое сокращение **инвестиций** в основной капитал в текущем году вызвано, прежде всего, такими факторами, как труднодоступность получения кредитов на внутреннем рынке<sup>3</sup> и ограничение возможности заимствования российскими компаниями кредитных ресурсов за рубежом, удорожание импорта оборудования и других инвестиционных товаров, сокращение бюджетных капиталовложений, рост долговой нагрузки и общая экономическая неуверенность инвесторов.

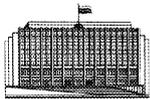
С 2017 года прогнозируется возвращение к инерционному экономическому росту, прежде всего, за счет положительной динамики экспорта при постепенном повышении доли экспорта продукции обрабатывающих производств, а также с незначительным повышением инвестиционной активности. Предполагается, что на первом этапе рост инвестиций будет связан с реализацией ряда крупных инвестиционных проектов, а в последующие годы – с **ростом инвестиционной активности частного бизнеса**<sup>4</sup>.

Прогнозом предусматривается **замедление инфляции** – в 2016 году до 6,4% (в 2015 году – 12,2%). В 2017 и 2018 годах инфляция снизится до 6 и 5,1%, соответственно<sup>5</sup>. Основой для сдерживания

<sup>3</sup> В базовом сценарии предполагается, что ключевая ставка ЦБ РФ снизится до к концу 2015 г. до уровня 10%, а к концу 2016 г. — до 6,5–7%. В настоящее время ставки кредитов (в рублях), по которым банки предоставляют заемные средства промышленным компаниям, составляют в среднем 16,3% годовых, с традиционным разбросом ставок от 14,9% для металлургов до 18,2% для легкой промышленности.

<sup>4</sup> Ожидается рост инвестиций в инфраструктурный сектор: транспорт (без трубопроводного) и связь, отрасли сферы услуг (финансовая сфера, операции с недвижимым имуществом, торговля и др.), газовую отрасль и электроэнергетику.

<sup>5</sup> По мнению Минэкономразвития РФ, снижение инфляции до 4% возможно только при ужесточении денежно-кредитной политики, что приведет к продолжению экономического спада и снижению уровня жизни.

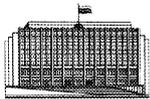


инфляции должна стать стабилизация и некоторое укрепление обменного курса рубля в течение года, а также сохранение высоких спросовых ограничений в результате произошедшего снижения платежеспособности населения. Прогнозируется, что определенную позитивную роль в ослаблении инфляции будет играть рост предложения более дешевых отечественных товаров в результате постепенного расширения импортозамещения.

Кроме того, удержанию инфляции в прогнозных значениях в 2016 году будет способствовать также **ограничение роста коммунальных тарифов**<sup>6</sup>. Предусматривается, что их рост будет колебаться в среднем в пределах 4% в результате ограничения предельного размера индексации регулируемых тарифов инфраструктурных отраслей – особенно оптовых цен на газ. Следует отметить, что в Прогнозе описывается целый перечень возможных рисков, от которых будет зависеть реалистичность представленного прогноза. В условиях сохранения геополитической напряженности, а также трудно прогнозируемых колебаний цен на нефть значительно повышается неопределенность траектории дальнейшего экономического развития. Это создаст дополнительные трудности и увеличит риски для возобновления роста инвестиций в основной капитал, может привести к ужесточению условий привлечения заемных средств на внешних рынках, формирует предпосылки к масштабному оттоку капитала, что, в свою очередь, может повлечь за собой дальнейшее ослабление обменного курса, сохранение высокого уровня инфляции и ухудшение потребительской уверенности.

Падение цен на нефть ниже 50 долларов США за баррель

<sup>6</sup> Вместе с тем, по оценкам Минэкономразвития, практическая «заморозка» тарифов не окажет существенного влияния на инфляцию: даже нулевая индексация тарифов сократит темпы инфляции только на 0,3 п. п., но и это будет нивелировано ростом перекрестного субсидирования и издержек.



повлечет за собой заметное ослабление национальной валюты, ускорение инфляции и усиление оттока капитала<sup>7</sup>.

В связи с этим представляется необходимым **дополнительно выработать меры по сохранению основных показателей базового варианта прогноза в случае развития ситуации по консервативному сценарию, а также предусмотреть конкретные механизмы реализации модели развития, обозначенной в целевом варианте прогноза.**

**А.С. УСИК,**  
*начальник отдела финансового  
анализа Аналитического  
управления Аппарата  
Совета Федерации*

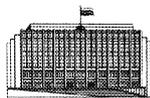
**Об основных параметрах  
проекта Федерального бюджета на 2016 г.<sup>8</sup>  
(информационно-аналитический материал)**

В условиях усиливающейся волатильности на мировых рынках энергоносителей, с целью наиболее корректного отражения в федеральном бюджете 2016 года основных направлений реализации бюджетной политики принят **Федеральный закон, устанавливающий особенности составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год<sup>9</sup>**. Закон сокращает горизонт бюджетного планирования до одного года,

<sup>7</sup> По расчетам Института проблем переходного периода, минимальное увеличение ВВП в 2016 году (на уровне 0,3%) возможно лишь при среднегодовой цене на нефть в 70 долл. за баррель.

<sup>8</sup> Материал основан на данных проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», а также данных документов и материалов, разрабатываемых с Проектом, внесенных Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 8 октября 2015 года.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 30 сентября 2015 года №273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации».



приостанавливая до 1 января 2016 года положения Бюджетного кодекса Российской Федерации в отношении планового периода. Закон также продлевает до 25 октября 2015 года сроки внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2016 год и проектов федеральных законов о бюджетах государственных фондов Российской Федерации на 2016 год.

**Таким образом, трехлетний федеральный бюджет стал однолетним. И существенно сократились сроки его рассмотрения Федеральным Собранием Российской Федерации.**

### 1. Динамика основных показателей федеральных бюджетов

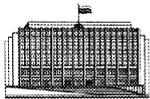
Таблица 1. Важнейшие показатели федеральных бюджетов 2009 – 2016 гг.<sup>10</sup>

	прирост ВВП, %	ВВП, трлн. руб.	инфляция за год, %	цена нефти «Юралс»	доходы трлн. руб.	расходы трлн. руб.	дефицит (профицит), в % ВВП
2009	-7,8	38,807	8,8	61,1	7,338	9,660	-5,9
2010	4,5	46,309	8,8	78,2	8,305	10,117	-4,0
2011	4,3	55,799	6,1	109,3	11,368	10,926	+0,8
2012	3,4	62,218	6,6	110,5	12,855	12,895	-0,06
2013	1,3	66,755	6,5	107,9	13,020	13,342	-0,5
2014	0,6	71,406	11,4	97,6	14,497	14,832	-0,5
2015-ФЗ*	-3,9	73,515	12,2	53,0	13,251	15,417	-3,0
2016-ПФЗ**	0,7	78,673	6,4	50,0	13,577	15,762	-2,8

\* с учетом готовящихся изменений, согласно проекту федерального закона №898585-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (планируется принять в первом чтении 23 октября 2015 г.).

\*\* по оценкам и прогнозам Минфина России и Минэкономразвития России // Согласно Проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», внесенному Минфином России в Правительство России, по ситуации на 8 октября 2015 года (материалы Правительства РФ).

<sup>10</sup> Источники: По данным уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2018 года (материалы к Законопроекту); Данные Минфина России; Росстата России; Банка России; Федеральный закон от 03.10.2010 №255-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год»; Федеральный закон от 07.10.2011 №272-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год»; Федеральный закон от 02.10.2012 №151-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год»; Федеральный закон от 30.09.2013 №254-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2012 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2012 год»; Федеральный закон №216-ФЗ от 3 декабря 2012 года «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»; Федеральный закон от 05.10.2015 №276-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год».



Работа над бюджетными проектировками 2016 года ведется в условиях необходимости решения задачи адаптации к существенным изменениям внешнеэкономических условий. Основными вызовами для экономики России стали двукратное падение цен на нефть и отсутствие доступа к международным рынкам капитала. Недиверсифицированная российская экономика, по-прежнему, слишком сильно зависит от внешней конъюнктуры. Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета находится на чрезмерно высоком уровне – 10,9% ВВП<sup>11</sup>.

## **2. Дефицит бюджета**

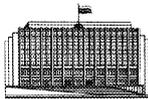
Согласно проектировкам<sup>12</sup>, **дефицит федерального бюджета в 2016 году составит 2 184 млрд. рублей (2,8% ВВП).**

Данные расчеты претерпели **значительные изменения по сравнению с прошлыми проектировками.** Федеральными законами от 2 декабря 2013 года №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» и от 1 декабря 2014 года №384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» на 2016 год утвержден дефицит в размере 486,5 млрд рублей (-0,6% ВВП) и 476,3 млрд рублей (-0,6% ВВП) соответственно. Таким образом, Законопроектом дефицит бюджета на 2016 год увеличен почти в пять раз по сравнению с предыдущими проектировками.

**Бюджетное планирование, опирающееся на экономические прогнозы недостаточного качества, ежегодно существенно меняет плановые показатели на очередной период, иногда вплоть до противоположных.**

<sup>11</sup> В 2015 году, по уточненной оценке Минфина России.

<sup>12</sup> Здесь и далее источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения **на заседании 8 октября 2015 года.**



### 3. Основные показатели доходов

Прогнозируется **общий объем доходов федерального бюджета в 2016 году в сумме 13 577 млрд. рублей.**

**3.1. Прогноз доли нефтегазовых доходов** в 2014 году (отчет), в 2015 году и в 2016 году составляет соответственно: 51,3%; 44,4% и 43,4%. Доходы федерального бюджета, по-прежнему, опираются на извлечение природной ренты.

При этом частично<sup>13</sup> приостанавливается вернувшийся в 2013 году в бюджетное законодательство<sup>14</sup> механизм «бюджетных правил»<sup>15</sup>, который и был призван решить проблему избыточной зависимости федерального бюджета от извлечения природной ренты. Правила<sup>16</sup> исключают возможность использования доходов, получаемых в результате высокого уровня цен на нефть и газ, для осуществления текущих расходов.

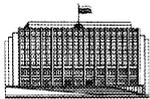
В Государственной программе Российской Федерации «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» (утверждена распоряжением Правительства Российской

<sup>13</sup> Действие правил приостановлено в части определения общего объема расходов федерального бюджета для очередного финансового года.

<sup>14</sup> В 2009 году действие бюджетных правил было приостановлено из-за резкого падения уровня доходов федерального бюджета (как нефтегазовых, так и ненефтегазовых) и необходимости компенсации падения для предотвращения резкого сокращения расходов. Для этого было решено использовать накопленные средства Резервного фонда, а также все поступающие нефтегазовые доходы, независимо от уровня цен на нефть.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2012 года №268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

<sup>16</sup> В 2013 году установлены особые правила учета (и зачисления) нефтегазовых доходов в федеральный бюджет. Так называемые «дополнительные доходы» бюджета Правительство Российской Федерации переводит в Резервный фонд (для покрытия возможного в будущем дефицита бюджета). Под этими «дополнительными доходами» понимается разность между нефтегазовыми доходами по прогнозной и «базовой» ценам на нефть («базовой» ценой признается средняя цена за определенный период (несколько лет), оканчивающийся в текущем году).



Федерации от 30 декабря 2013 г. №2593-р) сказано, что соблюдение «бюджетных правил» обеспечит «сбалансированность федерального бюджета, сокращение нефтегазового дефицита федерального бюджета, увеличение объема суверенных фондов». При этом Правительство Российской Федерации рассчитывало, что при умеренном росте нефтяных цен<sup>17</sup> нефтегазовый дефицит сократится в 2013-2014 годах до 10,2% ВВП и 9% ВВП соответственно, а в 2020 году будет не выше 7,8% ВВП.<sup>18</sup>

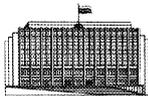
Однако за время действия правила **не удалось добиться видимых темпов сокращения нефтегазового дефицита федерального бюджета**. По итогам 2013 года он составил 10,3% ВВП, по итогам 2014 года - 10,9% ВВП. По итогам 2015 года его размер также оценивается в 10,9% ВВП. В соответствии с утвержденными Федеральным законом о федеральном бюджете на 2015-2017 годы<sup>19</sup> показателями, нефтегазовый дефицит в 2016 году прогнозируется на уровне 10,2% ВВП, а в бюджетных проектировках **на 2016 год он снова немного увеличен и сохранится на уровне 10,3% ВВП**.

**3.2. К нефтегазовым доходам, имеющим наибольший удельный вес, относятся следующие:** НДС, таможенные пошлины (без нефтегазовых), поступления от налога на прибыль, а также от акцизов.

<sup>17</sup> При среднегодовой стоимости нефти около 100 долларов США за баррель в ценах 2011 года.

<sup>18</sup> Пояснительная записка к Федеральному закону от 25 декабря 2012 года №268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» (законопроект №102334-6).

<sup>19</sup> Федеральный закон от 1 декабря 2014 года №384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов».



**Таблица 2. Структура нефтегазовых доходов бюджета в 2016 г., млрд. рублей (прогноз)<sup>20</sup>.**

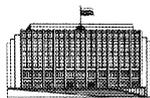
	Млрд. рублей	в доле всех доходов, %
Все доходы	13577,3	100
<b>Нефтегазовые доходы</b>	7690,0	56,6
в том числе:		
<b>НДС</b>	4420,6	32,6
<b>ввозные таможенные пошлины</b>	560,4	4,1
<b>налог на прибыль</b>	431,4	3,2
<b>акцизы</b>	575,6	4,2

В связи с тем, что федеральный бюджет становится однолетним, невозможно проследить, какой тренд будет характерен для структуры нефтегазовых доходов федерального бюджета в среднесрочной перспективе.

В проекте Основных направлений налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов сказано, что в течение трех лет сохранение уровня налоговой нагрузки на экономику останется приоритетом Правительства Российской Федерации. Однако мы видим, что доля налога на прибыль в общем объеме нефтегазовых доходов в 2016 году достигает 3,2%. В то время, как в прошлогодних бюджетных проектировках 2015-2017 годов данная доля была ниже и оставалась достаточно стабильной (в пределах 2,5 - 2,7%) на протяжении трехлетки<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 8 октября 2015 года.

<sup>21</sup> Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов.



#### 4. Основные показатели расходов

Общий объем расходов федерального бюджета в 2016 году составит 15 761,6 млрд. рублей<sup>22</sup>.

Таблица 3. Группировка и финансирование государственных программ Российской Федерации по направлениям (данные по финансированию приведены в соответствии с Проектом, без учета отклонений, без паспортных данных), млрд. рублей<sup>23</sup>.

Программы по направлениям	2015*	2016-Проект
Расходы на реализацию госпрограмм, всего	8707,5	8713,7
<i>в том числе:</i>		
1. Новое качество жизни (12 программ)	3503,2	3360,3
2. Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ), без закрытой части	2259,9	2163,8
3. Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	1542,4	1558,8
4. Сбалансированное региональное развитие (5 программ)	772,8	919,8
5. Эффективное государство (4 программы)	1293,0	1332,2
Расходы на реализацию программ (закрытая часть)	876,9	936,0

\* показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2015 года

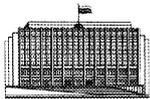
**4.1. Основные расходы проектируемого бюджета формируются в соответствии с программными принципами** и сгруппированы по пяти направлениям государственных программ Российской Федерации (39 программ)<sup>24</sup>.

Согласно предыдущим планам Правительства Российской Федерации, доля «программных», то есть непосредственно увязанных с

<sup>22</sup> Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 8 октября 2015 года.

<sup>23</sup> Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 8 октября 2015 года.

<sup>24</sup> Важной особенностью федерального бюджета в 2016 году станет отражение бюджетных ассигнований также в разрезе основных мероприятий.



целями и результатами государственной политики расходов федерального бюджета, должна была уже в текущем, 2015 году достичь 90% от общего объема расходов федерального бюджета<sup>25</sup>. Однако, сейчас структура расходов федерального бюджета 2016 года, наоборот, характеризуется, хотя и незначительным, но снижением доли программных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета, по предварительным данным, с 57% в 2015 году до 55% в 2016 году.

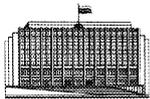
**4.2.** По разделам классификации расходов федерального бюджета в 2016 году отмечаются следующие особенности. Наиболее велики расходы на «социальную политику» — 28% от всех расходов (при увеличении расходов по разделу по отношению к предыдущему году на 0,9 процентных пункта); «национальная оборона» — доля 18,3%, снижение на 1,8 п.п.; «национальная экономика» — доля 16,1%, повышение на 1,4 п.п.; «национальная безопасность» — доля 12,8%, снижение на 0,1 п.п.; «общегосударственные расходы» — доля 7,3%, повышение на 0,2 п.п.; «межбюджетные трансферты общего характера» — доля 4,2%, повышение на 0,2 п.п.; «образование» — доля 3,7%, снижение на 0,4 п.п.<sup>26</sup>.

Таким образом, основные ресурсы федерального бюджета **сосредоточены на выполнении социальных обязательств, укреплении обороноспособности страны и финансовом обеспечении задач в области национальной экономики.**

---

<sup>25</sup> Планировалось в 2013 году утвердить государственную программу «Развитие пенсионной системы Российской Федерации» и в 2015 году - государственную программу «Обеспечение обороноспособности страны». После этого, доля «программных» расходов федерального бюджета должна была превысить 90% от общего объема расходов федерального бюджета. //Согласно пояснительной записке к Проекту федерального бюджета на 2014-2016 годы.

<sup>26</sup> Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения **на заседании 8 октября 2015 года.**



**4.3.** Межбюджетные трансферты из федерального бюджета направляются в основном в бюджеты трех государственных внебюджетных фондов, а также на дотации, субсидии и субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации.

**4.3.1.** Из всех межбюджетных трансфертов **наиболее велик трансферт Пенсионному фонду Российской Федерации (ПФР)**. В 2016 году он вновь увеличится по отношению к предыдущему году на 7,6% и составит 3,195 трлн. руб. или **20,3% всех расходов федерального бюджета**.

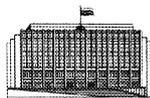
По мнению экспертов, «большая величина средств Пенсионного фонда, значительный трансферт ему из федерального бюджета показывают, что хотя финансовое положение Пенсионного фонда и не меняется в предстоящие годы критически, но оно неуклонно ухудшается. Это говорит о неизбежном нарастании финансовых затруднений Пенсионного фонда, если в среднесрочном плане не будет проведена реформа, которая сбалансирует доходные источники и расходы Фонда»<sup>27</sup>.

**Трансферт Фонду социального страхования Российской Федерации (ФСС)** из федерального бюджета в 2016 году составит 20,9 млрд. рублей (трансферт ФСС в 2015 году составил 23,1 млрд рублей).

**Трансферт Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (ФОМС)** в 2016 году составит 25,4 млрд рублей (трансферт ФОМС в 2015 году составил 23,9 млрд рублей).

**4.3.2. Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации** снизятся в 2016 году относительно предыдущего года на 4,5% и **составят 1 520,6 млрд рублей**.

<sup>27</sup> Аналитический материал «О параметрах проекта Федерального бюджета на 2012 и плановый период 2013 и 2014 годов» // автор - А.М.Трофимов, ведущий советник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.



**На фоне прогнозов об увеличении в 2015 году и сохранении на высоком уровне в 2016 году дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (в 2015 году такой дефицит прогнозируется в размере 997,6 млрд рублей, в 2016 году – в размере 641,6 млрд рублей<sup>28</sup>), финансовую помощь регионам в 2016 году планируется снизить.**

Основной тренд, который прослеживается в сфере межбюджетных отношений – это увеличение доли самого непрозрачного вида трансфертов, порядок предоставления которых практически не прописан в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 132.1) – «иных межбюджетных трансфертов» в общем объеме трансфертов региональным бюджетам (в итоге, доля «иных межбюджетных трансфертов» растет с 7,1% в 2014 году до 17,1% в 2017 году).

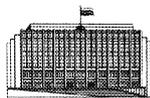
Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2016 году увеличен на 5,5% по сравнению с 2015 годом и составит 514,6 млрд. рублей.

**Таблица 4. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, млрд. рублей<sup>29</sup>.**

Наименование	2014 год		2015 год			2016 год		
	отчет	доля, %	роспись*	в % к 2014 г.	доля, %	проект	в % к 2015 г.	доля, %
<b>Межбюджетные трансферты</b>	<b>1606,9</b>	<b>100</b>	<b>1592,3</b>	<b>-1</b>	<b>100</b>	<b>1520,6</b>	<b>-4,5</b>	<b>100</b>
<i>в том числе:</i>								
дотации	774,7	48,2	596,1	-23	37,4	647,4	+8,6	42,6
субсидии	409,9	25,5	439,0	+7	27,6	302,2	-31,2	19,9
субвенции	308,2	19,2	345,7	+12,2	21,7	311,3	-10	20,4
<b>иные межбюджетные трансферты</b>	<b>114,2</b>	<b>7,1</b>	<b>211,5</b>	<b>+85,2</b>	<b>13,3</b>	<b>259,8</b>	<b>+22,9</b>	<b>17,1</b>

\* показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2015 года

<sup>28</sup> 2015 год – по оценке Счетной палаты РФ. 2016 год – согласно «июльскому» варианту ОНБП-2016.



Не обнаружены в представленных материалах Минфина России к заседанию 8 октября 2015 года<sup>30</sup> комментарии по поводу существенного снижения объема субсидий регионам.

Проектом федерального бюджета на 2016 годы предусмотрено дальнейшее **увеличение количества межбюджетных трансфертов региональным бюджетам, утверждаемых приложением к федеральному закону о федеральном бюджете – 60 трансфертов, в том числе 22 субсидий**<sup>31</sup>. В 2015 году было утверждено 52 межбюджетных трансферта бюджетам субъектов Федерации, из них 17 субсидий (для сравнения: в 2014 году всего 40 трансфертов, из них 11 субсидий).

Дальнейшая работа по минимизации количества трансфертов, распределяемых вне рамок федерального закона о федеральном бюджете, повысит не только прозрачность бюджетного процесса, но и позволит субъектам Российской Федерации осуществлять более точное и эффективное планирование своих расходов.

## **5. Источники финансирования дефицита**

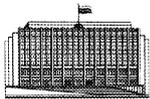
**5.1.** Дефицит федерального бюджета в 2016 году предполагается покрывать в основном за счет средств Резервного фонда (1761 млрд рублей)<sup>32</sup>. Также финансирование дефицита федерального бюджета будет покрываться за счет заимствований (593,2 млрд рублей).

**В итоге к 1 января 2017 года государственный долг достигнет почти 12,5 трлн. рублей (12499,7 млрд. рублей) и составит 15,9%**

<sup>30</sup> В соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», а также данных документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 8 октября 2015 года.

<sup>31</sup> Начиная с 2012 года распределение всех межбюджетных трансфертов утверждается или приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, или актами Правительства Российской Федерации.

<sup>32</sup> В итоге в Резервном фонде на 1 января 2017 года останется лишь 1449,3 млрд. рублей.

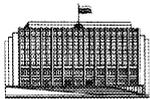


**ВВП.** Таким образом, долговая нагрузка на федеральный бюджет будет оставаться в пределах, позволяющих выполнять обязательства по государственному долгу Российской Федерации. Вместе с тем, сильная зависимость федерального бюджета Российской Федерации от конъюнктурных доходов и уровень развития отечественной экономики требуют соблюдения более жестких, чем для стран с диверсифицированной структурой экономики ограничений, заданных долговой политикой. Сам регулятор указывал на данные риски и предлагал ограничить объем государственного долга в России 15-20% ВВП<sup>33</sup>.

**5.2.** Также в источниках финансирования дефицита федерального бюджета предусмотрены **бюджетные кредиты субъектам Российской Федерации** в 2016 году – 140 млрд. рублей. При этом объем возвратов по бюджетным кредитам, предоставленным ранее субъектам Российской Федерации, прогнозируется в 2016 году в объеме 122,8 млрд рублей. В условиях напряженного финансового положения региональных бюджетов такая ситуация потребует новых заимствований с использованием рыночных механизмов, что, в свою очередь, увеличит стоимость обслуживания регионального долга.

---

<sup>33</sup> Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами». Ответственный исполнитель – Министерство финансов Российской Федерации.



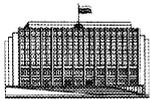
**В.В. Ивантер,**  
директор Института  
народнохозяйственного  
прогнозирования Российской  
академии наук

**А.А. Широ,**  
заместитель директора  
Института  
народнохозяйственного  
прогнозирования Российской  
академии наук

### **Об актуальных вопросах бюджетной политики**

Бюджетный процесс в 2015 г. характеризуется рядом особенностей, преимущественно связанных со значительно возросшим уровнем неопределенности в отношении поступления доходов от внешнеэкономической конъюнктуры.

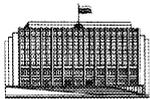
Следует отметить, что текущая бюджетная политика в значительной степени ориентирована на *оперативное* устранение возникающих дисбалансов в области доходов и расходов государства. Соответственно, эффективность мероприятий бюджетной политики оценивается и Минфином, преимущественно, с точки зрения результатов для бюджетной системы *текущего периода*. В этих условиях основное внимание естественным образом фокусируется на снижении текущих расходов, и затрудняются решения, ориентированные на рост регулярных доходов бюджета. В условиях ухудшения экономической конъюнктуры такая политика ведет к росту рисков действий, носящих *проциклический* характер, то есть дополнительно ухудшающих ситуацию. В то же время необходимым условием для формирования сбалансированного бюджетного процесса, на наш взгляд, является постепенный переход к оценке эффективности расходов в расчете на период, при котором речь идет не столько о



сокращении расходов сколько об *увеличении доходов*. Решение этой задачи требует поиска путей повышения темпов экономического роста, то есть решения задачи, которая, пока, остается на периферии бюджетного процесса.

Другая проблема состоит в том, что бюджетные средства это лишь один из каналов направления средств в экономику. В условиях, когда другие каналы в значительной степени перекрыты, требования к бюджетным расходам естественным образом возрастают. Было бы целесообразно активнее использовать альтернативные механизмы доведения средств до экономических агентов (в том числе через институты развития, банки с госучастием и т.д.). За счет расширения других каналов доставки средств, нагрузка на бюджет может снижаться через снятие с прямых государственных расходов несвойственных функций. Такие действия требуют безусловной *координации* бюджетной и денежно-кредитной политики, которая пока осуществляется недостаточным образом.

Сокращение расходов при большом объеме обязательств социального характера ведет к снижению веса в структуре бюджетных расходов направлений финансирования обладающих наибольшим экономическим эффектом. К сожалению, у Минфина РФ пока не существует устойчивого представления об общей макроэкономической эффективности и приоритетности расходования средств по направлениям (стимулирование спроса, меры поддержки, расширение инвестиций). Отсутствие ясного плана использования имеющихся резервов не позволяет сконцентрировать ресурсы для решения важнейших задач, стоящих перед экономикой. Отсутствуют ясные требования к направлениям расходования средств финансируемых за



счет дефицита бюджета. Разумеется, к таким направлениям *не должны* относиться социальные расходы и расходы на оборону и безопасность.

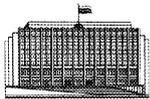
Для формирования более эффективной системы расходов, безусловно, необходимо определить объем ресурсов, который необходимо направлять в экономику через бюджетную систему. В этой связи было бы целесообразно определиться с критериями отнесения расходов к *обязательным*. После чего можно было бы предъявлять к этим расходам принципа абсолютной сбалансированности с регулярными доходами бюджета. Остальные расходы, преимущественно расходы на экономику, могут финансироваться за счет конъюнктурных доходов и, возможно, дефицита бюджета.

В целом, необходимо перейти к использованию альтернативных индикаторов устойчивости бюджетной системы. Применительно к эффективным расходам инфраструктурного характера дефицит является альтернативным источником финансирования расходов, поскольку реализация этих проектов способствует ускорению экономической динамики. Центральным показателем, характеризующим устойчивость бюджетной системы, является не параметры дефицита, а отношение государственного долга к валовому внутреннему продукту. Если это отношение в прогнозный период изменяется в приемлемых рамках, то можно идти на дефицит без особых рисков для бюджетной системы.

**С.Д. Бодрунов,**  
*директор Института нового  
индустриального развития имени  
С.Ю. Витте*

### **По вопросу бюджетной политики на 2016 год**

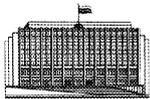
Институт нового индустриального развития (ИНИР) им. С.Ю. Витте (Санкт-Петербург) придерживается позиции сохранения и развития



промышленности, проведения новой индустриализации как основы модели экономического развития России, единственно позволяющей обеспечить независимость России как экономического и политического субъекта международных отношений. Проводимая ныне экономическая политика такой перспективы не обеспечивает. Экономическая ситуация, в которой находится сегодня Россия, требует одновременного сокращения бюджетных расходов и стимулирования модернизации производства с целью обеспечения национальной безопасности и импортозамещения и социальной стабильности; данная задача требует неординарных и жестких решений. При **сохранении практически без изменений существующей модели экономического развития и проводимой экономической политики данная задача решена быть не может.**

**2.** Несмотря на сложную социально-экономическую и геополитическую ситуацию и кажущееся необходимым срочное решение текущих проблем, желательно все основные шаги подчинить *новой долгосрочной стратегии*, не ограничиваясь тактическими сиюминутными мерами. Основу такой стратегии должна составить стратегия **новой индустриализации.**

Главной целью реиндустриализации («новой индустриализации», «неоиндустриализации») как экономической политики, представляющей собой набор конкретных мероприятий, должно стать *восстановление роли и места промышленности в экономике страны в качестве ее базовой компоненты, и приоритетное развитие материального производства и реального сектора экономики* на основе нового, передового технологического уклада (достижения технологического лидерства в принципиальных и пока еще доступных для нашей экономики приоритетных отраслях) в рамках *модернизации России.*



**3.** Простым сокращением и/или перераспределением бюджета данную задачу не решить; ключевые изменения должны произойти не в распределении бюджета – важно определиться с принципиальными ориентирами такой политики.

Возможные принципиальные альтернативы:

(А) сохранение существующей модели (соединение преимущественно рыночных начал с теневым государственным регулированием, ручным управлением и «вассалитетом» в отношениях государства и бизнеса);

(Б) усиление либерального курса;

(В) изменение курса в сторону радикального сокращения теневого и увеличения открытого общественно-государственного регулирования и значимых льгот для производительного бизнеса, в первую очередь – промышленности (приоритет – высокотехнологичные отрасли).

Представляется, что реализация сценария (А) приведет к углублению стагнации, а вариант (Б) обернется «новыми 90-ми»; единственно продуктивным является вариант (В).

Дальнейшее промедление в выборе и последовательной реализации стратегии приведет к усилению стагнации. Попытки соединить «все лучшее» из всех моделей обернется «негативной конвергенцией».

Выход из кризисов (в США после депрессии, в Китае после Мао и т.п.) всегда осуществлялся путем перехода к новой модели развития и экономической политике. Если этого не происходит (Запад и Россия после кризиса 2007-2009 гг.), после кризиса вместо подъема следует затяжная стагнация.

**4.** Значительная часть граждан России после Крыма готова к ориентации не только на частно-меркантильные цели, но и на решение



больших общенародных задач. Это можно и должно использовать для «включения» *социальной патриотической мотивации*, дополняющей материальную поддержку предпринимателей и работников, реализующих новые стратегические цели.

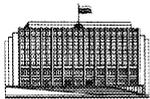
**5.** Принципиальные ***ориентир*** ***стратегических изменений*** известны (см., напр., стенограмму Парламентских слушаний от 27.02.2015 г. на тему «Реиндустриализация экономики регионов России как базовое условие реализации политики импортозамещения», исх. ИНИР №69 от 26.02.2015г. с предложениями ИНИР о расширении мер по преодолению негативных тенденций в российской экономике и выводу ее из кризисного состояния). Надо начать их реализовывать немедленно.

Это (как минимум):

**5.1.** Концентрация больших ресурсов (сотни миллиардов рублей) на инвестициях в государственно-частные программы развития *высокотехнологичного производства и сопряженных с ним образования и науки* и в ограниченный круг программ по возрождению человеческого потенциала.

**5.2.** Сокращение до минимума налогов на бизнес, включенный в такие программы; увеличение налогов на все формы и виды посреднического бизнеса; введение прогрессивной ставки налогов на сверхдоходы, не инвестируемые в названные программы.

**5.3.** Дешевые и долгосрочные прямые государственные (без привлечения финансовых посредников) целевые кредиты производительному бизнесу исключительно под реализацию указанных выше программ.



**5.4.** Соответствующее институциональное обеспечение программ на основе, в частности, государственно-частного партнерства при гарантии ведущей роли государства.

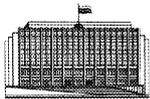
**5.** С целью снижения *коррупционной составляющей и бюрократизма* разработка и реализация программ должна происходить максимально открыто и публично, прозрачно на всех этапах. *Без кардинального решения названных проблем любые шаги по изменению экономической политики (и, в частности, бюджетной политики) будут парализованы бюрократией и сращенным с ней частным бизнесом.*

**6.** Большая часть ресурсов для реализации программ должна поступать из *внебюджетных* источников.

Это – средства, получаемые за счет дифференциации налогов, прямого государственного кредитования, снижения коррупционной составляющей. Кроме того, как было отмечено, важно задействовать *и* неденежную мотивацию (она играла большую роль в стимулировании реализации долгосрочных программ по выходу из кризисов и на Западе, и на Востоке).

**7.** В федеральном бюджете любое крупное сокращение и перераспределение расходов будет болезненным и малопродуктивным латанием «тришкиного кафтана».

При этом, однако, возможно некоторое увеличение расходов на экономическое развитие (резкое увеличение финансирования программ, некоторое сокращение остальных расходов); увеличение федеральных расходов на образование и науку (концентрация ресурсов на реализации программ, в том числе – за счет сокращения региональных расходов). Важным шагом может стать концентрация социальных расходов на ограниченном круге важнейших программ.



Однако в случае, если не удастся мобилизовать значительные внебюджетные ресурсы, и бюджет не получит дополнительных средств, то для реализации названных задач придется пойти либо на сокращение общегосударственных и/или оборонных расходов, либо на сокращение в реальном исчислении социальных расходов.

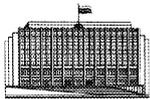
Однако сокращение расходов на оборону в нынешней геополитической обстановке создает угрозу национальной безопасности; сокращение социальных расходов – угрозу социальной стабильности.

Кроме того, следует помнить, что любые меры по сокращению и/или перераспределению бюджета будут очень болезненны, затронут интересы тех или иных «групп влияния», которые предпримут значительные и, как представляется, небезуспешные усилия по торпедированию или саботажу такого перераспределения.

*Т.о., серьезные шаги по выходу из стагнации возможны только при увеличении доходной части бюджета и, главное, задействовании внебюджетных источников развития.*

8. Главным таким источником развития экономики и, как следствие, роста бюджетных поступлений, может стать *активизация частного бизнеса, в первую очередь – ориентированного на новую индустриализацию (развитие высоких технологий в материальном производстве) и развитие человеческого потенциала (образование, НИОКР).*

Решение этой задачи упирается, однако, в болезненные **институциональные преобразования**, о которых хорошо известно (в т.ч. – см. выше) и которые опять же затрагивают интересы ряда политико-экономических элит РФ; преодоление их сопротивления в этом случае также должно стать приоритетной государственной задачей.



9. Кроме того, дополнительные доходы бюджета могут быть получены за счет ускорения экономического развития вследствие реализации программ (этот источник доходов начнет «работать» только через несколько лет) и перераспределения доходов населения.

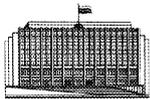
Последнее также является весьма болезненной мерой. В случае реализации стратегии (В) это должно быть перераспределение на реализацию названных программ той части доходов наиболее богатых граждан страны, которые ныне используются ими на личное потребление и инвестиции в сферы, не отвечающие задачам возрождения страны (вывоз средств за рубеж, в частности, в оффшоры; вложения в финансовое и иное посредничество и т.п.).

Задача предотвращения бегства крупного капитала решается. Опыт зарубежных стран имеется. В настоящее время государством предпринимаются меры по деофшоризации экономики и возврату капитала, однако, представляется гораздо более эффективной задача именно **предотвращения** дальнейшего бегства капитала.

10. Решение проблем бюджетного дефицита невозможно без существенных изменений экономической политики. При отказе от таких существенных и болезненных, затрагивающих интересы некоторых элит, изменений реальным сценарием будет продолжение стагнации.

Преодолению стагнации должно содействовать исполнение социальных обязательств, поддержка уровня жизни и доходов населения, осуществление мер по неснижению платежеспособного спроса.

11. Учитывая, что главным фактором торможения роста и падения производства в 2015 году явилось скачкообразное повышение ключевой ставки, которое сделало недоступным кредитование для большинства отраслей экономики, **наилучшим стимулом было бы кардинальное**



**снижение ключевой ставки или применение эмиссионного финансирования крупных инфраструктурных проектов, а также промышленных проектов по производству продукции, пользующейся повышенным спросом и поэтому рентабельной.**

Однако, учитывая негибкую позицию ЦБ и Минфина по данным вопросам, представляются допустимыми два более «мягких» метода стимулирования экономического роста:

**а) субсидирование процентной ставки инвестиционных кредитов** (на 3-4 года) до уровня, при котором пользователь кредита уплачивает 3-4%, для ряда отраслей и проектов, способных быстро построить или реконструировать объекты и начать выдавать продукцию повышенного спроса;

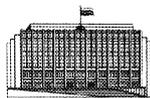
**б) временное существенное снижение налогов для этих отраслей.**

Дополнительные средства для решения этой задачи можно найти путем некоторого сокращения и удлинения периода реализации оборонных программ.

**12.** Также надо учитывать, что вследствие девальвации рубля рентабельность многих отраслей в 2016 году возрастет (в случае стимулирования их хозяйственной деятельности путем некоторого снижения налогов для таких отраслей), и, соответственно, возрастут поступления в бюджет.

**13.** Можно предположить, что существенный эффект роста могут дать дополнительные вложения (субсидируемые правительством) в сельское хозяйство и пищевую промышленность (в рамках решения задачи импортозамещения).

**14.** Ни в каком случае не следует сокращать бюджетное финансирование действующих программ, направленных на стимулирование промышленности; необходимо поддержать идеи



Минпрома в отношении создания специальных условий для развития приоритетных отраслей промышленности.

**М.В. Ершов,**  
главный директор по финансовым  
исследованиям Института  
Энергетики и Финансов

### **О бюджетных механизмах стимулирования экономического роста в условиях санкций**

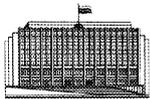
Рост геополитической напряженности и введение санкций в отношении России повышает актуальность национальных механизмов обеспечения экономического роста.

Важную роль должны играть бюджетные механизмы, основывающиеся на использовании целевых государственных бумаг (по опыту наиболее зрелых финансовых систем - США, Великобритании и др.). При этом важными стимулами экономического роста являются механизмы именно дефицитного бюджетного финансирования. Такие подходы применяют ведущие страны в целях поддержания развития экономики (таблица).

Таблица 1. Дефициты бюджетов и экономический рост в ведущих странах.

	Рассматриваемые годы	Количество лет с дефицитом	Накопленный дефицит	Прирост ВВП (номинальный)
США	1974-2013	36	10,8 трлн. долл.	15 трлн. долл.
Великобритания	1975-2013	33	1,2 трлн. ф. ст.	1,5 трлн. ф. ст.

Между тем, согласно опубликованному годовому отчету Центрального банка РФ за 2014 г., доля долговых обязательств Минфина РФ в денежной базе рубля составляет всего 3,8% (по состоянию на начало 2015 г.). Отметим, что в США на казначейские



облигации приходится 93% всей денежной базы доллара, а в Японии на японские гособлигации приходится 83% всей денежной базы японской иены.<sup>34</sup>

Указанные цифры говорят о принципиальных отличиях при проведении экономической политики в России и в развитых странах. В последних за основу формирования финансовых ресурсов и монетизации используются госбумаги, обеспечивающие, в первую очередь, бюджетное финансирование экономики. Это, в свою очередь, предполагает использование бюджетного дефицита, как важного механизма экономического роста.

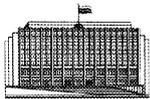
**Примеч.:** Рост экономики предполагает необходимое финансирование, которое должно авансироваться экономике (даже согласно здравому смыслу, чтобы получить результат сначала необходимы затраты на его достижение (сырье, оборудование, рабочую силу и др.)), что изначально означает возникновение расходов и дефицита, и лишь потом возникновение доходов, которые приведут к получению прибыли и профицита.

В прежние годы основной акцент в российской экономике делался на внешнюю сферу как источник финансирования роста. В период санкций, когда доступ к внешним займам ограничен, участники экономики для получения средств должны теперь, в первую очередь, выходить на внутренние рынки, как главный источник такого финансирования.

Причем важно использовать механизмы целевого формирования финансовых потоков на основе внутренних источников направления их на первоочередные бюджетные и иные приоритеты.

---

<sup>34</sup> Согласно данным ФРС США и Банка Японии.



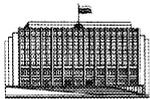
У внутренних источников есть два основных компонента: первый - это частный сектор (корпоративные средства и средства населения), а второй - госсектор. Что касается первого, его объемы средств недостаточны для того, чтобы обеспечить необходимый рост экономики. Кроме того, при направлении частным сектором средств на бюджетные цели это будет означать лишь переток ресурсов из одних отраслей в другие, что также не обеспечит рост экономики в целом.

Наиболее важным источником в складывающихся условиях является государственный (бюджетный) механизм при одновременном участии в финансировании со стороны центрального банка, как главного источника финансовых ресурсов и эмиссионного центра. (Такие подходы успешно применяются самыми зрелыми финансовыми системами мира - США, Японией, Великобританией в течение многих десятилетий.)

Центральные банки этих стран покупают госбумаги, выпущенные своим Минфином, и одновременно осуществляет эмиссию, причем, целевую, которая направляется соответственно Министерству финансов.

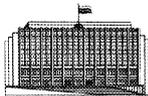
При этом купленные центральным банком бумаги обычно потом не участвуют в обратной операции, предполагающей продажу бумаг на рынке и стерилизацию эмитированных денег. Приобретенные госбумаги, как правило, размещаются на балансе центрального банка до срока их истечения (т. е. на все 10, 20, 30 лет). Другими словами, экономика получает «длинные» и целевые инвестиционные ресурсы. Более того, когда срок бумаг заканчивается, часто происходит новая эмиссия и покупка новых бумаг, что делает процесс поддержания «длинных» ресурсов в экономике при необходимости практически бессрочным.

Кроме того, участие центрального банка в указанных механизмах позволяет осуществлять финансирование бюджетных задач, не



сокращая ликвидность финансового рынка в целом. Если бы госбумаги просто размещались на вторичном рынке, то они – при интересе к ним со стороны его участников - покупались бы частными компаниями и банками, и тогда инвестированные ими в этом случае средства ушли бы на финансирование указанных госпрограмм. На иные цели текущей коммерческой деятельности (кредитование и т. д.) средства уже потрачены быть бы не могли. В результате преобладающей становится картина, при которой монетарные власти (Центральный банк - Минфин) формируют мощный пласт целевых «длинных» денег в соответствии с приоритетами экономической политики (ипотека, малый бизнес, региональные программы и т. д.) и бюджетными задачами.

Таким образом, обеспечение экономического роста в России в условиях внешних ограничений необходимо, в первую очередь, на основе внутренних механизмов поддержки такого роста с активным использованием бюджетных рычагов и механизмов его финансирования с применением государственных ценных бумаг. Это позволит обеспечить целевой характер такого роста на основе экономических приоритетов.



**А.Д. Некипелов,**  
*директор Московской школы  
экономики Московского  
государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

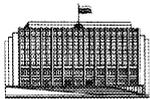
## **О возможных принципиальных подходах к финансово-бюджетной политике в современных условиях**

### **1. Позиция Минфина РФ (сформулирована министром финансов на Пленарном заседании Государственной Думы РФ 18 сентября 2015 г.)**

В предшествующий период проводилась слишком мягкая финансовая политика. Это проявлялось в недостаточных отчислениях средств в резервные фонды, поэтому сегодня «мы можем [их] “проесть” буквально за полтора-два года».

Другим результатом чрезмерно мягкой бюджетной политики стало, по словам А.Г. Силуанова, чрезмерное укрепление рубля. Оно предопределило в последующий период как масштабы падения курса национальной валюты, так и высокую волатильность на валютном рынке. Инвестирование накоплений Резервного фонда в высоколиквидные иностранные активы помогло существенно снизить негативные последствия этих пертурбаций в валютной сфере, поскольку в рублевом измерении отдача этих активов оказалась очень высокой в условиях обрушения курса национальной валюты.

На повестке дня – ужесточение финансовой политики, прежде всего за счет текущих государственных расходов. Дефицит федерального бюджета должен быть снижен до уровня, «который может быть профинансирован рыночными заимствованиями в объеме, не приводящем к вытеснению частных инвестиций».



Минфин РФ поддерживает денежно-кредитную политику Центрального банка, направленную на снижение инфляции. Попытка форсировать снижение ключевой ставки привела бы не к облегчению, а осложнению доступа предприятий реального сектора экономики к кредитным ресурсам из-за увеличившейся инфляции.

Согласованная макроэкономическая политика Минфина РФ и Центрального банка дает положительные результаты: в текущем году ожидается заметное снижение оттока капитала из страны (до примерно 80 млрд. долл.).

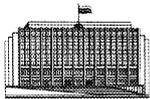
## **2. Оценка позиции Минфина РФ**

В стремлении обосновать проводимую в стране макроэкономическую политику Минфин РФ подменяет содержание стандартных экономических понятий. Хорошим примером является его трактовка проводившейся в предшествующие десять лет финансовой политики как чрезмерно мягкой. Бóльшую часть этого периода в России имел место заметный профицит федерального бюджета, являющийся по стандартным макроэкономическим канонам свидетельством (очень) жесткой бюджетной политики.<sup>35</sup>

Увеличение в «тучные годы» величины отчислений в Резервный фонд, разумеется еще более ужесточило бы финансовую политику, но никаких убедительных доказательств того, что это оказало бы позитивное воздействие на экономику, Минфин РФ не приводит. В условиях, когда развитие ситуации на мировых рынках не поддается прогнозированию, абстрактные рассуждения о желаемой величине

---

<sup>35</sup> Признание проводившейся бюджетной политики жесткой не означает, что в федеральном бюджете отсутствовали избыточные расходы по отдельным статьям (прежде всего, по текущим расходам).



резервов носят схоластический характер<sup>36</sup>. В то же время можно уверенно утверждать, что увеличение отчислений в Резервный фонд в период, характеризовавшийся мощным притоком валюты в страну, оказало бы угнетающее воздействие на экономический рост, а тем самым и на состояние российской экономики к началу турбулентного периода в мировой экономике.

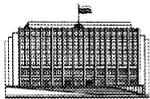
Столь же произвольным является тезис о чрезмерном укреплении рубля в докризисный период. С точки зрения устоявшихся в экономической теории представлений, завышенный курс валюты имеет место тогда, когда наблюдается дефицит текущих статей платежного баланса. В течение многих лет в России складывается прямо противоположная ситуация – приток валюты по этим статьям существенно превышает ее отток. Такое положение дел, свидетельствующее о заниженном - по отношению к равновесному – курсу валюты, в значительной степени являлось результатом проводившейся денежно-кредитной политики, направленной на недопущение резкого укрепления реального курса рубля.<sup>37</sup> Конечно, чисто технически, денежно-кредитную политику можно было смягчить еще больше: нарастить закупки Центрального банка на валютном рынке и одновременно увеличить – с целью борьбы с инфляцией - отчисления бюджетных доходов в Резервный фонд.<sup>38</sup> Однако никаких сколько-нибудь убедительных свидетельств в пользу того, что такие действия

---

<sup>36</sup> В самом деле, откуда нам известно, что запасы на полтора-два года недостаточны, если мы не знаем сейчас (а тем более не могли знать ранее), сколь долго будет сохраняться неблагоприятная для страны ситуация в мировой экономике (не говоря уже о геополитической обстановке)?

<sup>37</sup> Эта политика, кстати говоря, была весьма успешной, поскольку препятствовала шоковому повышению реального курса рубля в результате массированного притока иностранной валюты в страну.

<sup>38</sup> Утверждение министра финансов о том, что увеличение в прежние годы отчислений в Резервный фонд способствовало бы ослаблению рубля, ошибочно. Такие действия, являющиеся стерилизационными по своей природе, действовали бы в прямо противоположную сторону – в сторону повышения номинального курса рубля.



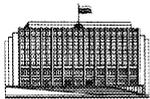
привели бы к более рациональному сочетанию денежно-кредитной и финансовой политик, не имеется.

Представляется очевидным, что *критика руководством Минфина РФ (а, фактически, Правительством РФ) отдельных элементов проводившейся прежде бюджетной политики за «чрезмерную мягкость» служит единственной цели: оправданию нынешней макроэкономической политики и связанных с нею издержек.*

### **3. О возможной альтернативе**

Абсолютная свобода трансграничных перемещений краткосрочного спекулятивного капитала в страну и из страны, режим «свободного плавания» национальной валюты<sup>39</sup> являются идеальными проводниками в отечественную экономику турбулентных процессов, протекающих во внешней среде. В силу известных структурных особенностей российская экономика является особенно чувствительной к внешним шокам. Учет правительством связанных с этим рисков – и, прежде всего, опасности подрыва макроэкономической стабильности – требует проведения сверхконсервативной финансовой политики. Отсюда – отход на второй план проблемы экономического роста, стремление создавать «подушки безопасности» по всем мыслимым и немыслимым направлениям, хеджироваться посредством инвестирования средств, изымаемых из отечественной экономики, в ликвидные иностранные активы. Вот почему *для таких условий предлагаемая Минфином РФ бюджетно-финансовая политика в принципиальном отношении представляется безальтернативной.*

<sup>39</sup> Строго говоря, режим свободного плавания национальной валюты и установка на наращивание валютных резервов несовместимы друг с другом. Здесь мы имеем еще один пример, когда на передний план вы-ходит не существо дела, а стремление продемонстрировать свою приверженность «лучшим мировым практикам». Другое дело, что Цен-тральный банк, действительно, кардинальным образом сократил свое присутствие на валютном рынке.

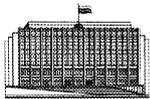


Но эта политика (как и любая политика, основанная на выведении из экономического оборота значительных ресурсов) сопряжена с громадными издержками. Именно поэтому она вызывает недовольство в самых широких общественных и политических кругах, а проводники такой политики неизменно стремятся переложить на кого-нибудь другого ответственность за тяготы, сопутствующие ее реализации.

Изменение такого положения дел возможно в том случае, если предпринять шаги, направленные на кардинальное ограничение деструктивного влияния внешних возмущений на макроэкономическую обстановку в стране. *Такого эффекта в обозримой перспективе можно добиться только благодаря введению валютных ограничений по капитальным статьям платежного баланса.*<sup>40</sup> Этот шаг резко снизит волатильность на валютном рынке, устранив спекулятивную составляющую формирования курса национальной валюты. Одновременно он позволит быстро снизить ключевую процентную ставку, поскольку в новых условиях такая мера не будет сопровождаться ни усилением оттока капитала из страны, ни сколько-нибудь заметным увеличением инфляции.<sup>41</sup> В результате можно рассчитывать на относительно скорое восстановление нормального климата как для ведения текущей производственной, так и инвестиционной деятельности. Все это, в конечном счете, существенно расширит возможности бюджетно-финансовой политики более эффективно решать стоящие перед страной проблемы на здоровой макроэкономической основе. Одновременно резко сократится потребность в формировании различного рода резервов и других

<sup>40</sup> При этом нет никакой необходимости в том, чтобы такие ограничения затрагивали права физических лиц.

<sup>41</sup> Конечно, при снижении ключевой ставки денежное предложение вырастет, однако в той же мере увеличится и спрос на деньги.



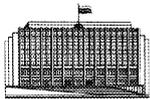
страховых механизмов, отвлекающих ресурсы из экономического оборота.

Необходимо, в заключение, подчеркнуть, что введение валютных ограничений по капитальным статьям отнюдь не относится к числу «экзотических мер», применение которых вызывает всеобщее осуждение в современном мире. Один из последних примеров – Украина. Соответствующие шаги были предприняты там с одобрения МВФ и позволили существенно улучшить ситуацию на валютном рынке.

**В.В. Масленников,**  
заместитель директора  
Института финансово-  
экономических исследований  
Финансового университета при  
Правительстве РФ,  
**М.Р. Пинская,**  
директор Центра налоговой  
политики и налогового  
администрирования Института  
финансово-экономических  
исследований Финансового  
университета при  
Правительстве РФ,  
**С.П. Соляникова,**  
заведующая кафедрой  
государственных и муниципальных  
финансов Финансового  
университета при  
Правительстве РФ

### **Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации должны стать источником экономического роста**

Кризисное положение российской экономики на фоне мирового экономического роста только частично может быть объяснено падением цен на нефть и международными санкциями. Однако это лишь факторы,



которые усугубили давно сформировавшиеся негативные тенденции. Их первоосновой является сама российская экономическая модель, ориентированная на перераспределение сырьевой ренты и постепенное «проедание» потенциала, накопленного предыдущими поколениями.

Принято считать, что бюджет развития – часть бюджета, направляемая на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности. Однако в более широком смысле бюджет развития содержит качественную оценку эффективности формирования и расходования всех средств бюджета государства с позиции его соответствия задачам социально-экономического развития страны.

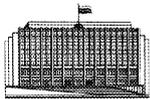
Устойчивый экономический рост на уровне 7% от ВВП в год по данным, как отечественных, так и международных экспертов Всемирного банка, возможен только при совокупном уровне инвестиций не ниже 25% ВВП (чаще 30% и выше), тогда как в России уровень инвестиций существенно ниже, а объем бюджетных инвестиций, финансируемых из федерального бюджета, не превышает 2% от ВВП.

В связи с этим необходимо формирование новых подходов, позволяющих сформировать бюджет, опирающийся на идеологию наступательного инвестиционного развития.

Полагаем, что таковыми должны стать следующие:

1. Нацеленность бюджета на реализацию реально достижимых в планируемый период целей, определяемых стратегическими приоритетами социально-экономического развития Российской Федерации.

2. Устранение сложившегося бюджетного дисбаланса между федеральным центром и регионами.



3. Увязка бюджетно-налоговой политики с финансовой и денежно-кредитной политиками на основе приоритета решения задач экономического

роста и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

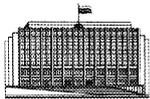
4. Принятие в политике государственной поддержки экономики ориентира - достижение максимальной эластичности роста ВВП от изменения уровня государственного капитала.

5. Нахождение такой точки равновесия, при которой отрицательное воздействие на экономический рост от дополнительного увеличения доходов бюджета будет равно положительному мультипликативному эффекту от бюджетных расходов.

6. Приоритетное финансирование расходов с максимальной маржинальной продуктивностью на поддержку отраслей национальной экономики, обеспечивающих инвестиционное развитие, рост человеческого капитала, продовольственную безопасность.

7. Разграничение бюджетных инвестиций, направленных на увеличение темпов экономического роста, и капитальных вложений, преследующих другие цели, а также введение в Бюджетный кодекс РФ правила, ограничивающего пределы государственных заимствований Российской Федерации объемом бюджетных инвестиций, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

8. Первоочередное бюджетное финансирование инновационных НИОКР, направленных на улучшение экономических и социальных показателей уровня развития, создаваемых товаров и услуг, а также условий их производства (для средств производства и технологий основными улучшаемыми экономическими показателями могут быть:



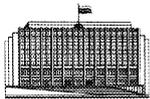
производительность, экономичность, надежность и долговечность, изменение потребительских свойств выпускаемой продукции, а для потребительских товаров - выгоды для потребителя: охрана его жизни и здоровья, экономия затрат и времени, улучшение условий общения, получение новой информации и знаний, улучшение условий потребления других товаров и услуг).

9. Использование сырьевой ренты и средств Банка России для формирования Инвестиционного фонда развития национальной экономики (взамен показавшего свою низкую эффективность Инвестиционного фонда Российской Федерации), обеспечивающего непрерывный поток инвестиций в реальный сектор экономики страны, прежде всего, в производства, выпускающие продукцию для внутреннего потребления и несырьевого экспорта, в импорт технологий и оборудования.

10. Широкое использование финансового рычага для государственного стимулирования привлечения частных инвестиций (гарантии по долгосрочным кредитам предприятиям реального сектора экономики, производящим продукцию для внутреннего потребления и несырьевого экспорта; страхование инвестиций, налоговое инкрементальное финансирование и др.).

11. Формирование новой системы валютного регулирования и валютного контроля, обеспечивающей поступление валютной выручки на счета в уполномоченных банках, ликвидацию сформированной благоприятной среды для валютных спекуляций и вывода капитала за рубеж.

12. Создание законодательных барьеров против коррупции в бюджетной сфере и хищения бюджетных средств, а также незаконного вывоза капитала из Российской Федерации.



13. Введение персональной, в том числе материальной ответственности виновных лиц за неэффективное использование бюджетных средств.

Одновременно представляется необходимым организация постоянной экспертной работы на предмет оценки влияния доходов и расходов бюджетов всех уровней на экономический рост с целью оптимизации их структуры при формировании бюджетной политики.

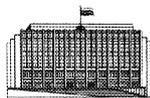
**А.В. ТЕБЕКИН,**  
*проректор по научной работе  
Российской таможенной академии*

### **Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2018 года**

В основе предлагаемого прогноза лежат результаты анализа динамики циклов экономической активности на перспективы развития национальной экономики, включая анализ:

- больших циклов экономической активности Н.Д. Кондратьева (технологических циклов);
- средних циклов экономической активности С. Кузнеця (строительных циклов);
- малых циклов экономической активности К. Жугляра (банковских циклов),
- коротких циклов экономической активности (бизнес-циклов Дж. Китчина).

На этой основе была проведена оценка совместного влияния (суперпозиции) больших, средних, малых, средних и бизнес-циклов экономической активности на уровень социально-экономического развития российской экономики в 2016, 2017 и 2018 годах.



Проведенные оценки показали, что в 2016 году прогнозируемый уровень экономической активности в российской экономике составит 33,72% от возможного максимума. То есть фактически будет находиться на низком уровне. При этом уровень социально-экономического развития российской экономики в 2016 будет ниже уровня национальной экономики в 2015 году на 3,23%.

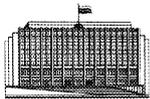
Чем же будут определяться тенденции социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году?

Если говорить о больших циклах экономической активности, то по ним спад уровня национальной экономики относительно 2015 года составит -2,38%. Этот спад обусловлен макроэкономическими процессами. Это следствие продолжающегося схода с мировой экономической арены производств 5-го технологического уклада. «Мостик» от 5-го к 6-му технологическому укладу, который будет определять развитие мировой экономики в будущем, еще не достаточно прочен, что в российской экономике особенно заметно.

В целом же спад в мировой экономике по большим циклам экономической активности продолжится до 2020 года. И этот кризис, как и мировой экономический кризис 1970-х годов, будет обусловлен проблемами энергетического характера.

Если говорить о средних циклах экономической активности, то по ним в национальной экономике в 2016 году ожидается определенный подъем (+2,38% относительно уровня социально-экономического развития Российской Федерации в 2015 году).

Положительная динамика, связанная с развитием строительных циклов экономической активности в России в 2016 году относительно 2015 года, обусловлена следующими ключевыми факторами:



- ужесточением санкций Запада, делающим более привлекательными инвестиции в инфраструктуру и недвижимость на внутреннем рынке;

- существенно падение курса национальной валюты в 2014-2015 годах;

- стабильная государственная политика развития жилищно-гражданского, коммунального строительства, социальной, транспортной, инженерной и т.д. инфраструктуры;

- присутствие достаточно большого количества мигрантов из ближнего зарубежья, обеспечивающее дешевизну рабочей силы.

Все эти факторы в совокупности будут стимулировать рост экономической активности в рамках строительных циклов в России в 2016 году.

Если говорить об экономической активности в рамках малых (банковских) циклов применительно к Российской Федерации, то в 2016 году относительно 2015 года будет наблюдаться спад, который по прогнозу оценивается в 2,03%.

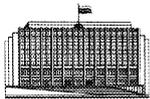
Основными факторами, определяющими указанную тенденцию по банковским циклам К. Жугляра, являются:

- западные санкции, перекрывшие кислород крупнейшим отечественным коммерческим банкам для получения дешевых кредитов;

- политика ЦБ РФ в отношении коммерческих банков;

- низкая деловая активность большинства отечественных компаний, обусловленная, в том числе, отсутствием дешевых банковских кредитов.

По коротким (бизнес-циклам) в 2016 году в российской экономике также ожидается спад экономической активности (-1,2% относительно 2015 года), что во многом обусловлено выжидательной позицией



бизнеса в отношении программы экономического развития страны на ближайшие годы, контуры которой до сих пор не носят достаточно четких очертаний.

Кроме того, спад экономической активности по бизнес-циклам в России в 2015 году будет обусловлен:

- де факто фискальной государственной политикой в отношении предпринимательства, приводящей к сворачиванию бизнеса и стимулирующей продолжающийся отток капитала за рубеж;

- низким уровнем экономических свобод в стране;

- низким уровнем возможностей ведения бизнеса;

- режимом западных санкций;

- неподъемной для значительной части предпринимательского сектора ключевой ставкой ЦБ,

- и т.д.

Таким образом, общий прогнозируемый спад уровня социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году относительно 2015 года ожидается на уровне 3,23%, что обусловлено спадом экономической активности:

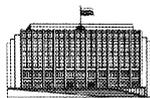
- по большим циклам (-2,38%),

- по малым циклам (-2,03%);

- по коротким бизнес циклам (-1,20%).

Рост экономической активности по средним (строительным) циклам (+2,38%) не способен перекрыть указанные спады.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что наибольший вклад в динамику процессов социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году будет вносить снижение экономической активности в национальной экономике по большим циклам экономической активности Н.Д. Кондратьева.



Отметим также, что уровень спада экономической активности в России в 2016 году по малым циклам экономической активности К. Жугляра сопоставим с ростом экономической активности по средним циклам экономической активности С. Кузнеця.

Обращает на себя внимание тот факт, что и по малым и по коротким циклам в 2016 году одновременно прогнозируется спад.

А ведь малые и короткие циклы экономической активности – это тот фундамент, на котором строится процесс развития национальной экономики.

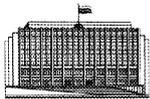
И в отсутствие такого твердого фундамента пока приходится констатировать, что общая экономическая активность в 2016 году в национальной экономике, по имеющимся прогнозам, продолжит свое падение.

Аналогичные прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации до 2018 года представлены в таблице.

**Таблица 1. Прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации до 2018 года.**

Год	2016	2017	2018
Относительный уровень социально-экономического развития, %	31,32	28,16	24,99
Динамика к предыдущему году, %	-3,23	-3,16	-3,17

Таким образом, прогнозируя социально-экономическое развитие Российской Федерации до 2018 года, следует отметить негативную динамику этого развития в ближайшие три года со средним темпом минус 3,19% в год. Такая динамика будет обусловлена влиянием суперпозиции волн экономической активности, где наибольшее влияние будет оказывать негативная динамика по большим 50-ти летним технологическим циклам экономической активности Н.Д. Кондратьева.



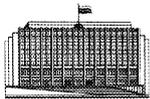
**Л.И. ГОНЧАРЕНКО,**  
заведующая кафедрой «Налоги и  
налогообложение» Финансового  
университета при  
Правительстве РФ

### **Налоговое законодательство: совершенствование в условиях задачи обеспечения стабильности**

Перманентные изменения налогового законодательства нередко называют одним из факторов, затрудняющих ведение бизнеса в России. Выступая на экономических форумах, Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно обращал на данный факт внимание всех участников процесса. Вместе с тем важно понимать, что причины внесения изменений существенно отличаются и по внутреннему содержанию, и по форме. Назовем основные направления:

- актуализация налоговой политики исходя из требований экономического развития (фундаментально);
- изменения внешней среды (структурные перестройки, темпы развития экономики, международные отношения и другие);
- появление новых и расширение действующих бизнес-процессов, функций органов власти и управления (особенно информатизация и автоматизация, в т.ч. в налоговых органах);
- допущенные неточности в отдельных положениях действующих нормативно-правовых актов.

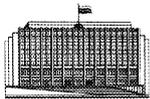
Каждая из названных причин редко проявляется без комплексной увязки с другими и вряд ли может рассматриваться с точки зрения градации важности и необходимости принятия мер по устранению негативных последствий, в т.ч. и для доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Именно поэтому достижение стабильности налогового климата в российской действительности,



представляется правомерным рассматривать через сбалансированное (без резких, в том числе с точки зрения сроков, поворотов), системное и обоснованное изменение налогового законодательства, с безусловной направленностью его вектора на поддержку развития бизнеса при обеспечении расширения налоговой базы с целью увеличения государственных доходов. Важно достигать понимания всеми сторонами необходимости тех или иных корректировок и новаций, в том числе через публичное обсуждение проектов профессиональным сообществом, а также обеспечивать возможность подготовки к реализации изменений с минимальными затратами и в оптимальные сроки.

Важнейшим направлением изменений налогового законодательства последних двух лет, комплексно отражающим все вышеназванные причины, **стало совершенствование норм, регулирующих налоговое администрирование**, в т.ч. в порядке реализации «дорожной карты», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации. При стабильности налоговой нагрузки на бизнес такой подход способствует фактическому росту налоговых доходов, реально поступающих в бюджеты бюджетной системы страны. К изменениям налогового администрирования можно отнести введение в налоговое законодательства нового формата взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков (налоговый мониторинг), уточнение правил налогового контроля трансфертного ценообразования, консолидированных групп налогоплательщиков, изменение правил проведения камеральной проверки, уточнение процедур представления деклараций (в том числе в электронной форме) и приостановления операций по счетам, другое.

Важно и то, что ведется работа по совершенствованию



терминологии, используемой в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее – НК РФ). Так, уточнено понятие сбора, что вызывало многочисленные споры, в т.ч. и в рамках определения «парафискалитетов», которые вызывали нарекания всех уровней бизнеса; введено понятие «контролируемая иностранная организация» и др.

С 1 января 2015 г. НК РФ предусмотрена новая форма налогового контроля - **налоговый мониторинг**. Особенности его осуществления установлены в новом разделе V.2 НК РФ. Важнейшей из них является то, что проведение налогового контроля является добровольным, но при этом сферой распространения является крупный бизнес.<sup>42</sup>

В целом введение новой формы взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов направлено на установление

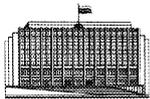
---

<sup>42</sup> Организация вправе подать заявление на проведение налогового мониторинга при одновременном соблюдении следующих условий:

- совокупная сумма НДС, акцизов, налога на прибыль и НДСПИ, подлежащих перечислению в бюджетную систему РФ за календарный год, предшествующий году, в котором представляется заявление, без учета налогов, которые должны быть уплачены в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, составляет не менее 300 млн руб.;
- суммарный объем полученных доходов по данным годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности организации за календарный год, предшествующий году, в котором представляется заявление, составляет не менее 3 млрд руб.;
- совокупная стоимость активов по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности организации на 31 декабря календарного года, предшествующего году, в котором представляется заявление, составляет не менее 3 млрд руб.

Предметом налогового мониторинга является правильность исчисления, полнота и своевременность уплаты (перечисления) налогов и сборов, обязанность по уплате (перечислению) которых возложена на организацию, являющуюся налогоплательщиком, плательщиком сбора или налоговым агентом. По общему правилу за период, за который проводится налоговый мониторинг, инспекция не вправе проводить выездные и камеральные проверки. Из этого правила предусмотрен ряд исключений. Например, проверки будут проводиться, если в уточненной декларации (расчете), представленной за налоговый (отчетный) период проведения налогового мониторинга, подлежащая уплате в бюджет сумма налога меньше, чем в ранее представленной декларации (расчете).

Если при проведении налогового мониторинга инспекция установила факт, свидетельствующий о неправильном исчислении (удержании), неполной или несвоевременной уплате (перечислении) организацией налогов и сборов, налоговый орган составляет мотивированное мнение, которое отражает его позицию и является документом, обязательным к исполнению контролируемым лицом. В случае несогласия с мотивированным мнением организация в течение одного месяца со дня его получения представляет разногласия в составившую его инспекцию, которая направляет эти разногласия и материалы для инициирования проведения взаимосогласительной процедуры в ФНС России. Налоговое ведомство, в свою очередь, иницирует ее проведение. Мотивированное решение также может быть составлено по запросу организации.



отношений сотрудничества в условиях значительного потока информации, сложных структурированных взаимоотношений внутри компаний и сделок с контрагентами, налоговые последствия которых нередко затруднительно идентифицировать.

**Для повышения оперативности работы с задолженностью по налогам** (пеням, штрафам) позитивно следует оценивать такое уточнение налогового законодательства, как введение права налоговых органов взыскать с лицевого счета организации во внесудебном порядке задолженность в размере, не превышающем 5 млн руб. (пп. 1 п. 2, п. 8 ст. 45 НК РФ).

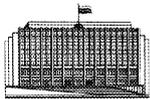
С 1 января 2015 г. вступили в действие механизмы налогового регулирования, направленные на **повышение привлекательности инвестиций в ценные бумаги**, причем как в отношении физических лиц, так и юридических. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" дополнен ст. 10.3 "Особенности осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, связанные с ведением индивидуальных инвестиционных счетов".<sup>43</sup>

Однако для успешной реализации данного проекта важным является обеспечение всех мер доверия населения к государству в части банков, деятельности фондового рынка, чего на данный момент не наблюдается в той мере, которая должна быть.

---

<sup>43</sup> Под индивидуальным инвестиционным счетом понимается счет внутреннего учета, который предназначен для обособленного учета денежных средств, ценных бумаг клиента - физлица, обязательств по договорам, заключенным за счет указанного клиента. Финансовый результат по операциям, которые учитываются на индивидуальном инвестиционном счете, определяется отдельно от финансового результата по иным операциям. При этом предусмотрены инвестиционные налоговые вычеты:

- 1) в размере положительного финансового результата, полученного налогоплательщиком в налоговом периоде от реализации (погашения) обращающихся на организованном рынке ценных бумаг при условии, что они находились в собственности налогоплательщика более трех лет;
- 2) в сумме денежных средств, внесенных налогоплательщиком в налоговый период на индивидуальный инвестиционный счет;
- 3) в сумме доходов, полученных по операциям, которые учитываются на индивидуальном инвестиционном счете.

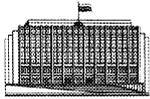


К спорным вопросам российского налогового законодательства всегда относились положения по налогообложению доходов по операциям с ценными бумагами, среди которых, в частности, не упоминались **депозитарные расписки**. Поэтому обоснованным является включение дефиниции депозитарные расписки для целей налогообложения: российские депозитарные расписки, а также ценные бумаги иностранных эмитентов, удостоверяющие права на ценные бумаги российских и (или) иностранных эмитентов. При этом в целях обложения НДФЛ и налогом на прибыль организаций следующие операции не признаются реализацией или иным выбытием ценных бумаг:

- погашение депозитарных расписок при получении представляемых ценных бумаг;
- передача представляемых ценных бумаг при размещении депозитарных расписок, удостоверяющих права на представляемые ценные бумаги.

**Развитие фондового рынка в России** – важный фактор рыночных преобразований. Осознание содержательной наполняемости операций с ценными бумагами позволяет идти по пути совершенствования налогового законодательства, в т.ч. в части контроля.

В новой редакции ст. 280 НК РФ, действующей с 1 января 2015 г., уточнены положения, которые касаются определения цены ценных бумаг, причем как обращающихся на организованном рынке, так и не обращающихся. Изменен и порядок определения налоговой базы. Важно, что налогоплательщик также вправе принять для целей налогообложения расчетную цену сделки, определяемую с применением методов, установленных гл. 14.3 НК РФ, при определении

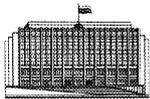


финансового результата по сделкам с обращающимися ценными бумагами и не применять правила определения цены ценной бумаги, которые установлены ст. 280 НК РФ, при соблюдении хотя бы одного из следующих условий:

- покупатель ценных бумаг (совместно с аффилированными лицами) становится владельцем более пяти процентов соответствующего выпуска ценных бумаг;
- количество ценных бумаг превышает один процент соответствующего выпуска ценных бумаг;
- цена ценных бумаг установлена по решению органов государственной власти или органов местного самоуправления;
- покупатель (продавец) ценных бумаг является эмитентом этих ценных бумаг, в том числе по оферте.

Названные изменения направлены на устранение возможности вывода прибыли за пределы налогообложения, в том числе через искусственные убытки. Однако учитываются и неблагоприятные обстоятельства, сложившиеся в результате финансового кризиса. Следует обратить внимание, в частности, что установлен порядок учета убытка в виде затрат на приобретение эмиссионных ценных бумаг (акций и облигаций), организация-эмитент которых была ликвидирована (в том числе в результате применения процедуры банкротства). Правила данного пункта применяются также при ликвидации следующих организаций:

- организации - заемщика в случае прекращения обязательств по ценным бумагам, выпущенным в целях финансирования займа (кредита);
- организации - эмитента базовых ценных бумаг, если по условиям выпуска ценных бумаг исполнение обязательств по ним, включая их



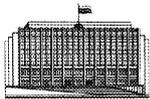
погашение, поставлено в зависимость от исполнения обязательств по базовым ценным бумагам.

Обратим внимание, что установлены переходные положения для учета убытков по операциям с ценными бумагами, в т.ч. для профессиональных участников рынка ценных бумаг, не осуществляющих дилерскую деятельность, организаторов торговли, бирж, управляющих компаний и клиринговых организаций, выполняющих функции центрального контрагента.

С 1 января 2015 г. изменен порядок определения налоговой базы по операциям с финансовыми инструментами срочных сделок (ФИСС), а именно, финансовый результат включается в общую налоговую базу, а не формируется отдельно. При определении налоговой базы по операциям с необращающимися ценными бумагами и необращающимися ФИСС учитываются доходы и расходы по всем названным операциям за отчетный (налоговый) период со всеми базисными активами. В условиях волатильности рынков такое изменение трудно прогнозируемо с точки зрения доходной части бюджетов, но позитивно для устойчивости бизнеса.

**Доходы от долевого участия в деятельности организаций**, полученные физическими лицами - налоговыми резидентами Российской Федерации, а также российскими организациями в виде дивидендов от российских и иностранных компаний стали облагаться налогом на доходы физических лиц (НДФЛ) и налогом на прибыль организаций по ставке 13 процентов (ранее ставка была 9 процента), что, скорее всего, скажется позитивно на доходах государства.

**Проблема наполнения региональных и местных бюджетов** – одна из самых актуальных. В этом ключе НК РФ был дополнен главой 32 «Налог на имущество физических лиц» и главой 33 «Торговый сбор».



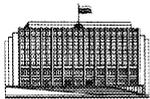
При этом было установлено, что местные налоги и сборы могут вводиться на уровне внутригородских районов в соответствии с НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов городских округов с внутригородским делением либо внутригородских районов. Одновременно установлена обязанность физических лиц сообщать в инспекцию об объектах обложения транспортным налогом, земельным налогом и налогом на имущество в случае, если за весь период владения упомянутой недвижимостью или транспортным средством налогоплательщик не получал уведомлений и не платил налоги.

Торговый сбор может быть введен в городах федерального значения не ранее 1 июля 2015 г. В частности, с указанной даты он будет действовать на территории г. Москвы. В муниципальных образованиях, не входящих в состав городов федерального значения, данный сбор может быть введен только после принятия соответствующего федерального закона.

Опыт Москвы показывает, что фискальное значение торгового сбора не столь однозначно: его введение привело к снижению доходов по налогам, уплачиваемым согласно специальным налоговым режимам и патентной систем налогообложения.<sup>44</sup>

**Значительная работа по развитию российского налогового законодательства была проведена как ответ на расширение международных связей, на борьбу с низконалоговыми юрисдикциями, на улучшение налогового климата для иностранных организаций, функционирующих на территории**

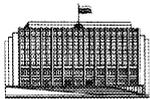
<sup>44</sup> По общему правилу плательщик самостоятельно рассчитывает сумму торгового сбора для каждого объекта обложения и перечисляет ее в бюджет не позднее 25-го числа месяца, следующего за последним месяцем квартала. В случае, когда объект обложения выявлен уполномоченным органом, налоговый орган направляет плательщику требование об уплате торгового сбора в срок не позднее 30 дней с даты поступления данной информации. В такой ситуации эта сумма рассчитывается на основании сведений, представленных уполномоченным органом (п. 3 ст. 417 НК РФ).



**Российской Федерации.** Прежде всего, в НК РФ введены новые термины. Важнейшим из них является дефиниция «контролируемая иностранная компания». Кроме того установлен целый ряд процедур. Например, по уведомлению налогоплательщиками инспекции о своем участии в иностранных организациях, если доля их участия превышает 10 процентов; предусмотрена обязанность налогоплательщиков, признаваемых налоговыми резидентами РФ, по уведомлению о контролируемых иностранных компаниях; другие.

Все это позволит упорядочить поступление в доходную часть российского бюджета тех налогов, которые начисляются на доход, признаваемый как получаемый в результате функционирования бизнеса на территории России или российскими резидентами за рубежом. Так, прибыль контролируемой иностранной компании приравнивается к прибыли организации (доходу физлиц), полученной контролирующим лицом, и учитывается при определении его налоговой базы. При этом определены и случаи, когда прибыль контролируемой иностранной компании освобождается от налогообложения в России, а также ответственность за неисполнение положений НК РФ. Например, если контролирующее лицо не представило финансовую отчетность контролируемой иностранной компании (при отсутствии данной отчетности - иные документы), а также аудиторское заключение по названной отчетности (в случае, когда в соответствии с личным законом этой компании предусмотрен обязательный аудит указанной отчетности), то оно должно уплатить штраф в размере 100 тыс. рублей.

Важнейшим доходом федерального бюджета является **налог на добавленную стоимость (НДС)**. Многие годы вопрос об обеспечении контроля над его поступлением в государственную казну вызывал бурные дискуссии, особенно в части порядка его возмещения.



Изменения, являющиеся следствием внедрения ФНС России новых информационных и телекоммуникационных технологий, можно назвать значительным вкладом законодателей в решение обозначенной проблемы<sup>45</sup>.

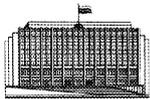
Весьма позитивными для сокращения числа налоговых споров оцениваются такие изменения, как исключение из состава объектов налогообложения НДС операций по реализации имущества и (или) имущественных прав должников-банкротов, а также отмена необходимости восстанавливать принятый ранее к вычету НДС при использовании основных средств и нематериальных активов в операциях, облагаемых НДС по нулевой ставке; установление срока предъявления НДС к вычету в пределах трех лет после принятия на учет приобретенных на территории России товаров (работ, услуг, имущественных прав) или товаров, ввезенных на территорию РФ либо иные территории под ее юрисдикцией, другие.

На повышение уровня налоговой нагрузки в последние два года достаточно ощутимо сказались изменения, произошедшие **в налоговых ставках акцизов**, что объясняется главным образом, необходимостью увеличения доходов федерального бюджета. Это касается индексации ставок, в частности, на легковые автомобили, а также разные виды табака.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> По крайней мере, результаты первого полугодия 2015 года тому яркое подтверждение. Декларации по НДС в условиях реализации АИС «Налог – 3», должны подаваться в налоговый орган в электронной форме, включая налоговых агентов. При этом установлено, что если она представлена на бумажном носителе, то декларация не считается поданной. Вместе с тем с целью исключения дублирования при ведении бухгалтерского и налогового учета установлено, налогоплательщики НДС не должны вести журналы учета полученных и выставленных счетов-фактур (кроме посредников).

<sup>46</sup> Выше запланированного размера установлена ставка акциза на сигареты и папиросы - 960 руб. за 1000 шт. + 11 процентов расчетной стоимости, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены, но не менее 1330 руб. за 1000 шт. Но в отношении некоторых товаров размеры ставок акцизов значительно снижены даже по сравнению с действовавшими в 2014 г. Так, например, на автомобильный бензин класса 5 ставка акциза в 2015 г. составляет 5530 руб. за 1 т предполагаемых



С 1 января 2015 г. перечень подакцизных товаров расширен и в него включены бензол, параксиллол и ортоксиллол, а также авиационный бензин. С 2015 г. если обложение акцизами природного газа закреплено международными договорами РФ, то он признается подакцизным товаром. При этом если такие соглашения не предусматривают иного, применяется ставка акциза 30 процентов.

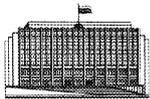
Таким образом, в целом можно ожидать некоторого увеличения поступления акцизов при одновременном стимулировании развития внутреннего рынка и заботе об экологии.

Наиболее радикальным изменением **в части НДФЛ** могло бы стать введение прогрессивной шкалы налоговых ставок. Однако данный шаг отложен на неопределенное время, что, в частности, обусловлено и последствиями экономического кризиса в части трудовой занятости. Вместе с тем, кроме вышеназванных изменений, касающихся регулирования инвестиционной привлекательности ценных бумаг, в механизме исчисления НДФЛ имеются и другие корректировки, главным образом уже связанные с усилением его социальной направленности. Так, при расчете налоговой базы по НДФЛ физическое лицо вправе применить социальный вычет в сумме уплаченных в налоговом периоде страховых взносов по договору (договорам) добровольного страхования жизни, если такие договоры заключаются на срок не менее пяти лет, причем как в свою пользу, так и в пользу супруга, родителей (в том числе усыновителей), детей (в том числе усыновленных, находящихся под опекой или попечительством).

**Налог на прибыль организаций** – один из тех налогов, внесение

---

7750 руб. за 1 т. Более чем в два раза в 2015 г. уменьшена ставка акциза на топливо печное бытовое по сравнению с действовавшей в 2014 г. - 3000 руб. вместо 6446 руб. за 1 т. Снизилась по сравнению с ранее запланированной на 2015 г. ставка акциза и на прямогонный бензин: она составляет 11 300 руб. за 1 т.



изменений в механизм исчисления и уплаты которого, существенно влияет на интересы налогоплательщиков. Последние два года характеризуются в основном корректировками, которые обусловлены необходимостью устранения спорных явлений, а также решением задачи сближения бухгалтерского и налогового учета. Так, с 1 января 2015 г.:

- налогоплательщик может списывать стоимость имущества, не являющегося амортизируемым, в течение более чем одного отчетного периода;

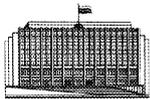
- доход от реализации полученного безвозмездно имущества можно уменьшить на рыночную стоимость такого имущества, определенную на дату его получения;

- исключено понятие «суммовые разницы», а также специальный порядок их учета;

- в налогообложении не применяется метод ЛИФО.

Изменения в механизме исчисления налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), получившие название «налоговый маневр» и обусловленные колебаниями цен на сырьевых рынка (прежде всего нефти), до настоящего времени находятся в зоне дискуссий и дальнейшей корректировки.

Большое внимание уделяется стимулированию разработки недр и особенно трудно извлекаемых запасов. Так, для расчета коэффициента  $K_v$ , характеризующего степень выработанности запасов конкретного участка недр, необходима, в частности, величина начальных извлекаемых запасов нефти по состоянию на 1 января 2006 г. В этой связи с 1 января 2015 г. уточнено, каким образом определяется данная величина в случае, когда запасы полезных ископаемых по состоянию на указанную дату не поставлены на государственный баланс. В этой

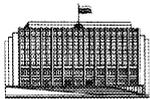


ситуации используется показатель начальных извлекаемых запасов по состоянию на 1 января года, следующего за годом, в котором такие запасы впервые поставлены на госбаланс, различные коэффициенты.

С 1 января 2015 г. основная ставка НДС в отношении нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной увеличена и на 2015 г. составляет 766 рублей за 1 т вместо ранее запланированных 530 рублей. Кроме того, изменился порядок расчета окончательного размера ставки. Теперь ее необходимо умножить только на коэффициент Кц, характеризующий динамику мировых цен на нефть, а полученное произведение уменьшить на величину показателя Дм, характеризующего особенности добычи нефти. Порядок определения показателя Дм установлен в новой ст. 342.5 НК РФ. Для его расчета используются показатель Кндпи, который на период с 1 января по 31 декабря 2015 г. включительно равен 530, и дополнительные шесть коэффициентов, направленные на корректировку в связи с изменением мировых цен на нефть, степень добычи и др.

Наконец, увеличен размер налогового вычета, предоставляемого при соблюдении определенных условий налогоплательщикам, добывающим нефть обезвоженную, обессоленную и стабилизированную на участках недр, которые полностью или частично расположены в границах Республики Татарстан. Теперь для расчета суммы вычета коэффициент Кп умножается на 1214,0. Ранее при определении размера налогового вычета необходимо было коэффициент Кп умножить на 630,6.

При всей положительной оценке произошедших изменений в части НДС опасения относительно успешности поворота от сырьевой зависимости бюджетных доходов остаются вполне реальными.

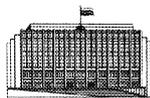


В 2014 г. коренным образом был **изменен механизм имущественного налогообложения**, который продолжает уточняться. С 1 января 2015 г. кардинально изменился порядок определения базы по налогу на имущество физических лиц. Она рассчитывается исходя из кадастровой стоимости объекта, а не его инвентаризационной стоимости.

До 1 января 2020 г. законодательный (представительный) орган госвласти субъекта РФ будет обязан установить единую дату начала применения на территории этого субъекта РФ порядка исчисления налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объекта. До этого момента для исчисления налога используется инвентаризационная стоимость. Исключение составляют объекты, налоговая база по которым в соответствии с законом субъекта РФ определяется исключительно на основании их кадастровой стоимости. К этим объектам относятся, например, торговые или административно-деловые центры и помещения в них либо объекты, которые образованы в результате раздела данных центров.

Следует также отметить, что при определении налоговой базы применяются вычеты. Например, при расчете базы в отношении квартиры ее кадастровая стоимость уменьшается на кадастровую стоимость 20 кв. м общей площади этого жилья, в отношении жилого дома - 50 кв. м общей площади, в отношении комнаты - 10 кв. м ее площади.

Применение специальной формулы в предстоящий год при расчете налога скорее всего скажется позитивно на отношении населения к нововведению. Однако предстоит большая разъяснительная работа, прежде чем общество согласится с увеличением нагрузки.



Завершая анализ основных изменений налогового законодательства за 2014-2015 гг., отметим, что они были направлены на решение как задачи повышения уровня доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, так и на улучшение налогового климата в целом для бизнеса нашей страны.

**Л.Н. ЛЫКОВА,**  
*главный научный сотрудник  
Института экономики РАН*

**И.С. БУНИНА,**  
*старший научный сотрудник  
Института экономики РАН*

### **Использование налоговых инструментов в ходе финансового кризиса: опыт некоторых европейских стран<sup>47</sup>**

Финансовый кризис 2011-2012 гг., охвативший целый ряд европейских стран и Россию, фактически представлял собой вторую волну ипотечного кризиса 2008-2009 гг., которая для многих стран существенно усугублялась долговыми проблемами. Наиболее сложная ситуация имела место в Греции, долговой кризис которой широко обсуждался в мировой и отечественной экономической литературе.

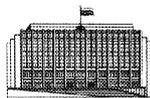
Практически все европейские страны так или иначе корректировали проводимую ими налоговую политику, подстраивая национальные налоговые системы под изменившуюся ситуацию. Существенной особенностью, которая накладывала серьезный отпечаток на проводимые налоговые реформы или частичные

<sup>47</sup> При подготовке данного материала использованы следующие источники:

1. Basic figures on the EU. Second quarter 2015. Eurostat compact guides. [Электронный документ]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-catalogues/-/KS-GL-15-002>. Дата обращения 10.06.2015;

2. LeBlanc, P., S. Matthews and K. Mellbye (2013). The Tax Policy Landscape Five Years after the Crisis / OECD Taxation Working Papers, No. 17, OECD Publishing. [Электронный ресурс] URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4014dxk0hk-en>;

3. Taxation trends in the European Union. 2014 edition. Eurostat 2014. [Электронный документ] URL: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm).



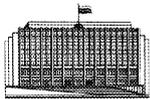
модификации налогового законодательства, было участие большинства европейских стран в зоне евро или скрытая привязка национальной валюты к общеевропейской. Данное обстоятельство приводило к тому, что для стран зоны евро использование денежно-кредитных инструментов в процессе преодоления кризисных явлений было невозможно (ключевые решения принимались Европейским Центральным банком). Это приводило к тому, что практически единственным инструментом государственного воздействия на национальную экономику становилась налоговая система.

В этой ситуации каждая из стран выбирала свой собственный путь наращивания объема доходов бюджетной системы при попытках поддержать бизнес и по возможности не блокировать окончательно экономический рост.

Так, многие страны в этот период повышали ставки подоходных налогов или расширяли базу подоходных налогов (Великобритания, Бельгия, Дания, Греция, Испания, Италия, Франция и некоторые другие). В то же время такие страны как Финляндия, Венгрия, Нидерланды понижали ставки индивидуальных подоходных налогов. Ставки НДС повышали Великобритания, Франция, Испания, Греция и некоторые другие. Существенные корректировки вносились и в порядок расчета и ставки страховых взносов по обязательным видам социального страхования<sup>48</sup>.

Рассмотрим некоторые корректировки налогового законодательства, имевшие место в ряде европейских стран в 2011 - 2012 гг. Остановимся на двух ключевых для Евросоюза и зоны евро

<sup>48</sup> Более подробно основные направления корректировок налоговых режимов рассмотрены в статье Л.Н.Лыкова, И.С.Букина Налоговые инструменты в процессе преодоления финансового кризиса: опыт стран Евросоюза и США / Вестник Института экономики РАН, 2015, № 5.



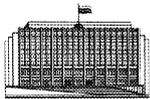
странах - Германии и Франции, а также на двух проблемных странах - Ирландии и Испании. Если в Германии и Франции в 2011-2012 гг. темпы экономического роста все-таки оставались в области положительных значений, то в Ирландии и Испании имело место падение ВВП (См. Табл.1). Уровень безработицы в рассматриваемых странах также различался существенно. Если в Германии он не превышал 6%, то в Испании в 2012 г. достиг почти 25%. Ситуация с государственным долгом наиболее сложной была в Ирландии, где этот показатель в 2012 г. превысил 121% ВВП.

**Таблица 1. Темпы роста ВВП, безработица и государственный долг в некоторых европейских странах**

Страна	Темп роста ВВП, %%, 2011 / 2012	Уровень безработицы, %%, 2011 / 2012	Государственный долг в %% от ВВП 2012/2014
Великобритания	0,659 / 1,665	8,11 / 7,969	85,8 / 89,4
Франция	0,214 / 0,747	8,774 / 9,398	89,6 / 95,2
Германия	0,585 / 0,214	5,854 / 5,382	79,2 / 74,7
Ирландия	-0,301 / 0,192	14,622 / 14,668	121,6 / 109,7
Испания	-2,089 / -1,23	21,391 / 24,787	84,4 / 97,7
Греция	-0,62 / -3,978	17,865 / 24,439	156,8 / 177,1
Венгрия	-1,796 / 1,662	11,028 / 10,999	78,2 / 76,9
Италия	0,702 / -2,819	8,406 / 10,629	123,2 / 132,0
Швеция	2,727 / 0,036	7,770 / 7,960	36,5 / 43,8
Зона Евро (15 стран)	-0,81 / -0,336	10,5 / 11,262	91,4 / н.д.
ОЭСР в целом	1,309 / 1,435	7,929 / 7,925	н.д. / н.д.

Источник: Eurostat [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Дата обращения: 10.06.2015); Basic figures on the EU. Second quarter 2015. Eurostat compact guides.[Электронный документ]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-catalogues/-/KS-GL-15-002>. Дата обращения 10.06.2015

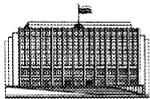
**Экономическое положение Германии в ходе второй волны финансового кризиса выглядело проблемным, но не критичным.** Так, темпы роста ВВП в 2011 г. составили 3,663%, а в 2012 г. снизились до 0,585% (и в следующем году до 0,214%). При этом ситуация с безработицей в этот период была одной из самых благоприятных в Европе – уровень безработицы составлял 5,854% - 5,240%. Тенденция к сокращению уровня безработицы в Германии, сложившаяся в



предшествующее десятилетие не была прервана. Ситуация с государственным долгом также выглядела вполне удовлетворительно – 78% -79% ВВП, что выше Маастрихтских критериев всего на 18 -19 п.п. Именно относительно более благоприятное экономическое положение в Германии предопределило и относительно незначительные корректировки налогового законодательства в этот период.

В этот период изменения затронули порядок формирования налоговой базы по индивидуальному подоходному налогу (имело место расширение налоговых льгот), акцизное налогообложение (повышение ставок) и ставки страховых платежей по обязательному страхованию. При этом и по подоходному налогу и по взносам на социальное страхование новации были нацелены на сокращение налогового бремени, в то время как по акцизам – на повышение. По индивидуальному подоходному налогу имело место расширение налоговых льгот для работающих налогоплательщиков, также были увеличены льготы по вычету расходов по уходу за детьми и расходов на помощь престарелым родителям. Однако, несмотря на декларируемые меры по снижению налогового бремени индивидуального подоходного налога, его поступления относительно ВВП даже увеличились с 8,0% в 2010 г. до 8,3% в 2011 г. и 9,3% в 2012 г.

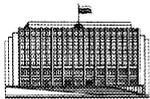
С 1 января 2012 г. были снижены ставки взносов по пенсионному страхованию – с 19,9% до 19,6%. Изменения в косвенном налогообложении включают введение с 2011 г. налога на ядерное топливо, введение сбора с авиабилетов (для полетов за пределы страны), ставки которого зависят от расстояния. С макроэкономической точки зрения эти изменения практически не отразились на объеме доходов бюджетной системы – они оставались на уровне 35,6% - 36,7% ВВП.



**Более масштабные изменения налогового законодательства имели место во Франции и практически все они были направлены на повышение уровня налогообложения.**

Так, в рамках индивидуального подоходного налога с 2011 г. была повышена максимальная налоговая ставка (с 40% до 41%). Был снижен лимит общей суммы налоговых льгот, которая может быть предоставлена фискальной единице (фактически – семье). Этот лимит в 2012 г. стал составлять 18 тыс. евро (в 2010 г. это было 20 тыс. евро) плюс 4% от суммы облагаемого дохода (в 2010 г. это было 8%). Было отменено или существенно сокращено предоставление вычетов по целому ряду позиций, в том числе по вычету процентов по закладным. Фактически была повышена ставка налога в части доходов от прироста стоимости активов (с 18% до 19% в 2011 г. и далее до 24% в 2012 г.). С 2012 г. был введен временный прогрессивный налог на высокие доходы (свыше 250 тыс. евро в год). Все эти меры привели к некоторому повышению объема поступающего в бюджет подоходного налога относительно ВВП – с 7,3% в 2011 г. до 7,9% в 2012 г. и 8,4% в 2013 г.

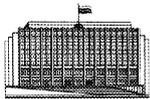
В 2012 г. был введен дополнительный налог по ставке 5% (как часть налога на прибыль корпораций) с доходов превышающих 250 млн. евро. Перенос убытков на прошлое с 2011 г. был ограничен одним годом (вместо трех), а перенос убытков свыше 1 млн. евро на будущее был ограничен 60%. Так же были существенно сокращены размеры предоставления налоговых вычетов («налоговых кредитов») по расходам на НИОКР. Были внесены и другие изменения, нацеленные на повышение уровня налогообложения компаний. Эти изменения, однако, не привели к выраженному росту поступлений налога на прибыль относительно ВВП. Так, если в 2010 г. поступления налога на прибыль составляли 2,07% ВВП, то в 2011 г. – 2,45%, а в 2012 г. 2,48%.



В 2012 г. во Франции была увеличена ставка НДС (с 5,5% до 7%) в отношении товаров первой необходимости и некоторых категорий печатных изданий. Под ставку 5,5%, по-прежнему, попадают товары для лиц с ограниченными возможностями, газ и электричество.

Целый ряд измерений, нацеленных на повышение уровня налогообложения, был внесен в порядок исчисления взносов на социальное страхование и налогов на фонд оплаты труда. Рост налоговой нагрузки затронул, прежде всего, доходы, полученные не от занятости по найму. Также с августа 2012 г. был введен налог на финансовые трансакции. Этот налог взимается по ставке 0,2% с продажи акций компаний с капиталом свыше 1 млрд. евро, обращающихся на организованном рынке, и по ставке 0,01% - на некоторые иные категории активов. Были внесены изменения и в порядок налогообложения наследств и дарений, которые также увеличивали налоговую нагрузку. Так, была сокращена скидка для наследников первой очереди (со 150 тыс. евро до 100 тыс.) и был увеличен интервал для «безналогового» получения даров – с 10 лет до 15 лет.

Экономическое положение Франции в рамках рассматриваемого периода в целом было несколько более проблемным, чем в Германии. Темпы роста ВВП в 2011 г. составляли 2,095% и упали до 0,214% в 2012 г. и 0,747% в 2013 г. Уровень безработицы в этот период был выше, чем в Германии и имел некоторую тенденцию к росту (8,8% в 2011 г. и 9,4% в 2012 г.). Ситуация с государственным долгом также была более сложной, чем в Германии – его размеры более значительно превышали Маастрихтские нормативы (См. Табл.1). Так, в 2011 г. государственный долг Франции составлял 85,2% ВВП, а в 2012 г. увеличился до 89,6% ВВП. При этом уровень налоговой нагрузки на

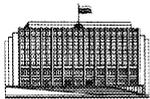


экономику на протяжении рассматриваемого периода постепенно возрастал – с 41,6% в 2010 г. до 42,9% в 2011 г. и 44,0% в 2012 г. Таким образом, вся совокупность корректировок налогового законодательства в рамках рассматриваемого периода привела к росту доходов консолидированного (расширенного) бюджета страны относительно ВВП. Одна из двух поставленных перед реформой целей (рост доходов) была достигнута.

**Одной из стран наиболее серьезно пострадавших в ходе ипотечного и последовавшего за ним финансово-экономического кризиса была Ирландия.** Изменения налогового законодательства этой страны затронули как прямые подоходные налоги, так и налоги на товары и услуги. Так, с 2012 г. была повышена стандартная ставка НДС с 21% до 23%. Для поддержания уровня занятости для сектора туризма была введена пониженная налоговая ставка в размере 9%. Эти изменения, однако не привели к выраженному росту поступлений относительно ВВП. Также были повышены ставки акцизов на минеральное топливо и некоторые категории нефтепродуктов.

Существенные изменения были внесены в порядок расчета взносов на социальное страхование. Некоторые изменения приводили к росту налоговой нагрузки (расширение круга облагаемых доходов), а некоторые - к снижению (с 8% до 4,5% была снижена ставка платежей с низкого уровня доходов). Предполагалось, что итогом будет рост поступлений страховых взносов на 0,1% ВВП.

Изменения, внесенные в режим подоходного налогообложения, также носили разнонаправленный характер. Так, в пользу повышения доходов бюджетной системы должны были сработать сокращения налоговых вычетов (отмена целого ряда "налоговых кредитов") и изменение интервалов прогрессии (фактически применение более



высоких ставок к более низкому уровню доходов или смещение "вниз" всей шкалы налогообложения). С 2012 г. с 25% до 30% были повышены ставки на такие категории доходов как доходы от прироста стоимости капитала и приобретение капитальных ценностей. Ставка специального налога на проценты по депозитам (DIRT) была повышена также до 30%. В сторону относительного понижения уровня налогообложения должны были сработать такие меры, предусмотренные Финансовым актом 2012 г. как:

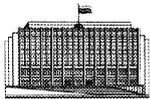
- увеличение скидки на выплаченные проценты по закладным для лиц впервые приобретающих жилье во время бума покупок недвижимости 2004-2008 гг.;

- дополнительные льготы для привлечения работников, работающих за рубежом, в страну. Для этой категории налогоплательщиков предоставлялся налоговый вычет в размере 30% полученного дохода (по доходам в интервале от 70 тыс. до 500 тыс. евро), если человек собирался пробыть в стране от одного года до пяти лет;

- дополнительный налоговый вычет предоставлялся по доходам, полученным из-за рубежа;

- предоставлялись и дополнительные налоговые льготы (вычеты) по расходам на НИОКР.

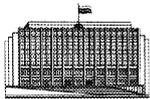
В результате проведенных мероприятий доля доходов бюджетной системы в ВВП увеличилась крайне незначительно – с 26,7% до 27,3%. Эти показатели в целом находятся ниже средних значений за период с 2000 г. по 2008 г. Несмотря на повышение стандартной ставки НДС поступления этого налога в бюджетную систему относительно ВВП даже сократились (с 6,1% в 2010 г. до 5,7% в 2011 г. и 5,9% в 2012 г.). Поступления подоходного налога относительно ВВП практически не



изменились и остались на уровне 8,2% - 8,8%. Объем государственного долга в эти годы продолжал расти с 87,5% ВВП в 2010 г. до 111,2% в 2011 г. и 121,8% ВВП в 2012 г. (по итогам 2014 г. объем государственного долга Ирландии составлял 109,7% ВВП). Если в 2011 г. темпы роста ВВП оказались положительными (2,8%) после трехгодичного периода падения этого показателя, то уже в 2012 г. снова имело место сокращение ВВП на 0,3%.

**Экономическая ситуация в Испании была существенно более сложной, чем в Германии и Франции.** В первую очередь это связано с чрезвычайно высоким уровнем безработицы и падением ВВП на протяжении 2009-2013 гг.

Основным направлением налоговых реформ в Испании в рамках рассматриваемого периода было повышение уровня налогообложения в рамках индивидуального подоходного налога для лиц с высоким уровнем доходов. Так, с 2011 г. были введены дополнительные интервалы и дополнительные налоговые ставки для доходов свыше 120 тыс. евро и 175 тыс. евро. Ставки составили 44% и 45%, соответственно. С 2012 г. был введен временный дополнительный прогрессивный сбор, который применялся ко всем интервалам доходов в рамках основной шкалы подоходного налогообложения. В результате значение самой низкой ставки подоходного налога составило 24,75%, а самой высокой 52%. Был изменен в сторону ужесточения и режим налогообложения доходов от сбережений и прироста стоимости активов. Была введена прогрессивная шкала налогообложения этой категории доходов по ставкам 21% для первых 6 тыс. евро и 27% для доходов свыше 24 тыс. евро (ранее эти ставки составляли соответственно 19% и 21%). Была ликвидирована налоговая льгота по вычету процентов по закладным для впервые приобретенного жилья.



В сторону понижения налоговой нагрузки подоходного налогообложения работала относительно новая льгота, позволявшая вычитать при расчете налога до 15% фактически осуществленных расходов на приобретение или восстановление жилья (которое является для налогоплательщика основным жильем).

Существенные изменения были внесены и в порядок налогообложения прибыли корпораций. Большая часть этих новаций была нацелена на повышение уровня налогообложения корпоративных доходов. Эти изменения коснулись:

- ограничений на вычет процентов по кредитам (вычитаемые суммы выплаченных процентов не должны превышать 25% операционной прибыли, в то время как ранее этот лимит составлял 30%);

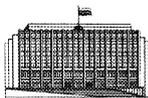
- ограничений на вычет расходов на НИОКР (ужесточен лимит вычитаемых расходов);

- изменен в сторону ужесточения порядок переноса убытков на будущее;

- существенно ограничено использование «свободной амортизации» для крупных и средних предприятий и др.

В рамках косвенного налогообложения была повышена стандартная ставка НДС с 18% до 21%, а пониженная ставка - с 8% до 10%. Стандартная ставка налога также стала распространяться на некоторые категории услуг, которые ранее попадали под действие пониженной ставки (гостиничные услуги, некоторые виды общественного питания, услуги, театров и кинотеатров и др.).

Однако все эти меры не привели к выраженному росту объема доходов бюджетной системы. Так, если в 2007 г. после продолжительного периода роста объем доходов бюджетной системы



достиг 40% ВВП, то в 2011 г. доходы составляли всего 36% ВВП, а в 2012 г. - 37% ВВП.

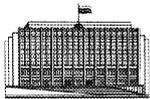
Подводя итоги сказанному выше, необходимо отметить три обстоятельства. Во-первых, в Евросоюзе в условиях кризиса 2011-2012 гг. (впрочем, как и в 2008-2009 гг.) не просматривалось даже попыток проводить относительно согласованную налоговую политику. Во-вторых, проводившиеся налоговые мероприятия в целом преследовали достаточно противоречивые цели - рост доходов бюджетной системы для снижения долговой нагрузки на экономику при одновременных попытках не заблокировать окончательно экономический рост. Соответственно, и результаты налоговых новаций были далеко не однозначны. В-третьих, зачастую следствием налоговых реформ, нацеленных на рост уровня налогообложения, результатом становилось сокращение доходов относительно ВВП и, напротив, - при реализации мер по снижению налоговой нагрузки результатом становился ее рост относительно ВВП.

**А.В. ТЕБЕКИН,**  
*проректор по научной работе  
Российской таможенной академии*

### **Таможенная система: резервы повышения доходов федерального бюджета**

Система таможенных органов России является важной подсистемой государства, реализующей большой спектр задач в рамках возложенных на нее регулятивных, контрольных, правоохранительных, фискальных и других функций.

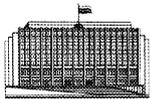
В соответствии с законодательством Российской Федерации основными задачами таможенных органов Федеральной таможенной службы (ФТС) являются обеспечение экономической безопасности



Российской Федерации, включая противодействие преступлениям и административным правонарушениям, пополнение доходной части федерального бюджета, содействие развитию внешней торговли. Выполняя задачу пополнения доходной части федерального бюджета, таможенные органы контролируют правильность начисления таможенных ввозных, вывозных и сезонных таможенных пошлин, взимают все таможенные платежи, включая вышеуказанные пошлины, таможенные сборы, НДС и акцизы. Они также взимают пени, штрафы, антидемпинговые, компенсационные и специальные защитные пошлины, установленные на основе федеральных законов решениями Правительства Российской Федерации и начисленные по результатам антидемпинговых расследований.

Для решения возложенных задач система таможенных органов использует различные формы и методы, силы и средства, виды деятельности. На протяжении 25 лет существования таможенных органов России происходит процесс непрерывного совершенствования правовых основ, функций и задач, их структуры и инфраструктуры, их кадрового потенциала, форм и методов, технологии и средств управленческой, контрольной, информационной, статистической, аналитической, экспертной, правоохранительной, в том числе оперативно - розыскной, фискальной и другой деятельности как составных частей таможенного дела.

Наиболее эффективным средством решения указанных задач является совершенствование системы таможенного администрирования на основе разработки и внедрения информационных технологий в выполнение таможенных операций, таможенный и другие виды контроля, в том числе в контроль правильности начисления и взимания таможенных платежей, в правоохранительную деятельность и др.



На основе постоянного изучения мирового опыта осуществления таможенного дела, разработки собственных технологий и средств работы в таможенных органах была создана, функционирует и постоянно совершенствуется Единая автоматизированная информационная система. На ее информационной базе и программных средствах разрабатывались и внедрялись в таможенную практику передовые информационные таможенные технологии.

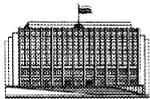
Повышению доходов федерального бюджета будет способствовать осуществленная в течение ряда последних лет модернизация системы таможенного администрирования за счет внедрения в пунктах пропуска технологий «одно окно», «одна остановка», «предварительное информирование», использование системы управления рисками по таможенной процедуре таможенного транзита, оснащения их мобильными и стационарными инспекционно - досмотровыми комплексами, системой оперативной связи, кинологическими подразделениями и средствами таможенной экспертизы, создания вблизи границы таможенно - логистических терминалов (ТЛТ), системы контроля за автотранспортными средствами в процессе их перемещения из пунктов пропуска на ТЛТ или вглубь страны по процедуре таможенного транзита.<sup>49</sup>

После проведения ФТС России подготовительных мероприятий, связанных с внедрением электронной цифровой подписи, созданием программных средств, оснащением таможенных органов и участников

---

<sup>49</sup> В частности, в июне 2012 г. было внедрено обязательное предварительное информирование в отношении товаров, перемещаемых автомобильным транспортом. В результате этого число полученных сообщений в порядке предварительного информирования на автомобильном транспорте возросло в 4,3 раза.

С октября 2014 года также обязательным стало предварительное информирование в отношении товаров, перемещаемых по железной дороге. В настоящее время реализуются пилотные проекты для внедрения обязательного предварительного информирования о товарах, перемещаемых морским и авиационным транспортом.



совместимыми техническими и программными средствами, обработкой технологии передачи таможенным органам таможенных деклараций и других документов в электронном виде (в том числе через сеть Интернет) с 1 января 2014 года стало также обязательным электронное декларирование. В результате сегодня 99,9% всех деклараций на товары подаются через Интернет и обрабатываются в режиме реального времени, в то время как в 2010 году таких деклараций было только 53%.

В результате осуществленных мер значительно сократились сроки совершения таможенных операций и перечень документов, представляемых при декларировании товаров.<sup>50</sup>

Благодаря работе таможенных органов страны с использованием передовых таможенных технологий и новых видов деятельности на фоне роста внешнеторгового оборота ФТС удавалось наращивать объем таможенных платежей.

---

<sup>50</sup> Время совершения таможенными органами таможенных операций, связанных с осуществлением государственного контроля в автомобильных пунктах пропуска с 83 минут в 2011 году сократилось до 25 минут, то есть в 3,3 раза.

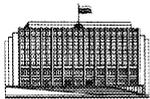
Сроки прохождения таможенных операций и помещения товаров под таможенные процедуры, если они не идентифицированы как рискованные поставки, по сравнению с показателями 2012 года сократились в несколько раз. По итогам второго квартала 2015 года они составили при экспорте около 1 часа, а при импорте - немногим более 2 часов. По сравнению с 2012 годом среднее количество документов, требуемых для пропуска товаров через границу, было сокращено почти в 2 раза и составило 6 документов при экспорте и 7 документов при импорте.

Внедрение новых передовых таможенных технологий осуществляется ФТС России в соответствии с Рамочными стандартами обеспечения безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации (ВТамО) и другими ее рекомендациями и привели к результатам, аналогичным результатам передовых таможенных служб.

С июня 2012 года осуществляется координация работы ФТС с работой на данном направлении более 20 федеральных органов исполнительной власти.

Это происходит на основе «дорожных карт», сформулированных российским бизнесом с участием автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив» - «Совершенствование таможенного администрирования», и «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта», утвержденных распоряжениями Правительства Российской Федерации.

По состоянию на середину октября 2015 года план по второй «дорожной карте» реализован в полном объеме, а по первой выполнен примерно на 80%.



Если в кризисный 2009 год объем этих платежей составлял 3519,8 млрд. рублей, то в 2012 году он составлял 6581,0 млрд. рублей, а в 2014 году - 7100,6 млрд. рублей.

Вместе с тем, под влиянием снижения мировых цен на нефть и другие товары российского экспорта, снижения темпов развития мировой экономики, затронувшего практически все страны мира, замедления темпов развития Китая, стран СНГ, ЕС и других торговых партнеров России, введенных санкций в отношении России со стороны США, Канады, стран ЕС, Австралии и Японии и ответных российских мер, деструктивной позиции киевских властей, резкого удорожания доллара и евро и других причин, в 2014 - 2015 гг. наблюдается снижение внешнеторгового оборота, в том числе импорта России примерно на треть по сравнению с предыдущим периодом.

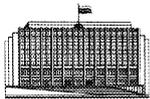
Так, по данным таможенной статистики, в январе-июле 2015 года внешнеторговый оборот России составил 314,1 млрд. долларов США и по сравнению с январем-июлем 2014 года снизился на 34,0%. Сальдо торгового баланса сложилось положительное в размере 106,9 млрд. долларов США, что на 23,6 млрд. долларов США меньше, чем в январе-июле 2014 года. Экспорт России в январе-июле 2015 года составил 210,5 млрд. долларов США и по сравнению с январем-июлем 2014 года снизился на 30,6<sup>51</sup>.

Уменьшился приток иностранных инвестиций в Россию, в том числе со стороны Китая.

Снижение размеров ставок таможенных пошлин, осуществляемое Россией в связи с взятыми ею обязательствами при вступлении в ВТО,

---

<sup>51</sup> Экспорт-импорт важнейших товаров за январь-июль 2015 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной таможенной службы / URL: [http://search.customs.ru/index2.php?option=com\\_content&view=article&id=21621:-2015-&catid=53:2011-01-24-16-29-43&Itemid=1981](http://search.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=21621:-2015-&catid=53:2011-01-24-16-29-43&Itemid=1981)



объективно привело к уменьшению объемов собираемых таможенными органами таможенных пошлин.

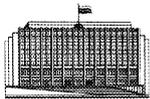
Негативное влияние на этот процесс оказывают также лица, совершающие уголовные преступления и административные правонарушения (АП).<sup>52</sup>

Для решения проблемы выявления неуплаченных в полном объеме таможенных платежей таможенные органы все больший акцент делают на использование таможенных проверок после выпуска товаров. При этом используются возможности всех подразделений таможенных органов, координирующих свою деятельность и применяющих информационные таможенные технологии. Осуществляется также активное взаимодействие таможенных и налоговых органов, а также правоохранительных подразделений таможенных органов, органов МВД и других ведомств. Постоянно ведется сопоставление данных зеркальной статистики.

По вопросам выявления расхождений в зеркальной статистике внешней торговли ФТС России совместно с Минэкономразвития России и Росстатом была проведена соответствующая работа. По ее результатам был принят совместный приказ от 29 апреля 2008 г. №512/125/97, которым были утверждены Методические рекомендации по проведению сопоставительного анализа данных о внешней торговле Российской Федерации со странами – торговыми партнерами

---

<sup>52</sup> Велико количество контрафактных товаров, выявленных таможенными органами, например, в 2012 году - 19,1 млн. единиц. Значительно еще и количество совершаемых уголовных преступлений, выявляемых таможенными органами. Так в 2012 году было заведено 1612 уголовных дел, в 2013 г. - 1370 дел, а в 2014г. - 1517 уголовных дел. Часть из них связана с попытками уклонения от уплаты таможенных платежей или выполнения других финансовых обязательств участников ВЭД перед государством.



Российской Федерации, которые в настоящее время используются ФТС России.<sup>53</sup>

В случае выявления в ходе работы по сопоставлению данных взаимной торговли и анализа электронных баз данных рисков нарушения таможенного законодательства, ФТС России незамедлительно принимаются все необходимые меры, в том числе в рамках правоохранительной деятельности.

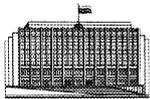
В 2014 году по результатам оперативно - розыскной деятельности в подразделения таможенного контроля после выпуска товаров было передано более 1000 материалов, по которым было назначено 670 проверок. В результате было доначислено 3,2 миллиарда рублей. Из теневого оборота был выведен 1 миллиард рублей ранее неуплаченных таможенных платежей. Из них более 25% получено в результате реализации дел оперативного учета, что превышает результаты 2013 года в 2 раза.

С учетом анализа оперативной обстановки в 2015 году прогнозируется увеличение доначислений таможенных платежей до 5 млрд. рублей.

За 8 месяцев 2015 года по результатам таможенного контроля после выпуска товаров на основании материалов оперативных подразделений таможенных органов доначислено таможенных платежей на сумму 3,1 млрд. рублей, взыскано свыше 1,2 млрд. рублей.

---

53 ФТС России ежегодно проводит консультативные встречи со специалистами стран – торговых партнеров по сопоставлению данных взаимной торговли, выявлению расхождений в данных и анализу причин таких расхождений. В 2014 году были проведены консультативные встречи по сопоставлению данных с представителями таможенных служб и статистических ведомств Республики Беларусь, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Узбекистана, Финляндии, Чехии, Латвии, Республики Корея и Китая. За 8 месяцев 2015 года такие встречи осуществлены с представителями Республики Беларусь, Казахстана, Германии, Сербии, Монголии и Китая.

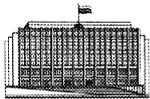


В 2014 году на основании оперативных материалов таможенных органов Российской Федерации было возбуждено 1517 уголовных дел, что на 11% больше показателя 2013 года. На 23 % увеличилось количество дел, возбужденных по фактам уклонения от уплаты таможенных платежей (465 уголовных дел). На 70% увеличилось количество уголовных дел, возбужденных за уклонение от уплаты таможенных платежей при ввозе налогооблагаемых товаров народного потребления.

В результате оперативно-служебной деятельности таможенными органами за первое полугодие 2015 года было возбуждено 981 уголовное дело, что на 20% больше по сравнению с аналогичным периодом 2014 года.

Наряду с вышеуказанными мерами в целях повышения объема таможенных платежей, перечисляемых в федеральный бюджет, ФТС и подчиненные ей таможенные органы учитывают, что объем собираемых таможенных платежей во многом зависят от объемов и структуры внешнеторгового оборота, который во многом определяется потребностями российской экономики в инвестиционных товарах, сырье и экспортными возможностями предприятий, осуществляющих инвестиционные проекты.

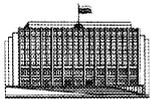
Поэтому таможенные органы Российской Федерации, осуществляя информирование и консультирование всех обратившихся к ним участников внешнеэкономической деятельности, применяя все установленные таможенным законодательством меры облегчения внешней торговли, ускорения перемещения товаров через таможенную границу и уменьшения расходов участников ВЭД на осуществление таможенных формальностей, в том числе за счет уменьшения количества требуемых документов, уделяют повышенное внимание



оказанию законного содействия в проработке и реализации важнейших инвестиционных проектов.

В практику Приволжского, Уральского и других таможенных управлений внедрена система таможенного сопровождения инвестиционных проектов. В основу ее положена работа с инвесторами на ранней стадии проработки инвестиционного проекта, направленная на ознакомление инвесторов с особенностями таможенного законодательства, требованиями таможенных органов, выяснением особенностей товаров, планируемых к ввозу, мест и сроков их ввоза, потребностей в вопросах временного хранения, принятия предварительных решений по классификации товаров, определению страны происхождения таких товаров, получения статуса уполномоченного таможенного оператора, получении законных таможенных льгот и упрощений и т.д. Для работы с инвесторами создаются рабочие группы, выделяются из их членов ответственные руководители по организации работы с инвестором. После принятия администрацией региона инвестиционного проекта таможенные органы и представители инвестора разрабатывают дорожную карту таможенного сопровождения инвестиционного проекта. На ее основе осуществляется постоянное взаимодействие инвестора с таможенными органами при ввозе инвестиционных товаров или вывозе продукции, изготовленной с их использованием. Имеется положительная практика таможенного сопровождения уже реализованных инвестиционных проектов, свидетельствующая о положительном влиянии их таможенного сопровождения на рост таможенных платежей.

Для предотвращения возможных коррупционных проявлений со стороны участников ВЭД или должностных лиц таможенных органов



разработана и функционирует система антикоррупционных мер, основанная на правовых актах по данному вопросу.

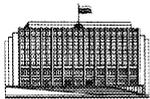
Таким образом, в системе таможенных органов создаются условия для роста объема таможенных платежей в доходную часть федерального бюджета за счет более высокого уровня организации и рационализации процессов таможенного администрирования, включая таможенный контроль, управление рисками, деятельность правоохранительных подразделений, подразделений контроля таможенной стоимости и других.

Однако для радикального повышения объемов этих платежей требуется принятие решений законодательных органов и Правительства Российской Федерации, направленных на развитие производства отечественной высокотехнологичной продукции промышленности и сельского хозяйства, способной конкурировать с иностранными товарами на внутреннем и мировом рынке.

Для этого необходимо более целенаправленно и обоснованно применять особые защитные меры, позволяющие, с одной стороны, дать возможность развиваться отечественным производствам, а с другой – получать дополнительные доходы от взимания антидемпинговых, компенсационных и специальных защитных пошлин с аналогичных импортных товаров.

Практика введения особых пошлин показывает, что при принятии решения о введении особой пошлины не учитывается соотношение импортных цен на ввозимый товар с внутренней ценой на аналогичный товар на потребительском рынке страны<sup>54</sup>. Для отражения такого соотношения необходимо рассчитывать показатель уровня занижения

<sup>54</sup> См.: Новиков В.Е. Особые пошлины в Таможенном союзе: монография/ В.Е. Новиков, Ю.Э. Девочкина. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2012, с.95- 96.

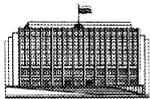


цен с пороговым значением в 20%, отражающий насколько в процентном отношении импортная цена занижена по сравнению с внутренней ценой отечественного производителя, что позволит более обоснованно принимать решения о нецелесообразности проведения специальных расследований. Данный показатель может быть индикатором увеличения ставки ввозной таможенной пошлины таможенного тарифа.

В целях совершенствования механизма применения особых пошлин предлагается до начала фактического проведения специального расследования устанавливать импортную квоту в качестве предварительной меры в отношении продукции конкретных стран, при наличии существенного занижения цен зарубежными производителями, на товары, ввозимые в страны – члены Таможенного союза. Например, с учетом ежегодного увеличения объемов импорта металлопроката с полимерным покрытием, происходящего из КНР, значительных потерь федерального бюджета от занижения таможенной стоимости китайского металлопроката с полимерным покрытием, а также отклонения импортной цены китайских производителей на 40% (что свидетельствует о наличии материального ущерба отрасли российской экономики), предлагается ввести в качестве запретительной пошлины на металлопрокат с полимерным покрытием, ввозимый предприятиями КНР сверх установленной квоты, временную антидемпинговую пошлину в размере 115%.

Введение тарифной квоты и установление запретительной пошлины в 115% позволит:

- приблизить импортные цены китайских производителей - экспортеров металлопроката к ценам российских производителей;



- не допустить увеличения объемов китайского металлопроката с полимерным покрытием на внутреннем рынке государств - участников Таможенного союза;

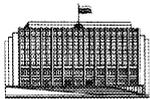
- сократить потери федерального бюджета Российской Федерации от занижения таможенной стоимости китайского металлопроката»<sup>55</sup>.

Для развития производства, а также создания благоприятных условий для участников ВЭД и деятельности таможенных органов в приграничной зоне необходимо оперативнее решать вопросы по предложениям инвесторов о вложении средств в строительство пунктов пропуска, таможенно - логистических терминалов (ТЛТ) и производственных комплексов.

Так, например, проведенное исследование материалов эскизного проекта АО «Северо-Западный коридор развития» (ОАО «СЗКР») о намерении строительства за счет средств инвестора-в Республике Карелия многостороннего автомобильного пункта пропуска (МАПП) «Сювяоро - Париккала) и связанного с ним ТЛТ в 30-километровой полосе от линии государственной границы Российской Федерации с Финляндией, показало актуальность и эффективность реализации данного проекта.

Строительство МАПП, ТЛТ, оснащенных ИДК и другими техническими средствами таможенного контроля, оборудованных необходимой инфраструктурой объектов бытового, банковского, гостиничного и другого обслуживания водителей и туристов, создание лесоперерабатывающего комплекса в зоне ТЛТ на основе опыта функционирования лесных терминалов и лесных бирж в Сибири, позволит решить ряд проблем.

<sup>55</sup> См.: Новиков В.Е. Особые пошлины в Таможенном союзе: монография/ В.Е. Новиков, Ю.Э. Девочкина. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2012, с. 93-94.



Во-первых, это позволит повысить качество государственного контроля импортных товаров и экспортируемых через российско-финляндскую границу лесоматериалов, что повышает таможенные доходы.

Во-вторых, улучшение сервисного обслуживания участников ВЭД и туристов увеличит привлекательность Республики Карелия для иностранных туристов и улучшит условия выезда за границу российских туристов.

В-третьих, реализация проекта обеспечит создание новых рабочих места для жителей Карелии.

В-четвертых, реализация проекта привлечет инвестиции во внедрение прогрессивных производственных технологий.

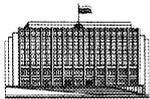
Все это увеличит таможенные и другие доходы федерального и регионального бюджетов.

В целом в ФТС России поступательно решается задача поиска и использования резервов повышения доходов федерального бюджета.

**А.Н. СУХАРЕВ,**  
*профессор кафедры  
конституционного,  
административного и таможенного  
права Тверского государственного  
университета*

### **Резервный фонд и Фонд национального благосостояния Российской Федерации: итоги функционирования**

Резервный фонд и Фонд национального благосостояния РФ были созданы 30 января 2008 г. в результате разделения средств Стабилизационного фонда РФ и представляют собой часть средств федерального бюджета, которые подлежат особому учету, управлению



и использованию<sup>56</sup>. Резервный фонд РФ призван обеспечивать сбалансированность (покрытие дефицита) федерального бюджета в случае снижения цен на нефть на мировых рынках. Фонд национального благосостояния РФ предназначен для обеспечения софинансирования добровольных накоплений граждан и покрытия дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ.

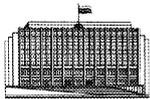
Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг., затронувший и Россию, показал необходимость созданных финансовых резервов в составе федерального бюджета. Средства Резервного фонда РФ (не полностью, а только их часть) были использованы для покрытия бюджетного дефицита, что позволило смягчить силу внешнего экономического шока в России и стабилизировать социально-экономическую ситуацию в стране. Средства Фонда национального благосостояния РФ использовались для размещения на фондовом рынке и предоставлялись российским кредитным организациям в рамках реализации мер по поддержке стабильности финансовой системы Российской Федерации<sup>57</sup>.

За все время существования, из Резервного фонда РФ было изъято на покрытие дефицита федерального бюджета 5 трлн руб., в том числе: в 2008 – 2009 гг. – 4,1 трлн руб. и за первые 8 месяцев 2015 г. – 0,9 трлн руб.<sup>58</sup> Расходование средств Фонда национального благосостояния РФ стало производиться с 2010 г. исключительно на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан. Суммы такого расходования крайне не значительны и за 6 лет

<sup>56</sup> По: Бюджетный кодекс РФ. – Ст. 96.9–96.10.

<sup>57</sup> Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

<sup>58</sup> Рассчитано по: Сведения о движении средств по счету Федерального казначейства в Центральном банке РФ по учету средств Фонда национального благосостояния за 2008–2015 гг. // Официальный сайт Министерства финансов РФ // [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).



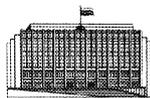
составили 34,3 млрд руб., в том числе в 2015 г. – 9,4 млрд руб.<sup>59</sup> Расходование средств Фонда на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ не производилось. Его покрытие осуществлялось из федерального бюджета, но не за счет средств Пенсионного фонда РФ.

По состоянию на 1 сентября 2015 г. совокупный объем Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ составил 9,6 трлн руб. (144,5 млрд долл. США), в том числе: Резервный фонд РФ – 4,7 трлн руб. (70,7 млрд долл. США); Фонд национального благосостояния РФ – 4,9 трлн руб. (73,8 млрд долл. США). По отношению к ВВП, объем средств обоих фондов составил 13,1% (табл. 1).

На величину фондов, выраженную в национальной валюте и их долю по отношению к ВВП, существенное влияние оказывает курс национальной валюты. Девальвация рубля приводит к автоматической положительной переоценке средств фондов в национальной валюте. Следует отметить, что расходование средств фондов, как раз и должно происходить при падении цен на нефть на мировых рынках и девальвации рубля. В этот период объемы обоих фондов, выраженные в национальной валюте, будут максимальными.

---

<sup>59</sup> Рассчитано по: Сведения о движении средств по счету Федерального казначейства в Центральном банке РФ по учету средств Резервного фонда за 2008–2015 гг. // Официальный сайт Министерства финансов РФ // [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).



**Таблица 1. Объемы Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ (2008–2015 гг.)\***

Дата	В эквиваленте на российские рубли			В эквиваленте на доллары США			В % к ВВП		
	Объем Резервного фонда	Объем Фонда национального благосостояния	Совокупно	Объем Резервного фонда	Объем Фонда национального благосостояния	Совокупно	Объем Резервного фонда	Объем Фонда национального благосостояния	Совокупно
01.02.2008	3 057,9	783,3	3 841,2	125,2	32,0	157,2	7,4	1,9	9,3
01.01.2009	4 027,6	2 584,5	6 612,1	137,1	88,0	225,1	9,8	6,3	16,1
01.01.2010	1 830,5	2 769,0	4 599,5	60,5	91,6	152,1	4,7	7,1	11,8
01.01.2011	775,2	2 695,5	3 470,7	25,4	84,4	109,8	1,7	5,8	7,5
01.01.2012	811,5	2 794,4	3 605,9	25,2	86,8	112,0	1,4	5,0	6,4
01.01.2013	1 885,7	2 690,6	4 576,3	62,1	88,6	150,7	3,0	4,3	7,3
01.01.2014	2 859,7	2 900,6	5 760,3	87,4	88,6	176,0	4,3	4,4	8,7
01.01.2015	4 945,5	4 388,1	9 333,6	87,9	78,0	165,9	6,8	6,0	12,8
01.09.2015	4 699,5	4 903,6	9 603,1	70,7	73,8	144,5	6,4	6,7	13,1

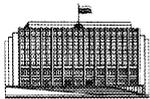
\* Составлено по данным официального сайта Министерства финансов РФ // www.minfin.ru.

В таблице 2 представлены данные о фактической валютной структуре и направлениях размещения Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ.

**Таблица 2. Валютная структура средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ и направления их размещения (на 1 сентября 2015 г.)\***

Валюта	Резервный фонд РФ (млрд)	Фонд национального благосостояния РФ	Совокупно оба фонда (млрд)	Размещение средств (совокупно обоих фондов)	
				В России (%)	За рубежом (%)
Российские рубли	–	751,1	751,1	100	0
Доллары США	31,5	31,4	62,9	11,9	88,1
Евро	28,3	22,0	50,3	0	100
Фунты стерлинги	4,73	4,0	8,8	0	100
В среднем:				13,4	86,6

\* Составлено и рассчитано по: Официальный сайт Министерства финансов РФ // www.minfin.ru.



На 1 сентября 2015 г. основная доля средств обоих фондов (88,1%) была размещена за рубежом (табл. 2). При этом за рубежом были размещены все средства Резервного фонда РФ и 71,5% средств Фонда национального благосостояния РФ. Валютный состав обоих фондов выглядел следующим образом: 751,1 млрд руб.; 62,9 млрд долл. США; 50,3 млрд евро; 8,8 млрд фунтов стерлингов (табл. 2). Доля активов фондов, номинированных в иностранной валюте, составляла 92,8%.

Сегодня происходит расширение использования средств Фонда национального благосостояния РФ на развитие российской экономики и обеспечения стабильности национальной финансовой системы (табл. 3).

Так, по состоянию на 1 сентября 2015 г. в этих целях было размещено<sup>60</sup>:

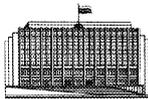
1) на депозитах Внешэкономбанка – 195,03 млрд руб. и 6,25 млрд долл. США;

2) в ценных бумагах российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов – 112,63 млрд рублей и 1,21 млрд долларов США;

3) на депозитах в ВТБ и Газпромбанке в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов – 164,43 млрд. рублей;

4) в привилегированных акциях кредитных организаций – 278,99 млрд рублей.

<sup>60</sup> Информационное сообщение о результатах размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (от 03.09.2015) // Официальный сайт Министерства финансов РФ // [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).

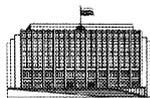


**Таблица 3. Сведения о размещении средств фонда на депозитах во Внешэкономбанке по состоянию на 1 сентября 2015 года\***

Направление использования Внешэкономбанком размещенных на депозиты средств / цель размещения	Максимально допустимая совокупная сумма размещения	Фактически размещено	Предельный срок возврата депозитов	Процентная ставка, % годовых	Периодичность уплаты процентов
Предоставление субординированных кредитов (займов) российским кредитным организациям	410,00 млрд. руб.	75,03 Млрд. руб.			Ежеквартально
		в т.ч.			
		30,88 млрд руб.	31 декабря 2019 г.	6,25	
		44,15 млрд руб.	31 декабря 2020 г.	7,25	
Не регламентировано	175,00 млрд руб.	50,00 млрд руб.	8 июня 2016 г.	6,25	Каждые 6 месяцев
Кредитование субъектов малого и среднего предпринимательства	30,00 млрд руб.	30,00 млрд руб.	31 декабря 2027 г.	6,25	Ежеквартально
Кредитование АО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»	40,00 млрд руб.	40,00 млрд руб.	1 июня 2020 г.	6,25	Ежеквартально
Обеспечение достаточности собственных средств (капитала) Внешэкономбанка	5,966 млрд долл. США (7% общего объема средств Фонда по состоянию на 6 сентября 2014 г.)	2,462 млрд долл. США	26 сентября 2029 г.	ЛИБОР + 2,75	Ежегодно
		3,504 млрд долл. США	26 сентября 2029 г.	ЛИБОР + 3,00	Ежегодно
Не регламентировано	X	0,288 млрд долл. США	26 сентября 2019 г.	ЛИБОР + 3,80	Ежегодно
ИТОГО:	655,00 млрд руб.	195,03 млрд руб.	X	X	X
	X	6,254 млрд долл. США	X	X	X

\* По данным официального сайта Министерства финансов РФ // www.minfin.ru.

Кроме этого, средства Фонда национального благосостояния были использованы в 2014 г. на приобретение суверенных ценных бумаг Украины на 3 млрд долл. как формы предоставления ей финансовой помощи (в форме займа). Сегодня обозначились проблемы возврата этих средств.



В таблице 4 представлены данные о расчетной доходности<sup>61</sup> и переоценке средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ с января 2014 по август 2015 г. включительно.

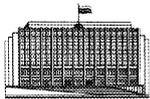
**Таблица 4. Расчетная доходность и переоценка средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ (январь 2014 – август 2015 г.)\* (млрд руб.)**

Показатель	Резервный фонд РФ	Фонд национального благосостояния РФ	Итого (по двум фондам)
2014 г.			
Доходы по иностранной валюте, размещенной в ЦБ РФ	30,0	22,4	52,4
Доходы по депозитам ВЭБ, самокупаемым инфраструктурным проектам и проч.	–	148,3	148,3
Курсовая переоценка	1 868,7	1 499,9	3 368,6
<i>ИТОГО:</i>	<i>1 898,7</i>	<i>1 670,6</i>	<i>3 569,3</i>
Январь – август 2015 г.			
Доходы по иностранной валюте, размещенной в ЦБ РФ	3,5	2,3	5,8
Доходы по депозитам ВЭБ, самокупаемым инфраструктурным проектам и проч.	–	20,9	20,9
Курсовая переоценка	654,0	525,0	1 179,0
<i>ИТОГО:</i>	<i>657,5</i>	<i>548,2</i>	<i>1 205,7</i>

\* Составлено и рассчитано по: Официальный сайт Министерства финансов РФ // [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).

Характерными особенностями «рублевой доходности» средств фондов являются: во-первых, незначительная доходность от размещения средств фондов (в среднем за ряд лет, равный 1–2% годовых); во-вторых, существенное (подавляющее) воздействие курсовой переоценки на объем фондов, выраженных в национальной валюте. Так, в 2014 г. девальвация рубля привела к положительной

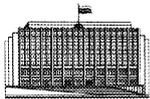
<sup>61</sup> Поступление доходов от размещения средств фондов может не совпадать с календарным годом, что приводит к необходимости использования понятия «расчетная доходность». Расчетная доходность – условно-рассчитанная величина дохода, которая должна быть получена от размещения средств фондов за определенный период времени, исходя из известной заданной доходности различных классов активов фондов.



переоценке средств фондов (увеличению объема средств фондов в рублях) на 3,7 трлн руб., что составило 95% от общего полученного «рублевого дохода», в то время как доходы полученные от размещения средств составили 200,7 млрд руб. За январь–август 2015 г. доходы от размещения средств фондов составили 26,7 млрд руб., в то время как прирост средств фондов в рублях от переоценки иностранной валюты был равен 1,2 трлн руб. (97,7% от общей «рублевой доходности»).

Резервный фонд и Фонд национального благосостояния РФ являются макроэкономическими величинами. Поэтому формирование и использование их средств должно быть увязано с общей системой макроэкономического равновесия (равновесия на денежном, валютном и проч. рынках). Такая увязка должна осуществляться на основе взаимной координации действий Правительства РФ и Центрального банка РФ. В свое время создание Стабилизационного фонда РФ было связано главным образом не с решением проблем бюджетной сбалансированности из-за колебаний цен на нефть, а для создания не эмиссионного источника средств для Центрального банка РФ в целях проведения денежной стерилизации. Созданный ради решения проблем в денежно-кредитной сфере, Стабилизационный фонд РФ (впоследствии – Резервный фонд РФ и Фонд национального благосостояния РФ) сыграл затем не менее важную роль в бюджетной сфере, позволив покрыть бюджетный дефицит, не допустив существенного сокращения бюджетных расходов и ухудшения социально-экономического положения населения.

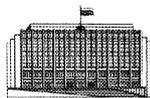
Расходование средств Резервного фонда РФ осуществляется посредством продажи иностранной валюты. Учитывая, что средства этого фонда полностью размещены в Центральном банке РФ, который в свою очередь размещает их в иностранные активы, расходование его



средств приводит к соответствующему сокращению международных (валютных) резервов Центрального банка РФ и увеличению на данную величину предложения иностранной валюты на внутреннем рынке России<sup>62</sup>. Это оказывает воздействие на укрепление рубля (или снижение темпов его обесценения по отношению к другим валютам). Все это следует учитывать, при оценке воздействия формирования и расходование средств суверенных фондов России на состояние международных резервов Центрального банка РФ. Так, например, расходование Правительством РФ из состава суверенных фондов 100 млрд долл. приведет к сокращению международных резервов Центрального банка РФ также на 100 млрд долл. Это может прийти в противоречие с политикой Центрального банка РФ по поддержанию устойчивости национальной валюты и сохранению резервов иностранной валюты для будущих выплат российских компаний и банков по своей внешней задолженности.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что практика функционирования суверенных фондов в России показывает, что государство должно иметь финансовые резервы, а не полагаться исключительно на возможность покрытия бюджетных дефицитов за счет заимствования денежных средств на рынке. Государственные финансовые резервы – залог обеспечения финансовой безопасности государства и макроэкономической стабильности.

<sup>62</sup> См.: Сухарев А.Н. Моделирование влияния формирования и использования суверенных фондов на национальную экономику // Финансы и кредит. – 2010. – № 21. – С. 38–47.

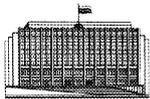


**М.Д.СЕМЕНОВ,**  
консультант отдела финансового  
анализа Аналитического  
управления Аппарата  
Совета Федерации

### **Текущая ситуация в экономике Российской Федерации** (основные итоги за первое полугодие 2015 года)

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, спад ВВП по итогам первого полугодия 2015 года составил 3,4% к соответствующему периоду 2014 года. Это связано с такими причинами как сокращение объема инвестиций, снижение потребительского спроса, падение цен на углеводородное сырье и другими.

**Промышленное производство** в первом полугодии 2015 года по сравнению с аналогичным периодом 2014 года снизилось на 2,7%. В обрабатывающих производствах снижение составило 4,5% (по итогам первого полугодия 2014 года зафиксирован рост – 2,6%), в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды снижение на 0,1% (по итогам первого полугодия 2014 года - снижение на 2,6%). При этом добыча полезных ископаемых осталась на уровне января-июня 2014 года. Также отмечались относительно высокие темпы роста производства отдельных видов продукции. Этому мог способствовать начавшийся процесс импортозамещения. Так, например, по итогам первого полугодия 2015 года (относительного соответствующего периода 2014 года) наблюдался рост производства сыров на 27,6%, овощей и грибов на 26,8%, мяса и субпродуктов пищевых на 11,4%; возросло производство тепловозов магистральных - на 76,7%, сталеплавильного оборудования и литейных машин – на 31,1%, листового стекла – на 24,5%, материалов для покрытия пола, стен и



потолка – на 23,5%. Однако в целом производство транспортных средств, машин и оборудования сократилось.

**Сокращение оборота розничной торговли по итогам первого полугодия 2015 года составило 8%** (за аналогичный период 2014 года данный показатель увеличился на 3%). Отмечалось снижение продаж как продуктов питания, так и непродовольственных товаров. При этом темпы снижения продаж непродовольственных товаров опережали темпы сокращения продаж продуктов питания. Это обусловлено наличием объективных различий в эластичности спроса на данные группы товаров и отражает процесс перераспределения потребительских предпочтений. **Объем платных услуг населению по итогам первого полугодия 2015 года сократился на 1,5%** (за аналогичный период 2014 года данный показатель увеличился на 1%).

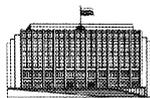
К причинам, сдерживающим потребительский спрос в первом полугодии 2015 года, можно отнести: опережающий рост цен и сокращение реальной заработной платы населения<sup>63</sup> (как в частном, так и в государственном секторах), замедление темпов роста потребительского кредитования<sup>64</sup>, а также рост доли денежных доходов населения, направляемых на сбережение<sup>65</sup>.

По итогам первого полугодия 2015 года **рост потребительских цен** составил 8,5% к декабрю 2014 года (4,8% – по итогам первого полугодия 2014 года). При этом рост цен на продовольственные товары составил 10,8%, на непродовольственные товары – 8,7%, на услуги –

<sup>63</sup> По оценке Банка России, снижение реальной заработной платы в 2015 г. оценивается на уровне 9-10%.

<sup>64</sup> Динамика кредитования домашних хозяйств продолжит оказывать сдерживающее влияние на потребительский спрос до конца года. Относительно высокие процентные ставки, а также повышенные требования к финансовому положению заемщика и качеству обеспечения по кредитам ограничивают спрос на кредитные ресурсы. Кроме того, необходимость обслуживать полученные ранее кредиты при снижающемся уровне дохода является дополнительной финансовой нагрузкой для населения и оказывает негативное влияние на динамику располагаемых доходов.

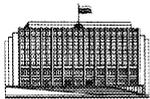
<sup>65</sup> По данным Минэкономразвития, в январе – мае сбережения населения выросли в 1,6 раза.



4,9%. Реальные располагаемые денежные доходы населения сократились на 3,1% при снижении заработной платы на 8,5%. При этом просроченная задолженность по заработной плате предприятий и организаций (не относящихся к субъектам малого предпринимательства) по наблюдаемым видам экономической деятельности по состоянию на 1 июля 2015 года составила 3,3 млрд. рублей (по сравнению с 1 января 2015 года увеличилась на 61,7%).

**Инвестиции в основной капитал сократились** на 5,4% (по итогам первого полугодия 2014 года по сравнению с аналогичным периодом 2013 года – на 3,3%).

К основным факторам, оказывающим негативное влияние на инвестиционную активность, можно отнести замедление роста и снижение инвестиционной привлекательности российской экономики, санкционное ограничение возможности кредитования и привлечения прямых инвестиций в странах, применивших санкции в отношении Российской Федерации, существенное снижение инвестиционных рейтингов отдельных компаний и экономики страны в целом, снижение кредитной активности российских компаний в связи с повышением стоимости заимствования и нехваткой свободных средств. Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации, средневзвешенная ставка по рублевым кредитам, выданным нефинансовым организациям (сроком до одного года, включая «до востребования»), выросла с 10% в январе-мае 2014 года до 17,8% годовых в январе-мае 2015 года (почти в 1,8 раза). В части кредитования корпоративного сектора банками по состоянию на 1 июня 2015 года по сравнению с началом года объем кредитов и прочих размещенных средств, предоставленных нефинансовым организациям, снизился на 2,2% (в соответствующем периоде 2014 года наблюдался рост на 8,4%).

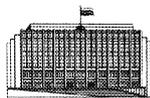


Объем выполненных работ в **строительстве** по итогам первого полугодия 2015 года сократился на 7% (спад 5,7% в соответствующий период 2014 года). При этом в июне 2015 года было впервые после непрерывного роста в течение 1,5 лет отмечено сокращение ввода в эксплуатацию жилых домов (на 7,6%).

Вместе с тем, в первом полугодии 2015 года положительная динамика сохраняется в **сельском хозяйстве**. Так, по предварительной оценке, общий объем производства в хозяйствах всех категорий в действующих ценах составил около 1,4 трлн. рублей. Индекс производства продукции сельского хозяйства по сравнению с аналогичным периодом 2014 года составил 102,9%.

**Экспорт товаров** по итогам первого полугодия 2015 года составил 182 млрд. долл. США (далее – долл.), что меньше, чем за аналогичный период 2014 года на 28,8%. Сокращение экспорта связано главным образом с ухудшением конъюнктуры мировых сырьевых товарных рынков (двукратное падение цен на нефть марки «Юралс»). По информации Минэкономразвития, доля стран дальнего зарубежья в общем объеме экспорта России в январе-июне 2015 года выросла относительно аналогичного периода 2014 года на 1,3 процентных пункта и составила 86,8%, а доля стран СНГ уменьшилась до 13,2%.

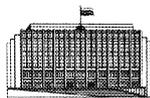
**Импорт товаров** по итогам первого полугодия 2015 года составил 94 млрд. долл., что меньше, чем за аналогичный период прошлого года на 59,1 млрд. долл. (на 38,6%). Сокращение импорта обусловлено главным образом ослаблением курса рубля по отношению к долл. и евро, значительным снижением внутреннего инвестиционного и потребительского спроса, а также действием взаимных санкций и ограничений. По информации Минэкономразвития, доля стран дальнего зарубежья в общем объеме импорта России в январе-июне 2015 года



выросла относительно аналогичного периода 2014 года на 0,2 процентных пункта и составила 88,0%.

**Средняя цена нефти марки «Юралс»** в январе-июле 2015 года составила 57 долл. за баррель, что на 46,9% меньше, чем в среднем за аналогичный период 2014 года. В первом полугодии 2015 года на рынке нефти марки «Юралс» отмечались стабилизация и даже некоторое повышение цены. Так, если в январе 2015 года средняя цена составляла 46,6 долл. за баррель, то в феврале 2015 года она увеличилась до 57,3 долл. за баррель. В марте цена снизилась до уровня 54,5 долл. за баррель, а в апреле и мае возросла до 59,2 долл. и до 63,7 долл. за баррель соответственно. В июне наблюдалось небольшое снижение цены на нефть до 61,4 долл. за баррель.

В течение января-июля 2015 года **российский рубль** находился в пределах коридора 49,2 – 69,7 рублей за долл. После относительно продолжительного периода ослабления курса рубля по отношению к долл. (с июля 2014 года по февраль 2015 года), в марте-мае текущего года наблюдалось его укрепление. Однако в июне текущего года рубль вновь начал ослабевать (январь – 61,7 рубля за долл., февраль – 64,6 рубля за долл., март – 60,2 рубля за долл., апрель – 52,9 рубля за долл., май – 50,6 рубля за долл., июнь – 54,5 рубля за долл.). В среднем за период с начала года курс долл. составил 57,4 рубля за долл.



**А.С. УСИК,**  
начальник отдела финансового  
анализа Аналитического  
управления Аппарата Совета  
Федерации

**Текущая ситуация в бюджетной сфере**  
(основные итоги исполнения федерального бюджета за первое  
полугодие 2015 год)<sup>66</sup>

**Таблица 1. Важнейшие показатели федеральных бюджетов 2009-2015 гг<sup>67</sup>.**

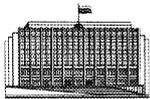
	прирост ВВП, %	ВВП, трлн. руб.	инфляция за год, %	цена нефти «Юралс»	доходы трлн. руб.	расходы трлн. руб.	дефицит (профицит), в % ВВП
<b>2009</b>	-7,8	38,807	8,8	61,1	7,338	9,660	-5,9
<b>2010</b>	4,5	46,309	8,8	78,2	8,305	10,117	-4,0
<b>2011</b>	4,3	55,799	6,1	109,3	11,368	10,926	+0,8
<b>2012</b>	3,4	62,218	6,6	110,5	12,855	12,895	-0,06
<b>2013</b>	1,3	66,755	6,5	107,9	13,020	13,342	-0,5
<b>2014</b>	0,6	71,406	11,4	97,6	14,497	14,832	-0,5
<b>2015-ФЗ*</b>	-3,9	73,515	12,2	53,0	13,251	15,417	-3,0

\* с учетом готовящихся изменений, согласно проекту федерального закона №898585-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (планируется принять в первом чтении 23 октября 2015 г.).

**1. Исполнение основных показателей федерального бюджета в  
1 полугодии 2015 г. составило:**

<sup>66</sup> На основании Аналитической записки Счетной палаты РФ о ходе исполнения федерального бюджета за январь – июнь 2015 г.; материалов Правительства РФ к отчету об исполнении федерального бюджета за 1 полугодие 2015 г.

<sup>67</sup> Источники: По данным уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (материалы к Законопроекту); Данные Минфина России; Росстата России; Банка России; Федеральный закон от 03.10.2010 № 255-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год»; Федеральный закон от 07.10.2011 № 272-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год»; Федеральный закон от 02.10.2012 № 151-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год»; Федеральный закон от 30.09.2013 №254-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2012 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2012 год»; Федеральный закон № 216-ФЗ от 3 декабря 2012 года «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»; Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2014 год (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 27 августа 2015 г. № 37К (1048)); цены нефти (доллары США за баррель) – в текущей оценке и по прогнозам Минэкономразвития России.



- по доходам – 6 621 млрд. руб. (52,8% от утвержденного законом объема), из них нефтегазовые доходы – 2 976 млрд. руб., ненефтегазовые – 3 645 млрд. руб.;

- по расходам – 7 419 млрд. руб. (48,8% от утвержденного законом объема бюджетных ассигнований).

Дефицит составил 798 млрд. руб. (2,3% ВВП) при утвержденном Законом показателе на 2015 г. 2 675 млрд. руб.

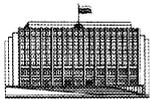
Ненефтегазовый дефицит вырос и достиг 11% ВВП.

2. По сравнению с аналогичным периодом 2014 г. доходы федерального бюджета снизились на 502 млрд. руб., или на 7%, нефтегазовые доходы – на 727 млрд. руб., или на 19,6%, при этом рост ненефтегазовых доходов составил 226 млрд. руб., или 6,6%.

2.1. Рост ненефтегазовых доходов связан, в том числе, с увеличением поступлений НДС, налога на прибыль, доходов от перечисления части прибыли ЦБ РФ, от управления средствами Резервного фонда и ФНБ.

2.2. Изменения налогового и бюджетного законодательства РФ, в частности, «налоговый маневр» в нефтегазовой отрасли, вступившие в силу с 1 января 2015 г., привели к следующему: в структуре нефтегазовых доходов НДС на нефть увеличилось по сравнению с 1 полугодием 2014 г. с 1255 млрд. руб. до 1387 млрд. руб. (на 10,4%). НДС на газовый конденсат увеличился с 7,3 млрд. руб. до 38 млрд. руб. (в 5 раз). При одновременном снижении поступлений вывозных таможенных пошлин на нефть с 1258 млрд. руб. до 706 млрд. руб. (-44%) и товары из нефти с 707 млрд. руб. до 389 млрд. руб. (-45%).

3. Анализ результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий свидетельствует о потенциальных резервах доходов федерального бюджета.



Совокупная задолженность в бюджетную систему РФ по налогам и сборам, администрируемым ФНС России, пеням и налоговым санкциям по ним (без учета задолженности по платежам в государственные внебюджетные фонды) на 1 июня 2015 г. составила 1 256 млрд. руб., в том числе недоимка – 341 млрд. руб.

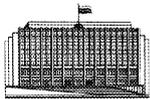
Несмотря на то, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1563 главные администраторы доходов федерального бюджета обязаны принимать меры по сокращению задолженности по уплате налогов, сборов и других обязательных платежей, с начала 2015 г. наблюдается значительное увеличение совокупной задолженности на 92,9 млрд. руб., или на 8%, в том числе недоимки – на 60,6 млрд. рублей, или на 13,9%.

**4.** Отмечается **самый высокий за 15 лет уровень исполнения расходов**, что обусловлено в основном высоким уровнем исполнения по разделу «Национальная оборона» (63,3%), имеющему большой удельный вес в общем объеме расходов.

При этом ниже среднего уровня исполнения показателя сводной росписи исполнены расходы по 9 разделам, из них по разделу «Национальная экономика» исполнение составило 36,3%, «Жилищно-коммунальное хозяйство» – 38,2%, «Здравоохранение» – 40,3%.

**5.** По направлениям финансового обеспечения наибольший уровень исполнения расходов сложился по закупкам товаров, работ и услуг для государственных нужд (57,8% к Закону), а наименьший – по капитальным вложениям в объекты государственной (муниципальной) собственности (30% к Закону).

**6.** Общий объем бюджетных ассигнований сводной росписи по состоянию на 1 июля 2015 г. составил 15 482 млрд. руб., что на 267



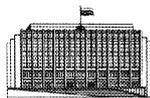
млрд. руб. (на 1,8%) больше объема бюджетных ассигнований, утвержденного Федеральным законом № 384-ФЗ (с изменениями).

**Существенно вырос объем изменений сводной бюджетной росписи, который составил 1 435 млрд. руб.**, что уже составляет 80,2% объема изменений сводной бюджетной росписи за 2014 г. в целом, или 19,1% кассовых расходов федерального бюджета за январь – июнь 2015 г.

7. Кассовое исполнение расходов на реализацию ФАИП составило 273 млрд. руб., или 28,6% объема лимитов бюджетных обязательств (ЛБО), при этом исполнение расходов ФАИП в составе государственного оборонного заказа составило 124 млрд. руб., или 41,6% объема ЛБО, расходов, не включенных в государственный оборонный заказ – 149,3 млрд. руб., или 22,8%.

Недостаточный уровень исполнения ФАИП по итогам первого полугодия 2015 г. обусловлен наличием целого ряда причин, в том числе: неисполнением подрядчиками своих обязательств по государственным контрактам при ненадлежащем уровне контроля со стороны государственных заказчиков; значительной дебиторской задолженностью в части неотработанных авансов по контрактам, заключенным в прошлые годы, а также несвоевременным принятием нормативных актов, необходимых для реализации бюджетных инвестиций и субсидий на осуществление капитальных вложений.

8. **Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ** предусмотрены Федеральным законом № 384-ФЗ (с изменениями) по всем разделам классификации расходов в сумме 1 447 млрд. руб., что составляет 9,5% общих расходов федерального бюджета (10,1% – в 2014 г., 9,7% – в 2013 г.). Кассовое исполнение межбюджетных



трансфертов за январь – июнь 2015 г. составило 769,9 млрд. руб., или 53,2% объема межбюджетных трансфертов, предусмотренных Законом.

На низком или недостаточном уровне исполнены расходы межбюджетных трансфертов рядом главных распорядителей, среди которых: Минэкономразвития России – 2,1% сводной росписи, Росводоресурсами – 5,2%, Ростуризмом – 6,6%.

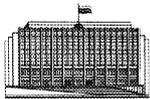
8.1. Анализ исполнения межбюджетных трансфертов за ряд лет показывает, что они предоставляются главными распорядителями субъектам РФ, как правило, во второй половине или в конце года, что приводит к образованию неиспользованных остатков и рискам неэффективного использования средств. Так, например, в январе – июне 2015 г. **межбюджетные трансферты по субсидиям были исполнены на 32,2% сводной росписи, и предоставлены только 59 субсидий из 146.**

Низкое исполнение предоставления субсидий отмечается по Минкультуры России – 4,1% сводной росписи, Минстрою России – 4,6%, Росавтодору – 22,2%<sup>68</sup>.

9. Бюджетные кредиты другим бюджетам бюджетной системы РФ из федерального бюджета в валюте Российской Федерации предоставлены в объеме 108,8 млрд. руб., или 35,1% от запланированного на год, их возврат составил 40 млрд. руб., или 40,8%.

9.1. Бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) предоставлены в сумме 477,5 млрд. руб., возвращены – 403,4 млрд. руб.), то есть на 1 июля 2015 г. возвращено 84,5% полученных средств.

<sup>68</sup> Низкое исполнение предоставления субсидий Росавтодором в основном отмечается по субсидиям, предоставляемым в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)». При этом в 2014 г. по Росавтодору основной объем субсидий (97,2%) был предоставлен во втором полугодии, из которых 71,8% – IV квартале.

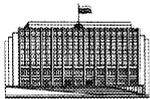


**11.** По состоянию на 1 июля 2015 г. из 93 взносов в уставные капиталы акционерных обществ, утвержденных сводной росписью в объеме 109,6 млрд. руб., в январе – июне 2015 г. было осуществлено только 33 взноса. Кассовое исполнение составило лишь 27,6 млрд. руб., или 25,1% от утвержденных бюджетных ассигнований.

Наибольшие суммы взносов в уставные капиталы (88,6% от общей суммы кассовых расходов по взносам в ОАО) перечислены 6 организациям: ОАО «Россельхозбанк» (10 млрд. руб.), ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (4,9 млрд. руб.), ОАО «Особые экономические зоны» (3,2 млрд. руб.), ОАО «Сибирский химический комбинат» (2,7 млрд. руб.), ОАО «Росагролизинг» (2 млрд. руб.), ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» (1,8 млрд. руб.).

Следует отметить, что по результатам анализа исполнения Минэкономразвития России бюджетных полномочий в 2014 г. отмечается низкая эффективность планирования бюджетных расходов. Так, на протяжении нескольких лет значительные объемы бюджетных средств, направленных в уставный капитал ОАО «Особые Экономические Зоны», не используются в течение финансового года, что приводит к образованию остатков неиспользованных средств, которые по состоянию на 1 января 2015 г. составили 9,5 млрд. руб.

**12.** Совокупный объем средств Резервного фонда в рублевом эквиваленте уменьшился с 4 946 млрд. руб. до 4 266 млрд. руб. (на 13,7%) за счет направления средств фонда на замещение не поступающих в ходе исполнения федерального бюджета в 2015 г. доходов федерального бюджета (за исключением нефтегазовых доходов) и источников финансирования дефицита федерального бюджета (500 млрд. руб.), а также отрицательной курсовой разницы,



образовавшейся в результате переоценки средств на счетах в Банке России.

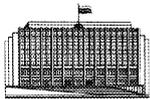
**13.** Совокупный объем средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в рублевом эквиваленте уменьшился с 4 388 млрд. руб. до 4 201 млрд. руб. (на 4,3%) за счет отрицательной курсовой разницы от переоценки средств ФНБ и направления средств фонда на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии в 2014 г.

***Е.Ю. ПЛАТОНОВА,***  
*ведущий консультант отдела  
сопровождения межпарламентской  
деятельности и анализа  
интеграционных процессов  
Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации*

**Прогноз макроэкономического развития на 2016-2018 годы  
по «Основным направлениям единой государственной  
денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018  
годов» Банка России**

В настоящий момент сохраняется высокая неопределенность относительно того, как будет развиваться ситуация в российской экономике и на финансовых рынках в последующие три года.

При разработке макроэкономических сценариев Банк России исходит из прогноза наиболее вероятного развития внешних условий, а также предполагаемого действия ряда внутренних факторов, находящихся вне влияния денежно-кредитной политики, в частности государственной политики и структурных характеристик экономики. С

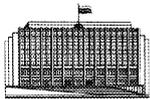


другой стороны, прогноз развития экономической ситуации формируется с учетом проведения активной денежно-кредитной политики, направленной на обеспечение внутренней ценовой стабильности, то есть на снижение и стабилизацию на низком уровне инфляции в среднесрочном периоде.

Наибольшей неопределенностью среди внешних факторов, оказывающих значительное влияние на экономику России, характеризуется динамика мировых цен на нефть. Банк России рассмотрел три сценария экономического развития с различными предпосылками о траектории ее изменения, которая будет складываться в зависимости от действия факторов со стороны спроса и предложения на мировых рынках. Базовый сценарий предполагает сохранение среднегодового уровня цены на нефть около 50 долларов США за баррель в течение всего трехлетнего периода. Оптимистичный сценарий предполагает постепенный рост среднегодового уровня цены на нефть марки «Юралс» до 70-80 долларов США за баррель в 2018 году, рискованный сценарий – сохранение среднегодового уровня цены на нефть ниже 40 долларов США за баррель в 2016-2018 годах.

Динамика спроса на мировом рынке энергоносителей будет определяться перспективами роста мировой экономики, темпы которого во всех рассматриваемых сценариях, как ожидается, останутся невысокими. В частности, одним из значительных рисков является возможность ухудшения ситуации в экономике Китая.

Помимо цен на нефть и динамики внешнего спроса Банк России также учитывает другие внешние факторы, которые будут влиять на развитие российской экономики, включая внешние инфляционные тенденции и финансовые условия. С учетом прогноза умеренного роста спроса в экономиках как с развитыми, так и с формирующимися

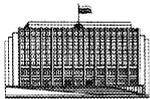


рынками, предполагаемого во всех сценариях, инфляция в странах – основных торговых партнерах России несколько ускорится с текущих низких уровней, однако в целом будет оставаться невысокой.

Во всех рассматриваемых сценариях ожидается сохранение внешних санкций в отношении российской экономики на протяжении трехлетнего периода без значимого изменения масштаба или характера их действия. В условиях действия санкций ожидается последовательное частичное погашение внешнего долга российскими компаниями и банками, интенсивность которого будет снижаться по мере диверсификации источников привлечения финансовых средств с международных рынков.

На прогнозном горизонте предполагается сохранение действующих ограничений на ввоз отдельных видов импортных товаров, установленных в ответ на введение внешних санкций в отношении России, однако их расширения не ожидается. Соответственно, данный фактор не будет оказывать дополнительного влияния на динамику цен потребительских товаров.

В части внутренних условий одним из важных факторов является влияние государственной политики. На прогнозном горизонте бюджетная политика, по оценкам Банка России, будет оказывать сдержанное влияние на экономический рост. Возможности расширения расходов бюджета будут ограничиваться сокращением относительно предыдущих лет поступлений нефтегазовых доходов, которое будет наибольшим в рисковом сценарии и наименьшим – в оптимистичном. Сохранение умеренных темпов индексации оплаты труда в бюджетном секторе и тарифов на услуги естественных монополий позволит предотвратить нежелательный рост инфляционных рисков, а также создаст условия для оптимизации издержек производителей.

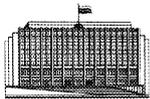


Прогноз Банка России предполагает, что в рамках всех представленных сценариев в среднесрочной перспективе продолжат действовать структурные ограничения для роста российской экономики, в том числе связанные с неблагоприятными демографическими тенденциями и невысокой мобильностью трудовых ресурсов. Их воздействие в том числе будет затруднять адаптацию экономики к фундаментальному ухудшению внешнеэкономических условий относительно предыдущих лет и ограничивать возможности восстановления экономического роста.

**Таблица 1. Основные показатели прогноза Банка России.**

	2014 (факт)	2015	2016		2017		2018	
		оценка	базовый	оптимистичный	базовый	оптимистичный	базовый	оптимистичный
Цена на нефть марки «Юралс», средняя за год, долларов США за баррель	98	52	50	60	50	70	50	75
Валовый внутренний продукт, год к предыдущему году	0,6	-(3,9-4,4)	-(0,5-1,0)	0,0-0,5	0,0-1,0	1,0-2,0	2,0-3,0	2,5-3,5
Инфляция, декабрь к декабрю предыдущего года	11,4	12,0-13,0	5,5-6,5	5,5-6,5	4,0	4,0	4,0	4,0

Важным условием для повышения долгосрочного потенциала роста экономики должны стать структурные изменения, связанные с перетоком производственных ресурсов в более конкурентоспособные отрасли. Кроме того, крайне важными будут меры государственной политики, направленные на улучшения делового климата, поддержку

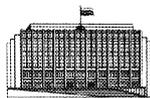


повышения качества трудовых ресурсов и рост производительности труда.

Переход к положительным темпам роста инвестиций в основной капитал ожидается в 2016 году в оптимистичном сценарии и возможен в 2017 году – в базовом сценарии. Увеличению инвестиций также будут способствовать меры по финансированию инфраструктурных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния.

С учетом указанных тенденций в базовом сценарии темпы роста российской экономики останутся незначительно отрицательными в 2016 году, а затем будут постепенно восстанавливаться.

Продолжение выплат по внешним обязательствам будет вносить определяющий вклад в формирование отрицательного сальдо финансового счета платежного баланса России. Прогнозируется сокращение активности вложений резидентов в иностранные финансовые активы. С учетом этого чистый отток капитала частного сектора сократится относительно предыдущих лет и будет находиться в интервале 45-60 млрд. долларов США в год. Ожидается, что платежный баланс России будет сбалансирован при достаточно стабильной динамике курса рубля и сохранении на нынешнем уровне валютных резервов Банка России.



**А.С. УСИК,**  
начальник отдела финансового  
анализа Аналитического  
управления Аппарата  
Совета Федерации

## **Антикризисные меры российских регионов в бюджетной сфере<sup>69</sup>**

**1. Снижение долговой нагрузки<sup>70</sup> на бюджеты регионов.** На практике в 2015 г. субъектами РФ реализуется комплекс взаимоувязанных мер по оптимизации долговой нагрузки. Среди основных:

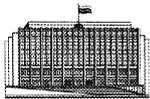
**1.1. Оптимизация структуры государственного долга. Бюджетные кредиты.** Многие регионы воспользовались возможностью получения бюджетных кредитов из федерального бюджета по ставке 0,1% годовых. За счет этих кредитов были погашены банковские кредиты.

**1.2. Рефинансирование с целью увеличения доли среднесрочных и долгосрочных заимствований.** Регионами производится рефинансирование существующих долговых обязательств с учетом минимизации рисков наступления «пиков платежей» за счет увеличения доли среднесрочных и долгосрочных заимствований (государственные ценные бумаги, бюджетные кредиты, кредиты банков сроком на 3 года).

**1.3. Реструктуризация существующих долговых обязательств, в том числе бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета.** Многие регионы реструктуризировали задолженность по

<sup>69</sup> На основе информации субъектов Российской Федерации, предоставленной для разработки Аналитического доклада «Опыт субъектов Российской Федерации по преодолению кризисных тенденций в экономике».

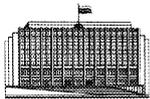
<sup>70</sup> За последние семь лет уровень долговой нагрузки на консолидированные бюджеты субъектов Федерации вырос в 4,3 раза и на 1 января 2015 г. составил 2403 млрд. руб. (на 1 августа 2015 г. - 2441 млрд. руб.). За период 2008 – 2014 гг. отношение объема долга к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов Федерации увеличилось более чем в 3 раза.



бюджетным кредитам, предоставленным для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения). Возврат реструктурированной задолженности предусмотрен в период с 2025 по 2034 гг. включительно, ежегодно равными долями.

**1.4. Инструменты краткосрочного кредитования через территориальные органы Федерального казначейства.** С 2014 г. активно используется новый инструмент в решении вопроса ликвидности – это **краткосрочное кредитование через территориальные органы Федерального казначейства.** Это позволяет привлекать бюджетные ресурсы из федерального бюджета по ставке 0,1% годовых для финансирования краткосрочных кассовых разрывов в пределах финансового года. Регионы активно и весьма успешно используют данный механизм. Также применяется **механизм привлечения в бюджет невостребованных остатков средств учреждений**, что также позволяет не наращивать объем коммерческих заимствований в течение года. Регионы высоко оценивают эффективность данного инструмента.

**1.5. Совершенствование долговой политики регионов в отношении коммерческих заимствований.** Смещается акцент в пользу долговых инструментов, позволяющих обеспечить финансирование дефицита региональных бюджетов путем привлечения ресурсов на рынках капитала на максимально благоприятных условиях. **Ряд регионов осуществляет эмиссию государственных облигаций.** Субъекты РФ отмечают, что заимствования на рынке ценных бумаг осуществляются в целях создания гибкой системы управления государственным долгом, диверсификации долгового портфеля,



использования достоинств облигационного займа как инструмента привлечения капитала.

**Привлекаются кредитные ресурсы в банках в форме возобновляемых кредитных линий** в целях более гибкого управления ликвидностью бюджета, **проводятся торги посредством электронных аукционов.**

## **2. Меры по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов.**

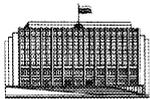
Нехватка средств на выполнение возложенных на регионы обязательств **в последние годы обостряет проблему обеспечения их сбалансированности.** Так, если по итогам 2011 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации составил 35,1 млрд. руб., то в 2012 г. – 278,6 млрд. руб., в 2013 г. – 673,1 млрд. руб., превысив по объему дефицит федерального бюджета. В 2014 г. дефицит снизился до 306,6 млрд. руб., однако в 2015 и 2016 гг. Минфином России прогнозируется увеличение дефицита региональных бюджетов до 671,1 и 641,6 млрд. руб. соответственно<sup>71</sup>.

**2.1. В данной ситуации регионы вынуждены принять меры по оптимизации и сокращению расходов региональных бюджетов. Подавляющим большинством регионов такие меры осуществлены. Среди них:**

**а) оптимизация расходов на содержание органов государственной власти** (сокращаются штатная численность работников исполнительных органов государственной власти, командировочные расходы, премиальный фонд);

**б) оптимизация сети и численности работников государственных учреждений социальной сферы** (в

<sup>71</sup> По данным Минфина России.

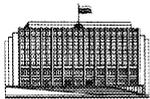


здравоохранении, образовании, культуре), сокращение расходов на содержание учреждений. По своей сути меры по оптимизации государственных учреждений должны быть направлены на улучшение состояния системы в целом. Вместе с тем, необходимо отметить, что проведенные многими регионами мероприятия в основном сведены к мерам по сокращению объектов, их реорганизации или сокращению численности работников. В этой связи Счетная палата РФ пришла к выводу, что меры по оптимизации в итоге привели к снижению доступности услуг и ухудшению результатов деятельности государственных и муниципальных организаций, в первую очередь проявляющихся ухудшением качества образования, ростом на 3,7% числа умерших в стационарах, увеличением на 2,6% внутрибольничной летальности больных, ухудшением качества жизни населения.<sup>72</sup>

**в) недопущение принятия обязательств, не обеспеченных доходными источниками.** Ряд регионов справедливо указывают на недопустимость принятия новых расходных обязательств, не обеспеченных доходными источниками. Вместе с тем, на фоне проведения субъектами Федерации работы по оптимизации бюджетных расходов, в том числе и в социальной сфере, несмотря на неоднократные поручения Правительства РФ о введении моратория на принятие решений по изменению полномочий между федеральным и региональным уровнями власти, а также введения новых полномочий, **они продолжают приниматься и ведут к росту действующих или принятию новых расходных обязательств субъектов РФ<sup>73</sup>.** В связи с

<sup>72</sup> Источник: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/21297](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21297)

<sup>73</sup> Так, Минобрнауки России приняты приказы: №1601, уменьшивший норму часов педагогической работы за ставку заработной платы педагогических работников организаций дополнительного образования с 24 до 18 часов в неделю. В результате только в 2015 году по школам искусств потребуются дополнительно свыше 90 млн. рублей на оплату труда. При этом приказ прошел регистрацию в Минюсте России в феврале 2015 года, вступил в силу с 10 марта текущего года. В результате надо пересмотреть нагрузку на каждого работника, внести изменения в трудовые



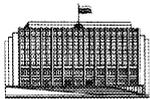
этим целесообразно усилить контроль над непринятием исполнения решений, приводящих к дополнительным расходам региональных бюджетов.

**2.2.** Ввиду высокой социальной нагрузки на региональные бюджеты, во многих регионах **возможности по дальнейшему сокращению расходов бюджетов исчерпаны**. В связи с этим актуален опыт регионов, где основное внимание уделяют реализации мероприятий, направленных на увеличение налоговых и неналоговых доходов.

**Резервами по увеличению налоговых доходов бюджетов** являются: совершенствование регионального налогового законодательства, включая переход к налогообложению имущества исходя из кадастровой стоимости; сокращение льгот, несвязанных со стимулированием предпринимательской и инвестиционной активности, отмена освобождения от уплаты налога на имущества для областных государственных и муниципальных учреждений; усиление взаимодействия с крупнейшими налогоплательщиками; мониторинг отчислений предприятиями наиболее зависимых от кризисных явлений налогов – НДФЛ и налога на прибыль (на основании данных Федерального казначейства); установление персональной ответственности за реализацию мер по увеличению поступлений отдельных видов налогов.

---

договоры с работниками и т.д., несмотря на то, что есть понятия «учебный» и «финансовый» год; №1644 «О внесении изменений в приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. №1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования», предусматривающий корректировку федеральных государственных образовательных стандартов обучающихся 1-5 классов в части увеличения внеурочной деятельности в классе на 10 часов в неделю, на что в год потребуется 669 млн. рублей. Даже на 4-х часовой рост в неделю образовательного стандарта дополнительно потребуется в год свыше 260 млн. рублей.



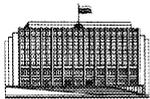
Другой резерв пополнения бюджетов – это **увеличение неналоговых доходов** – в регионах ведется работа по выявлению **неиспользуемых основных фондов** (свободных земель, нежилых помещений, зданий, сооружений) с целью сдачи в аренду.

**3. В бюджетной системе РФ остаются существенные резервы для повышения эффективности расходов**, в основном за счет полноценного внедрения программно-целевых методов бюджетирования, совершенствования практики осуществления закупок.

**3.1. Программно-целевой метод планирования бюджетных расходов.** Регионы значительное внимание уделяют интеграции государственных программ в бюджетный процесс, что позволяет повысить прозрачность и эффективность бюджетных расходов. Обязанность формирования региональных бюджетов в программном формате возникает с 2016 г. В последние годы ряд регионов существенно продвинулся во внедрении бюджетирования, ориентированного на результат. Среди таких регионов можно назвать Москву, Тверскую, Брянскую, Сахалинскую, Вологодскую области и др.

При перспективности использования программного метода, региональные программы не смогут стать полноценным инструментом повышения эффективности расходов без полноценной гармонизации программных инструментов бюджетов всех уровней. Так, Счетная палата РФ отмечает, что по ряду госпрограмм со значительной долей средств консолидированных бюджетов субъектов РФ показатели ее реализации для субъектов РФ не установлены.

**3.2.** Важным направлением повышения эффективности расходов является **повышение качества государственных услуг и повышение эффективности деятельности сети бюджетных учреждений**, переход от финансирования бюджетной сети к финансированию

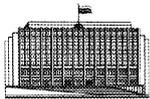


государственных услуг. Финансовое обеспечение выполнения государственных заданий в РФ на основе разработанных и введенных нормативов затрат на конкретную бюджетную услугу (работу) должно осуществляться с 2016 г. (в соответствии с вступлением в силу поправок в статью 69.2 БК РФ, внесенных Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ). При этом ряд регионов уже внедряет принципы финансирования госуслуг в бюджетный процесс (например, Свердловская, Кемеровская, Тверская, Архангельская области и др.).

**3.3. Меры, обеспечивающие экономию при проведении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, усиление контроля над закупками.** По мнению Счетной палаты РФ, Федеральный закон от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» на федеральном уровне не стал полноценным инструментом регулирования всего цикла осуществления закупочной деятельности, увязывающим вопросы бюджетного планирования, контроля и мониторинга закупок<sup>74</sup>.

Многие регионы в предоставленной ими информации не уделили достаточное внимание данному инструменту. При этом **опыт некоторых регионов демонстрирует существенный потенциал контрактной системы как инструмента повышения эффективности бюджетных средств** (Курская, Оренбургская, Тульская, Омская области, Ставропольский край и др.). Так, руководством Омской области, принимаются меры по экономии средств областного бюджета при закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. По состоянию на 1 июля 2015 г. плановые показатели расходов

<sup>74</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2014 год. Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 27 августа 2015 г. № 37К (1048)).



областного бюджета на осуществление госзакупок и предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям области за счет собственных средств областного бюджета по отношению к первоначально утвержденному плану снижены на 865 млн. руб. или 5,8%.

**3.4.** Среди **иных мер** повышения эффективности расходов, используемых регионами, можно отметить: совершенствование мер социальной поддержки граждан, исходя из принципов адресности и нуждаемости; оценку эффективности расходов капитального характера; внедрение механизмов государственно-частного партнерства; создание в регионе единой централизованной информационной системы бухгалтерского учета и отчетности; повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов местным бюджетам и др.

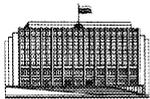
**В.П. СЛАВЯНСКАЯ,**  
консультант Аналитического  
управления Аппарата  
Совета Федерации

### **О Проекте «Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов»<sup>75</sup>**

1. Проектом предусматривается общее снижение доходов и расходов<sup>76</sup> бюджетов бюджетной системы страны по отношению к ВВП. Расходы бюджетов в целом снизятся с 40,8% ВВП в 2015 году до 37,4% в 2016 году, то есть на 3,4 процентных пункта. Наибольшее сокращение расходов планируется по разделам: «Социальная политика» – на 1

<sup>75</sup> Проект Основных направлений бюджетной политики на 2016–2018 гг. рассмотрен и одобрен на заседании Правительства 25.06.2015 года.

<sup>76</sup> Расходы по отношению к ВВП будут снижены по всем разделам функциональной классификации расходов бюджетов, кроме охраны окружающей среды, культуры, физической культуры и обслуживания государственного долга.



процентный пункт (с 14,6 в 2015 году до 13,6% ВВП в 2016 году), «Национальная оборона» – на 0,8 процентных пункта (с 4,3 до 3,5% ВВП), «Национальная экономика» – на 0,6 процентных пункта (с 5,2 до 4,6% ВВП).

Доходы бюджетов в целом снизятся с 35,3% ВВП в 2015 году до 34,3% ВВП в 2016 году, то есть на 1 процентный пункт.

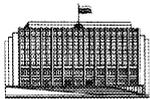
Таким образом, планируется снижение дефицита бюджетной системы с 5,5% ВВП в 2015 году до 3,1% ВВП в 2016 году, то есть на 2,4 процентных пункта.

**2. Планируется сократить масштабы и перечень льгот, предоставляемых в соответствии с федеральным законодательством, в отношении налогов и сборов, зачисляемых полностью или частично в региональные и местные бюджеты.**

Бюджетная политика в сфере **межбюджетных отношений** в году будет сосредоточена на решении следующих задач:

- обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;
- сохранение высокой роли выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов;
- повышение эффективности предоставления целевых межбюджетных трансфертов;
- продолжение процесса консолидации межбюджетных субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в рамках государственных программ, а также их распределение приложениями к федеральному бюджету.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составит в 2016 году 13,9%



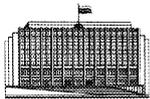
(или 1355,2 млрд. рублей, со снижением на 92,2 млрд. рублей относительно уровня 2015 года).

В 2016 году прогнозируется дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ в объеме 641,6 млрд. рублей. Источниками финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ в 2016 году будут являться, в том числе, бюджетные кредиты, предоставляемые из федерального бюджета в объеме 130 млрд. рублей.

**3.** Несмотря на реализацию отдельных мер, направленных на обеспечение сбалансированности бюджета **Пенсионного фонда РФ**, снижение зависимости от трансфертов из федерального бюджета в долгосрочной перспективе с учетом складывающихся демографических тенденций и неблагоприятных параметров макроэкономического прогноза социально-экономического развития РФ по-прежнему остается одной из главных задач.

Задача обеспечения устойчивости бюджета Пенсионного фонда России определяет целесообразность дальнейшего рассмотрения ряда системных вопросов, к которым, в том числе относятся:

- постепенное повышение пенсионного возраста до 63 лет для женщин и мужчин (на 6 месяцев в год);
- отказ от выплаты работающим пенсионерам пенсии (части пенсии) при общем доходе свыше 2,5 прожиточных минимумов пенсионера;
- реформирование системы досрочной пенсии в отношении педагогических, медицинских и творческих работников;
- отмена института досрочного назначения пенсии по старости по предложению службы занятости;
- установление норматива выработки полного стажа к страховой пенсии по старости;



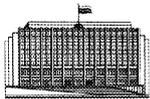
- введение взноса с работника на обязательное пенсионное страхование;
- повышение пенсионного возраста для назначения пенсии федеральным государственным гражданским служащим до 65 лет с одновременным увеличением на 5 лет стажа, требуемого для назначения пенсии.

**4. Важной задачей является формирование целостной системы управления инвестициями**, которая должна быть построена на проектных подходах, а не на пообъектных принципах. Для ее создания требуется установить новый порядок подготовки и реализации решений о государственном или муниципальном участии в реализации проектов, которые отвечают целям и задачам государственной политики и направлены на достижение целевых показателей государственных программ.

Необходимо частичное замещение затрат федерального бюджета на субсидирование процентной ставки по кредитам при реализации приоритетных инвестиционных проектов посредством применения механизмов проектного финансирования, предусматривающих предоставление долгосрочного возвратного финансирования/кредита инициатору проекта, основным источником погашения которого являются денежные потоки, генерируемые самим проектом в будущем.

Следует активно развивать новый механизм компенсации затрат субъектов Российской Федерации и частных инвесторов на создание инфраструктуры комплексных инвестиционных проектов.

Повышение эффективности проектного управления инвестициями может быть реализовано за счет расширения применения концессионных соглашений.



**5. В 2016 году будет продолжена реализация мероприятий по совершенствованию системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих, направленных на поэтапное доведение величины оплаты их труда до конкурентного уровня на рынке, в том числе за счет оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и ликвидации отдельных социальных гарантий. С 2016 года планируется сокращение продолжительности отпусков на государственной гражданской службе.**

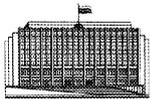
**6. Будет продолжено развитие внутреннего государственного финансового контроля.** Новые полномочия Росфиннадзора, региональных и муниципальных финансовых надзоров создают необходимые условия для обеспечения высокого качества управления финансами на ведомственном уровне. Предстоит завершить работу по принятию основополагающих нормативных актов в области регулирования такого контроля. При реализации результатов проверок также необходимо максимально обеспечить принцип неотвратимости наказания за допущенные нарушения.

**7. Предлагается принять новую редакцию Бюджетного кодекса РФ.**

**А.С. УСИК,**  
*начальник отдела финансового  
анализа Аналитического  
управления Аппарата  
Совета Федерации*

### **О новой Концепции межбюджетных отношений**

Концепция межбюджетных отношений может предусматривать следующие меры.



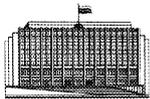
**1. При рассмотрении проблем развития межбюджетных отношений и бюджетного федерализма в России основное внимание необходимо уделить мерам по укреплению собственной доходной базы региональных бюджетов.** Эту задачу необходимо решать как за счёт перераспределения налоговых поступлений в их пользу, так и за счет передачи налоговых полномочий с предоставлением возможности принятия самостоятельных финансовых решений на местах.

Основными направлениями дальнейшего совершенствования законодательства о налогах и сборах должны стать создание стимулов по наращиванию региональной налоговой базы и обеспечение различных подходов к территориям с разными социально-экономическими уровнями и потенциалом развития. В этих целях:

**1.1. В отношении налоговых льгот и преференций по региональным и местным налогам, установленным на федеральном уровне,** предлагается законодательно закрепить обязанность ежегодной компенсации потерь консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по установленным федеральным законодательством льготам по региональным и местным налогам (так как необходимость компенсации территориальным бюджетам выпадающих доходов в связи с такими льготами была ранее определена, но до сих пор не предусмотрена).

Исключить из законодательной практики предоставление налоговых льгот и преференций на федеральном уровне по региональным и местным налогам и сборам.

**1.2. В части налогообложения имущества организаций** предлагается:



- ускорить утверждение Порядка определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) в целях перехода к налогообложению по кадастровой стоимости нежилых помещений, предусматривающих размещение офисов, торговых объектов недвижимости, общественного питания и бытового обслуживания<sup>77</sup>;

- закрепить право органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований на обследование объектов недвижимого имущества<sup>78</sup> на месте, с конкретными рекомендациями по количеству и составу должностных лиц, ответственных за проведение обследований и перечнем полномочий, закрепленных за указанной комиссией;

- предусмотреть включение в Перечень объектов недвижимого имущества объектов, права собственности на которые зарегистрированы после 1 января 2013 года<sup>79</sup>.

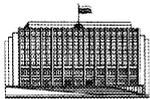
Также необходимо закрепить единую методику определения кадастровой стоимости объектов недвижимости на нормативной основе, которая позволит снизить коррупционные риски и остановить массовые судебные иски об оспаривании кадастровой стоимости.

---

<sup>77</sup> Об определении вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и помещений в целях налога на имущество организаций, а также о внесении изменений в Перечень объектов недвижимого имущества, налоговая база в отношении которых определяется как кадастровая стоимость, для целей исчисления налога на имущество организаций и налога на имущество физлиц (по вопросу применения статьи 378.2 НК РФ) – Письмо Минфина России от 1 июня 2015 г. №03-05-04-01/31507.

<sup>78</sup> Указанных в подпунктах 1 и 2 пункта 1 статьи 378.2 Налогового кодекса РФ.

<sup>79</sup> В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» с 1 января 2013 г. государственный технический учет и (или) техническая инвентаризация, не ведется. При этом Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и подведомственное ему государственное бюджетное учреждение осуществляет государственный кадастровый учет зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства. Соответственно, с 1 января 2013 г. расчет инвентаризационной стоимости объектов недвижимости не осуществляется, данные об инвентаризационной стоимости в налоговые органы не передаются. В связи с чем объекты недвижимого имущества, права собственности на которые зарегистрированы после 1 января 2013 года и сведения о которых внесены в государственный кадастр недвижимости после указанной даты, выпадают из под налогообложения.



**1.3. В части налогообложения имущества физических лиц** в целях своевременной регистрации завершенных строительством объектов недвижимого имущества граждан и постановки их на налоговый учет, предлагается ввести правовую норму об обязательной регистрации прав на недвижимое имущество в течение конкретного периода времени с даты наступления оснований для государственной регистрации прав, а также установить существенный размер штрафа за нарушение срока государственной регистрации прав.

**1.4. В части налогообложения доходов физических лиц** предлагается:

- перейти на уплату налога на доходы физических лиц (НДФЛ) по месту жительства налогоплательщика;

- предоставить право субъекту Российской Федерации самостоятельно устанавливать дополнительный норматив по НДФЛ сверх установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации<sup>80</sup> в зависимости от доходной обеспеченности территорий;

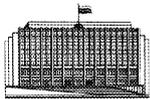
- повысить ставку налога на дивиденды до 18 процентов<sup>81</sup>.

**1.5. Следует рассмотреть возможность изменения нормативов отчислений федеральных налогов и сборов в территориальные бюджеты.**

Так, в целях стимулирования регионов к улучшению инвестиционного климата необходимо рассмотреть вопрос о зачислении в региональные бюджеты дополнительно 2-х процентных пункта от 20-ти процентного федерального налога на прибыль организаций (18 процентных пунктов в настоящее время уже поступают в региональные бюджеты). Такое решение было бы последовательным

<sup>80</sup> Статьи 58, 61, 61.1, 61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>81</sup> С 1 января 2015 г. действует ставка 13% (до этого – 9%).



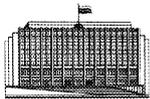
шагом в развитии налогообложения после введения института консолидированных групп налогоплательщиков, сделавшего более равномерным территориальное распределение налога на прибыль организаций.

**1.6.** Несмотря на очевидный положительный эффект от **создания консолидированной группы налогоплательщиков** (далее КГН), часть регионов столкнулась с серьезными потерями доходов бюджетов. Следует предложить меры для исправления ситуации, такие, например, как:

- в целях предотвращения минимизации прибыли путем зачета убытков, полученных участниками КГН, осуществляющими различные виды деятельности, установить исключительно отраслевой порядок формирования КГН;

- в отсутствие достоверной информации о налогооблагаемой базе участников КГН, обязать их предоставлять органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным за разработку стратегий социально-экономического развития, данные о налогооблагаемой базе по налогу на прибыль организаций – участников КГН, расположенных на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

**2. Федеративное демократическое государство должно предъявлять высокие требования к прозрачности и предсказуемости работы системы перераспределения финансовых ресурсов внутри страны.** В значительной степени это относится к сфере межбюджетных отношений, требующей дальнейшего совершенствования. Нельзя снижать темпы реформирования института трансфертов. В этой связи необходимо:



**2.1. Отообразить в Бюджетном кодексе Российской Федерации сложившуюся структуру межбюджетных трансфертов** в соответствии со всеми применяемыми на практике формами, в том числе выходящими за рамки закрепленной в Бюджетном кодексе системы межбюджетных отношений.

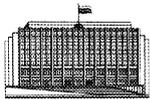
**2.2. Распределение и предоставление каждой из существующих форм трансфертов** нуждается в серьезной доработке.

Предлагается внести изменения в методику распределения **дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности** субъектов РФ в части индекса налогового потенциала (исключить из расчета налогового потенциала субъекта РФ доходы от уплаты акцизов на нефтепродукты) и в части индекса бюджетных расходов. Также следует упорядочить распределение и предоставление **дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности** бюджетов субъектов РФ.

В целях совершенствования **института субсидий**, средства которых направляются, в основном, на решение задач социально-экономического развития регионов представляется необходимым:

- перейти к предоставлению **единой субсидии**;
- обеспечить своевременное принятие соответствующих федеральных нормативных правовых актов до начала финансового года;
- организовать в начале финансового года заключение соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и производить перечисление средств в бюджеты регионов в первой половине финансового года.

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований



требуется дальнейшее совершенствование механизма распределения **субвенций**:

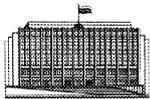
- внести в соответствующие нормативные правовые акты нормы, устанавливающие сроки перечисления субвенций;

- совершенствовать методику расчета отдельных субвенций, не обеспечивающих полного покрытия расходов субъектов РФ, связанных с реализацией соответствующих переданных полномочий Российской Федерации.

**2.3. Ведущим направлением развития межбюджетных отношений является повышение устойчивости и сбалансированности бюджетов регионов. В этих целях:**

- необходимо законодательно закрепить положение о том, что федеральные законы, затрагивающие законодательство об организации государственной власти в субъектах РФ, законодательство о местном самоуправлении, бюджетное законодательство, приводящие к изменению расходных обязательств региональных и местных бюджетов, а также приводящие к изменению доходов региональных и местных бюджетов, должны быть приняты до внесения проектов региональных и местных бюджетов в законодательные (представительные) органы;

- внести изменение в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающее запрет на использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации, а также на установление и исполнение расходных обязательств, связанных с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти;

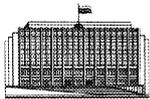


- внести изменение в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие ежегодную индексацию на уровень инфляции фонда финансовой поддержки регионов;
- разработать методику прогнозирования объемов доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации;
- создать механизмы реальной компенсации выпадающих доходов региональных бюджетов в случае внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное законодательство. Компенсационные меры необходимы и при принятии на федеральном уровне решений об увеличении расходов региональных бюджетов;
- предусмотреть механизмы стимулирования для субъектов Федерации, перечисляющих на федеральный уровень основную сумму мобилизованных со своих территорий доходов;
- включить в Бюджетный кодекс Российской Федерации распределение отдельных налоговых и неналоговых доходов по уровням бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которое сейчас ежегодно утверждается Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

**С.Н. ГУРИНОВ,**  
*ведущий консультант отдела  
государственного строительства  
Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации*

### **О реализации государственных программ Российской Федерации**

Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017



годов» сформирован в программной структуре на основе 38 государственных программ Российской Федерации.

Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2015 года исполнены в сумме 3,54 трлн. рублей (открытая часть) или 46% показателя сводной бюджетной росписи с изменениями.

В январе – июне 2015 года на уровне 0,1% - 30% исполнены расходы по 6 госпрограммам (15,8% от их общего числа), на уровне 30,1% - 50% – по 23 госпрограммам (60,5%), на уровне 50,1% - 80% – по 8 госпрограммам<sup>82</sup> (21,1%), на уровне более 80% – по 1 госпрограмме<sup>83</sup> (2,6%). Расходы на реализацию 21 госпрограммы исполнены ниже среднего уровня - 46% показателя сводной росписи с изменениями.

**На низком уровне исполнены расходы (открытая часть) по следующим госпрограммам:**

- «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года» – 0,5% (в аналогичном периоде прошлого года исполнение составило 6,6%);

- «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года – 9,3% (11,5%);

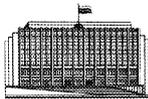
- «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» – 17,3% (1,6%);

- «Энергоэффективность и развитие энергетики» – 19,4% (55,2%);

- «Космическая деятельность России на 2013 – 2020 годы» – 25,7% (29,3%);

<sup>82</sup> Например, по госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» расходы исполнены на уровне 59,4% показателя сводной росписи с изменениями или на 29,8 процентных пункта выше аналогичного показателя 2014 года.

<sup>83</sup> По госпрограмме «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» расходы исполнены на уровне 83,1% или на 17,5 процентных пункта выше аналогичного показателя 2014 года.



- «Экономическое развитие и инновационная экономика» –25,9% (49,6%).

**Вообще не осуществлялись расходы по 11 подпрограммам, а по ряду подпрограмм наблюдался низкий уровень исполнения.<sup>84</sup>**

Перечень госпрограмм предусматривает их группировку по 5 направлениям реализации:

- «Новое качество жизни» (12 госпрограмм);
- «Инновационное развитие и модернизация экономики» (17 госпрограмм);
- «Обеспечение национальной безопасности» (1 госпрограмма);
- «Сбалансированное региональное развитие» (4 госпрограммы);
- «Эффективное государство» (4 госпрограммы).

В I полугодии 2015 года самый высокий уровень исполнения сложился по направлению «Сбалансированное региональное развитие» – 50,5% (в аналогичном периоде 2014 года - 52,2%). Наименьший

<sup>84</sup> В частности, в рамках реализации госпрограммы «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы низкий уровень исполнения расходов по подпрограмме «Обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения» (15,2% показателя сводной росписи с изменениями) связан с поздним утверждением распределения субсидий, предоставляемых в 2015 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации.

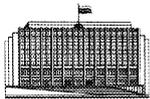
По 3 из 11 подпрограмм госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» уровень исполнения расходов составил от 0,4% до 12,3%; не осуществлялись расходы по подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства».

В рамках реализации госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» не осуществлялись расходы по подпрограмме «Станкоинструментальная промышленность».

В рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы не осуществлялись расходы по двум подпрограммам «Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства» и «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания», что обусловлено отсутствием соответствующего правового регулирования.

В рамках реализации госпрограммы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» не осуществлялись расходы по двум подпрограммам «Модернизация и стимулирование» и «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса».

В рамках реализации госпрограммы «Энергоэффективность и развитие энергетики» не осуществлялись расходы по подпрограмме «Развитие и модернизация электроэнергетики».



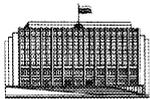
уровень исполнения - по направлению «Обеспечение национальной безопасности» - 40,1% (27,1%).

Счетной палатой РФ отмечается, что в рамках исполнения федерального бюджета за 2014 год и первое полугодие 2015 года **значительные объемы бюджетных ассигнований перераспределялись с отдельных программных мероприятий на другие мероприятия, что свидетельствует о низком качестве планирования бюджетных расходов, в том числе о наличии возможных резервов.** Так, субсидии на поддержку экономически значимых региональных программ в области животноводства в 2014 году были сокращены в 20 раз (с 7,6 млрд. рублей до 367,4 млн. рублей), а в первом полугодии 2015 года – в 14 раз (с 7,1 млрд. рублей до 500 млн. рублей).

Следует также отметить, что перечень госпрограмм предусматривает разработку 43 еще госпрограмм. **Однако до настоящего времени еще не утверждены следующие ранее разработанные госпрограммы:** «Развитие пенсионной системы на 2017 – 2025 годы»; «Обеспечение обороноспособности страны»; «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года» и «Развитие оборонно-промышленного комплекса».

**Бюджетные ассигнования** на реализацию госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» на 2015 год **не предусмотрены.**

В соответствии с протоколом заседания Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2015 г. № 15, ответственным исполнителям госпрограмм поручено подготовить и до 1 июня 2015 года представить в установленном порядке проекты актов о внесении изменений в



действующие планы реализации госпрограмм на 2014 – 2016 годы. По состоянию на 10 июля 2015 года изменения внесены лишь в планы реализации 7 госпрограмм: «Развитие внешнеэкономической деятельности»; «Юстиция»; «Экономическое развитие и инновационная экономика»; «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»; «Противодействие незаконному обороту наркотиков»; «Управление федеральным имуществом» и «Внешнеполитическая деятельность».

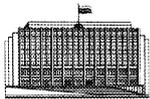
**С.Н. ГУРИНОВ,**  
*ведущий консультант отдела  
государственного строительства  
Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации*

### **О закупках товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд (эффективность, резервы)**

Счетной палатой РФ по итогам мониторинга системы госзакупок в 2014 году было отмечено, что в целом Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) еще не создал предпосылок для повышения эффективности использования бюджетных средств<sup>85</sup>.

**Так, экономия бюджетных средств по результатам закупок снижается, на низком уровне остается прозрачность этих закупок, а количество выявляемых нарушений в сфере закупок не уменьшается.**

<sup>85</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных средств, направляемых на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в условиях формирования контрактной системы».



По результатам проведенных в 2014 году Счетной палатой РФ контрольных мероприятий был выявлен весь спектр нарушений законодательства о закупках на всех этапах закупочного цикла, начиная с организации закупочной деятельности и заканчивая исполнением контрактов. Количество нарушений в 2014 году осталось на уровне 2013 года, что свидетельствует о необходимости аудита в сфере закупок в 2015 году и проведения дополнительных мероприятий по повышению их эффективности.

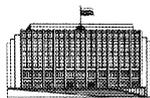
Остается актуальной **проблема кадрового обеспечения системы закупок**. Ее решение способствовало бы повышению качества персонала и, соответственно, предупреждению нарушений законодательства.

**Резервом повышения эффективности и результативности использования бюджетных средств**, направляемых на закупки, может стать применение ключевых показателей эффективности деятельности контрактных служб (контрактных управляющих), как основы для применения механизмов стимулирования.

Расширение способов осуществления закупок, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ, не оказало существенного влияния на структуру закупок (по способам закупок) – основная доля объявленных закупок (по сумме) по-прежнему приходится на электронные аукционы (56%).

Также наблюдается **общая негативная тенденция снижения относительной экономии бюджетных средств** по итогам осуществления закупок (в 2012 г. – 8%, в 2013 г. – 7%, в 2014 г. – 5%).

В рамках проводимого **мониторинга заключения крупных контрактов** на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (на сумму свыше 1 млрд.



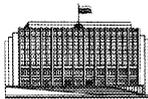
рублей) Счетная палата РФ выявила **контракты, которые заключаются с организациями, входящими в сферы влияния юридических лиц, зарегистрированных в иностранных юрисдикциях.** Из 280 проанализированных контрактов, заключенных в 2014 году на сумму свыше 1 млрд. рублей, на общую сумму около 1,3 трлн. рублей выявлено 50 таких контрактов на общую сумму около 272,4 млрд. рублей (21%).

В первом полугодии 2015 года ситуация несколько улучшилась. Экономия средств по результатам осуществления процедур закупок в первом полугодии 2015 года на федеральном уровне составила 6,8 %, в аналогичном периоде 2014 года – 2,3 %.

За первое полугодие 2015 года **на федеральном уровне заключено 393,7 тыс. контрактов, что в 1,4 раза больше, чем за аналогичный период 2014 года.** При этом цена заключенных контрактов в первом полугодии 2015 года составляет 84,8% к аналогичному показателю за соответствующий период 2014 года. В то же время **наибольший объем контрактов (по сумме) заключен по результатам проведения закупок у единственного поставщика (44,2%),** что влияет на снижение конкурентоспособности; электронных аукционов (39,1%) и открытых конкурсов (13,5%).

Анализ нормативно-правовой базы в сфере закупок показал, что в первом полугодии 2015 года была продолжена работа по ее развитию и совершенствованию, в том числе в рамках реализации Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> В частности, были приняты 18 постановлений Правительства РФ, регулирующих порядок и срок ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок; порядок подготовки отчета об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций и его размещения в единой информационной системе; порядок



**С.А. МАЛИНОВСКАЯ,**  
заместитель начальника отдела  
финансового анализа  
Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации

## **Анализ коррупциогенных факторов Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>87</sup>**

Задача реформирования системы государственных закупок была поставлена Президентом России в ежегодном Послании Федеральному Собранию в 2010 году.<sup>88</sup>

Вступивший в силу с 1 января 2014 г. Закон о контрактной системе<sup>89</sup> (далее – Закон), несомненно, стал шагом вперед в организации государственных закупок<sup>90</sup>, однако и он не смог предупредить коррупционные проявления в данной сфере.

По мнению одного из авторитетных экспертов, возникновение коррупционных отношений провоцируется несовершенством самих положений Закона.

1. Так, в частности, в экспертном сообществе обращается внимание на частое **предоставление Законом возможности свободного распоряжения субъекта права его правами** (органов

---

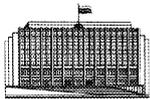
определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, заключаемого в рамках государственного оборонного заказа; порядок ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств; а также нормативные правовые акты, регулирующие планирование, обоснование и нормирование в сфере закупок.

<sup>87</sup> Данный информационный материал подготовлен на основе статьи В.М.Корякина, доктора юридических наук «Коррупциогенные факторы Закона о контрактной системе», «Право в Вооруженных Силах», 2013, №9.

<sup>88</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию 30 ноября 2010 г.

<sup>89</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>90</sup> Закон 44-ФЗ, в частности, расширил контроль, ввел квалификационные требования, обоснование закупок, разработал антидемпинговый механизм и ряд других новаций.



государственной власти в отношении граждан и организаций), а также **употребление неустоявшихся и двусмысленных терминов и категорий оценочного характера**. Например, в соответствии с положениями ч. 12 ст. 22 Закона, заказчику предоставляется право «применять иные методы» для определения начальной (максимальной) цены контракта «в случае невозможности применения» методов, предусмотренных Законом. В то же время Закон не конкретизирует, что понимается под «иными методами» и как должна быть обоснована «невозможность».

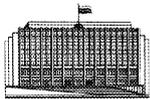
2. Серьезным коррупциогенным фактором является **установление Законом исключений из общего порядка** по усмотрению органов государственной власти (должностных лиц). Например, ч. 2 ст. 32 Закона содержит целый ряд исключений из общих правил оценки заявок на участие в процедурах отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей), предоставляя право заказчику:

- не применять предусмотренные Законом критерии оценки заявок;
- устанавливать по своему усмотрению не предусмотренные Законом критерии оценки заявок;
- не применять установленные Законом величины значимости критериев.

3. Законом **легализована возможность** государственным заказчикам производить закупки товаров (работ, услуг) **без их документального оформления сделок**<sup>91</sup>. Например, ч. 15 ст. 34 Закона предоставляет право заказчику заключать договор в устной

---

<sup>91</sup> Сделка должна быть осуществлена в пределах установленного Законом лимита: «одна закупка не должна превышать 100 тыс. рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей» (ст. 93 Закона).

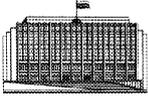


форме в порядке и на условиях, которые установлены Гражданским кодексом РФ.

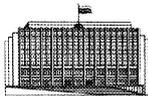
4. Провоцировать коррупционные проявления могут **отсутствие или неопределенность сроков, условий, основания принятия решений в Законе**. Например, ст. 36 Закона предусматривает возможность отмены заказчиком процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) по одному и более лоту, регламентируя достаточно подробно порядок отмены. В то же время в Законе отсутствуют перечень оснований для отмены конкурентных процедур и предоставления полномочий по принятию таких решений.

5. Серьезный вред наносит также **установление Законом неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований** к гражданам и организациям. Например, ч. 9 ст. 37 Закона обязывает «представить заказчику обоснование предлагаемой цены контракта» в форме гарантийного письма от производителя или «иные документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по предлагаемой цене». Учитывая то, что выдача «гарантийного письма» производителя не предусмотрена ни одним правовым актом действующего законодательства, участники процедуры закупки вольны предоставить абсолютно любой документ в качестве «иного».

6. Установленное Законом право **осуществлять государственные закупки без проведения конкурентных процедур** относится к числу серьезных проблем сферы государственных закупок. Например, ст. 93 Закона предусматривает 45 случаев закупки товаров (работ, услуг) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) без проведения конкурентных процедур. Между тем, в мире признано 5 - 6 общих стандартных условий, допускающих закупки у единственного



поставщика. Необходимо также обратить внимание на то, что количество исключений с момента принятия Закона выросло почти в два раза – с 28 до 45 случаев. Можно предположить, что перечень исключений будет дополняться и далее.



Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

«О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации  
до 2018 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2016 год»

Аналитический вестник 31 (584)

Под общей редакцией  
Начальника Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации,  
доктора экономических наук  
В.Д. Кривова

Составители:  
А.С. Усик, С.А. Малиновская, М.Д. Семенов

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов  
Управления информационных технологий и документооборота  
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации