



**СФ**

**С О В Е Т  
Ф Е Д Е Р А Ц И И**

Федерального Собрания  
Российской Федерации

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ  
ВЕСТНИК  
№ 45 (644)**

**Об основных параметрах проекта  
федерального бюджета на 2017 год и на  
плановый период 2018 и 2019 годов**  
(материалы Научно-методического семинара  
Аналитического управления Аппарата Совета  
Федерации 21 октября 2016 года)

К парламентским слушаниям на тему: «О параметрах проекта федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», 8 ноября 2016 года

МОСКВА • 2016



*Настоящий выпуск Аналитического вестника подготовлен по итогам состоявшегося 21 октября 2016 года Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, приуроченного к предстоящим парламентским слушаниям, которые организует Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему: «О параметрах проекта федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».*

*В семинаре принимали участие представители Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, а также экспертного и научного сообществ.*

*В ходе семинара обсуждались исходные макроэкономические параметры, на которых основывается проект федерального бюджета на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов. Участниками семинара был обозначен ряд проблемных вопросов и предложены пути их решения.*

*Аналитический вестник содержит материалы стенограммы семинара, а также подготовленные представителями экспертного и научного сообществ информационно-аналитические материалы, посвященные бюджетно-налоговой политике Российской Федерации и отдельным аспектам формирования главного финансового документа страны.*

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

СОДЕРЖАНИЕ

**Выступления участников научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «Об основных параметрах проекта федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (Совет Федерации, 21 октября 2016 года)**

**Из материалов стенограммы**

**С.Л. ПОСТНИКОВ**, заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*Вступительное слово председательствующего..... 6*

**П.В. БАДАСЕН**, заместитель директора Департамента бюджетной политики и стратегического планирования Министерства финансов Российской Федерации

*Об основных направлениях бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов ..... 7*

**Е.В. СУВОРОВ**, заместитель директора Сводного департамента макроэкономического прогнозирования Министерства экономического развития Российской Федерации

*О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов ..... 15*

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

*Федеральный бюджет 2017 года под макроэкономическим углом зрения ..... 20*

**М.В. ЕРШОВ**, главный директор по финансовым исследованиям Института энергетики и финансов

*Как расширить возможности бюджета через денежно-кредитные механизмы ..... 25*

**И.С. БУКИНА**, заведующая Центром макроэкономического анализа и прогнозирования Института экономики Российской академии наук

*Бюджетно-налоговая политика России в условиях внешних шоков*..... 30

**В.В. ПОТАПЕНКО**, научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук

*Расходы на социальную политику в проекте бюджета* ..... 35

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**, научный руководитель Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова ..... 37

### **Приложение**

**И.С. БУКИНА**, старший научный сотрудник Института экономики Российской академии наук

**Л.Н. ЛЫКОВА**, главный научный сотрудник Института экономики Российской академии наук

*Бюджетно-налоговая политика России в условиях внешних шоков*..... 44

**М.В. ЕРШОВ**, главный директор по финансовым исследованиям Института энергетики и финансов

*Как расширить возможности бюджета через денежно-кредитные механизмы*..... 63

**С.Л. ПОСТНИКОВ,** заместитель  
начальника Аналитического  
управления Аппарата Совета  
Федерации

### **Вступительное слово председательствующего**

Уважаемые коллеги! Разрешите представиться: Постников Сергей Леонидович, заместитель начальника Аналитического управления. Я буду вести наш семинар. Здесь есть коллеги, которые неоднократно принимали участие в его работе. Наш семинар - ситуационный центр - место, где собираются специалисты, где идет обсуждение именно в рамках обсуждения (не в виде табельного мероприятия, подотчетного, где мы обязаны соблюдать регламенты своих организаций, своих служб), где, самое главное, найти какие-то идеи, какие-то возможности, которые неявны, которые можно найти системным способом, когда объединяются люди, работающие в разных сферах и видах организаций.

Проблема бюджета, наверное, за последние годы не стояла так остро никогда. С одной стороны, мы приветствуем подход, реализованный Правительством и созвучный нашим предложениям: давайте сделаем бюджет таким, чтобы его гарантированно могли все исполнить. Пускай он будет маленьким, пускай он будет жестким, но он должен быть исполнен гарантированно, чтобы нам не пришлось в течение года несколько раз принимать решения, что-то сокращать, то же самое не делать Правительству. С одной стороны, вроде бы пожелание выполнено, с другой стороны, когда мы смотрим на этот бюджет, возникает вопрос: а не очень ли мы зажались? Не слишком ли мы сократили свои возможности и недооценили их? Это одна проблема.

Другая проблема, которую мы сейчас видим, заключается в том, что мы вернулись к такой же сложной ситуации, как и год назад, к трехлетнему бюджету. И вот теперь мы смотрим на бюджет как именно на трехлетний бюджет, то есть краткосрочно-прогнозный документ, и у нас возникают вопросы: а действительно ли в течение этих трех лет не произойдет изменений или мы не можем их спрогнозировать? Есть ли хоть какой-то повод для развития, возможности развития? У меня, как у специалиста, который в свое время занимался прогнозированием, возникает вопрос: какой это прогноз? Он и не поисковый, потому что у нас нормативно задана одна великая величина – цена по нефти, она нормативно задана. Но он и не нормативный, потому что мы не задаем себе основные параметры – параметры роста ВВП, хотя бы минимальные, не говорим, что мы должны сделать в прогнозе для того, чтобы эти параметры были достигнуты. Это, конечно, комплексный прогноз, каким он в принципе и должен быть. Но где больше мы теряем – в нормативности или в поисковости?

Вы знаете, готовится целый ряд законопроектов по налогам и сборам, которые будут внесены вместе с законом о федеральном бюджете. Мы проанализировали то, что мы знаем, и получается следующее: опять большинство проблем переносится на потребителя. Сможем ли мы обеспечить хоть какое-то реальное развитие при снижении внутреннего спроса? То, что происходит в последние годы, вообще это уникальная ситуация, когда у нас товарооборот существенно падает. Если, может быть, я ошибусь цифрами, но всегда на 10, 15 и 20 процентов рост розничного оборота превышал роста ВВП в 2010–2011 годы. Мы всегда удивлялись, почему такой большой рост, сейчас этот показатель падает. Можем ли мы достичь, хоть каких-то плюсовых показателей роста экономики, формально закладывая снижение внутреннего спроса.

Очень хорошо, что сегодня у нас присутствуют коллеги из Минэкономразвития, из Минфина, которые занимаются вопросами, прежде всего связанными с прогнозированием и со стратегическим планированием.

Хотел бы, чтобы в своих выступлениях вы затронули самые актуальные вопросы. Поэтому давайте перейдем к нашей работе.

Регламент выступления у нас стандартный – семь-десять минут.

Очень хотелось бы, чтобы больше звучало предложений и идей. Спасибо большое.

Слово для выступления предоставляется Полине Васильевне Бадасен, заместителю директора Департамента бюджетной политики и стратегического планирования Министерства финансов Российской Федерации. Прошу Вас.

**П.В. БАДАСЕН,** заместитель  
директора Департамента  
бюджетной политики и  
стратегического планирования  
Министерства финансов Российской  
Федерации

### **Об основных направлениях бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов**

Добрый день, уважаемые коллеги! Большое спасибо. Мой небольшой доклад будет посвящен основным направлениям бюджетной политики на предстоящие три года, где я попробую как-то раскрыть вопросы о том, на что направлена бюджетная политика и как планируется этих целей достичь. Бюджетная политика на очередной трехлетний период призвана создать условия для устойчивого роста российской экономики, что означает устранение имеющихся

дисбалансов, накопленных к настоящему моменту, и препятствий для устойчивого развития.

Что это предполагает по факту? Текущий трехлетний бюджет является переходным периодом к новой конструкции бюджетных правил, которая начнет действовать с 2020 года. Эта новая конструкция бюджетных правил призвана решить основную задачу по обеспечению изоляции российской экономики от колебаний цен на нефть. Изоляция российской экономики означает изоляцию внутренних параметров как макроэкономических, так и финансовых (то есть ВВП, инфляции, курса, процентных ставок) от непредсказуемой и очень волатильной внешнеэкономической конъюнктуры, что, собственно говоря, является необходимым условием для качественного долгосрочного планирования и создания комфортных условий ведения бизнеса в России.

В переходный период предполагается, что переход к этим основополагающим правилам будет обеспечиваться двумя важными вещами. Во-первых, это снижение структурного дефицита бюджета, то есть при структурной цене на нефть (стабильной), в течение трех лет 40 долларов за баррель до 1 процента ВВП к 2019 году. Такая постепенная последовательная консолидация бюджета призвана привести нас в новое макроэкономическое равновесие с низкими долгосрочными процентными ставками, стабильной налоговой нагрузкой и существенным снижением зависимости всех параметров от нефтяной конъюнктуры.

Во-вторых, важным моментом является стабильный уровень расходов в номинальном выражении в течение последующих трех лет. Здесь важно отметить, что рост цен на нефть выше заложенных сейчас в прогноз 40 долларов за баррель не должен, по нашему мнению, приводить к пересмотру подхода к предельным расходам. То есть не должен приводить к наращиванию расходов, иначе это приведет нас к тем же проблемам в будущем, которые мы сейчас с вами пытаемся решить.

В ближайшие три года налоговая нагрузка повышаться не будет. Стабильность бюджетной системы будет достигаться, прежде всего, улучшением администрирования налогов и оптимизацией расходов, а также реализацией структурных реформ как в доходной, так и в расходной части.

И, соответственно, более подробно о структурных изменениях. Во-первых, как уже говорилось, это качественные изменения в администрировании доходных поступлений. Как, наверное, все уже знают, нам удалось достичь определенных успехов в собираемости НДС. Мы собираемся двигаться по этому пути дальше. И основная цель – это уменьшение нагрузки на легальный бизнес и повышение невыгодности ведения нелегального бизнеса. То есть в конечном итоге это создание равных условий для всех экономических агентов и

совершенная нейтрализация тех конкурентных преимуществ, которые сейчас совершенно незаслуженно имеет нелегальный бизнес, предполагающий ведение серых практик, конвертных схем выплаты зарплат и так далее.

**Создание условий для экономического роста на макро уровне**

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ	БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО	КОНСОЛИДАЦИЯ БЮДЖЕТА
стабильный реальный курс и структура цен	изоляция от колебаний нефти = стабильные макро параметры	бюджетное правило не устойчиво без консолидации
стабильная и низкая инфляция	стабильная инфляция	низкая инфляция
Стабильные налоговые условия	налоговые условия не зависят от динамики цен на нефть	низкий дефицит = нет предпосылок для ↑ налогов
низкие процентные ставки по долгосрочным ресурсам	стабильная инфляция и структура цен = якорь долгосрочных % ставок	низкий дефицит = низкие % ставки

**РОСТ УРОВНЯ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И РАСШИРЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ЭКОНОМИКИ**

В частности, в этом направлении также продолжится работа по повышению прозрачности алкогольного рынка. Здесь, помимо прочего, предлагаются некоторые новации в механизме распределения доходов от акцизов между регионами (это частичное распределение в зависимости не от объемов производства, а пропорционально объемам продаж в системе ЕГАИС), что должно простимулировать региональные власти к усилению контроля над незаконным оборотом алкоголя. В части администрирования налогов по импортируемым товарам ждем дальнейшего эффекта от интеграции информационных систем ФНС и ФТС.

Следующей важной мерой является повышение отдачи от государственных активов. Здесь речь идет об установлении выплат дивидендов по отношению к чистой прибыли на уровне 50 процентов для государственных компаний. На самом деле это позволяет нам, помимо всего прочего, устранить так называемую "вмененную"

субсидию, которую получают государственные компании. Она заключается в том, что дивидендная доходность государства как акционера, то есть доходность на вложенный капитал, составляет около 3 процентов при стоимости финансовых ресурсов 8–9 процентов. Кроме того, получается так, что государственные компании живут с меньшей требуемой доходностью, то есть меньшей требуемой отдачей на капитал, по сравнению с частными компаниями. Также введение этого норматива по выплатам дивидендов позволит более-менее приблизить нас к практике европейских стран: в Центральной и Восточной Европе государственные компании возвращают акционерам в среднем 70 процентов чистой прибыли. И немало случаев, то есть отдельных примеров крупных компаний, которые возвращают государству всю чистую прибыль.

Кроме того, в ближайшие три года продолжится работа по модификации налогообложения нефтегазового сектора. В 2017 году предполагается, что налоговая нагрузка на нефтегазовый сектор сохранится на уровне 2016 года. В дальнейшем предусмотрена дальнейшая реализация так называемого налогового маневра, который заключается в последовательном снижении экспортных пошлин и акцизов и компенсации этого за счет повышения НДС. Во-первых, это позволит серьезно снизить размер субсидий неэффективной нефтепереработке, а во-вторых, позволит выровнять, опять же, условия для наших нефтепроизводителей по сравнению с их коллегами из стран Евразийского экономического союза.

Кроме того, предполагается введение так называемого налога на добавленный доход в «пилотном» пока режиме. Пока будет оцениваться его эффективность, но в любом случае это дает и нам, и компаниям дополнительную гибкость при планировании инвестиционных решений.

В газовой отрасли продолжается движение в направлении сближения уровня налогообложения нефтяной и газовой ренты.

В расходной части одно из самых важных решений – это определение жестких лимитов предельных расходов. То есть, в течение всего трехлетнего периода предполагается так называемая "заморозка" расходов, что, на первый взгляд, звучит немного пугающе. Но на самом деле это достаточно важная структурная мера, которая способствует повышению эффективности расходов, то есть повышению отдачи на каждый рубль затрачиваемых ресурсов. При таком достаточно жестком подходе к расходам гарантируется выполнение всех социальных обязательств, то есть индексация пенсий неработающим пенсионерам в полном объеме, по инфляции и также единовременная выплата всем пенсионерам в 2017 году. Кроме того, за счет дополнительной оптимизации удалось изыскать резервы для выполнения майских указов Президента. В этой связи очень важной представляется уже начатая работа по проектным принципам управления деятельностью.

Здесь важно отметить, что различным министерствам и ведомствам была предоставлена высокая гибкость в приоритизации их расходов. И в дальнейшем без развития этой практики поддерживать жесткие лимиты на расходные обязательства бюджета будет достаточно сложно, то есть дальнейшее развитие этой практики просто необходимо.

Изложенный подход позволит снизить дефицит бюджета, то есть пройти по целевой траектории дефицита бюджета – три, два, один – в течение последующих трех лет. Это за исключением 150 млрд. рублей, ежегодно направляемых на докапитализацию ВЭБа. В абсолютном выражении суммы дефицитов все равно остаются внушительными – это 2,8 трлн. рублей, 2 и 1,1 трлн. рублей для трех лет по годам соответственно.

Здесь очень важно также остановиться на стратегии финансирования дефицита бюджета. Если с такими объемами просто выходить на внутренний рынок, то с учетом его ограниченности и с учетом пока высокой чувствительности российского финансового рынка к внешней экономической конъюнктуре это может привести к росту уровня равновесных процентных ставок в экономике и вытеснению частных заемщиков. В этой связи предлагается сбалансированный подход к финансированию дефицита бюджета с использованием средств резервных фондов.

Ни для кого не секрет, что средства резервных фондов постепенно исчерпываются. В связи с этим предлагается последовательное уменьшение использования средств резервных фондов – это 1,8 трлн. рублей в 2017 году, 1,2 в 2018 году и уже менее 200 миллиардов в 2019 году при стабильном объеме заимствований на внутреннем рынке чуть более 1 трлн. рублей.

Важно, что такой подход позволит нам сохранить в резервах на конец периода более 1 трлн. рублей так называемых ликвидных активов. Собственно говоря, это тоже крайне важно, потому что накопленные за предыдущие периоды времени резервы сейчас создали для нас такую подушку безопасности, которая позволила нам проводить адаптацию бюджетной политики не в течение одного года срочно, а позволила делать это в более-менее спокойном режиме и в течение нескольких лет. В то же время «грамотная» стратегия адаптации выгодно отличает Россию от многих других сырьевых стран, так же имеющих резервы. Большое спасибо.

	большие резервы низкие траты	большие резервы большие траты		низкие резервы большие траты
Страны представители	Норвегия Чили Австралия	Россия Бразилия Казахстан	Саудовская Аравия Кувейт	Венесуэла Алжир Ангола Нигерия
Стратегия адаптации	нет необходимости в адаптации	болезненная  НО контролируемая подстройка экономики	использование резервов – отказ от адаптации  НО неминуемый кризис с их исчерпанием	болезненный и тяжело контролируемый кризис

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Спасибо большое.

Полина Васильевна, два вопроса. Средства, которые у нас образуют первичный профицит, пойдут в Резервный фонд. Правильно? А мы, чтобы расплатиться с государственными долгами, будем брать займы.

**С МЕСТА**

Доходность Резервного фонда будет высокой.

Если рубль будет быстро обесцениваться, то доходность резервного фонда будет высокой.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

А с чего Вы решили, что рубль будет обесцениваться? Но это уже следующий вопрос, это отдельный вопрос.

Такой вопрос: была ли какая-то балансовая модель здесь построена? Действительно ли это более выгодно для нас?

**П.В. БАДАСЕН**

Балансовая модель включает действительно более комплексную оценку с точки зрения риск-менеджмента. Но простой пример все-таки хотела привести, то, что мы хранили наши золотовалютные резервы в резервных валютах, спасло их и даже увеличило в период более чем 50-процентной девальвации конца 2014 – начала 2015 года, и, собственно, если бы мы что-то делали по-другому, то адаптировать бюджетную политику пришлось бы гораздо быстрее.

Поэтому оптимизация и оценка эффективности использования проводится не только с учетом уровня процентных ставок, но и с учетом имеющегося процентного и валютного риска.

При этих ценах вряд ли, но хотелось бы напомнить ситуацию января текущего года, когда нам казалось после 2015 года, что все самое плохое уже произошло, тем не менее, в январе текущего года цены на нефть опускались до 25 долларов за баррель.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Ясно.

Уважаемые коллеги, я понимаю, что есть желание задать вопросы.

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Сергей Дмитриевич Валентей, научный руководитель университета имени Г.В. Плеханова.

Правильно ли я понял, что цель той политики, которую сегодня реализует Ваше ведомство, это обеспечить предсказуемость формирования бюджета?

**П.В. БАДАСЕН**

Да.

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Значит, не развитие экономики, а обеспечение предсказуемости бюджета. Так?

**П.В. БАДАСЕН**

Одно без другого не получится.

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Социально-экономическая ситуация, которую мы сегодня имеем в России, во многом результат подобной политики, которую Минфин реализует уже много лет.

**П.В. БАДАСЕН**

Прошу прощения. А что у нас получилось не так?

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Получилось то, от чего вы в очередной раз нас пытаетесь спасти.

**П.В. БАДАСЕН**

То, что у нас получилось, от чего мы пытаемся спасти – результат двух вещей на самом деле.

Первое – недостаточные жесткости бюджетных правил в предыдущие периоды времени, с одной стороны. То есть здесь хотелось бы привести в пример Норвегию, которая имеет золотовалютные резервы около 300% ВВП.

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Мы в России живем, а не в Норвегии.

**П.В. БАДАСЕН**

Соответственно, норвежская экономика практически безболезненно переживает при таких резервах колебания цен на нефть, хотя она является более зависимой от сырьевого сектора, и

нефтегазовый сектор в отличие от нашей экономики составляет 60 процентов ВВП, и они спокойно переживают все нефтяные шоки.

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Я немного разбираюсь в экономической географии. И понимаю, чем отличается Норвегия от России, даже по площади. Нельзя сравнивать столь разные объекты управления, это непрофессионально.

**П.В. БАДАСЕН**

А мы, собственно, и предлагаем другую конструкцию, по сравнению с норвежцами.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Уважаемые коллеги, я прерываю дискуссию.

Вопрос очень простой. Были ли в Министерстве финансов оценки, какой процент от консолидированного бюджета Российской Федерации мы можем назвать бюджетом развития?

Я понимаю, что это сложная проблема, даже если мы берем социальные расходы, что в социальных расходах есть элементы развития. Но это задача и финансово-экономическая, потому что когда регионы говорят, что у нас два–три процента остается на развитие...

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

По итогам второго квартала этого года, на развитие экономики в среднем субъекты Федерации потратили 17% доходов бюджетов.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Были такие оценки, какую часть консолидированного бюджета Российской Федерации Вы считаете бюджетом развития от общей суммы, которую Вы нам выкладываете? Что идет на развитие?

Я понимаю, что это вопрос не в рамках Бюджетного кодекса, а в рамках именно реального подхода. Что Вы выделяете стране на то, чтобы она развивалась?

**П.В. БАДАСЕН**

Конкретную цифру, к сожалению, не скажу.

Два момента хотела отметить. Во-первых, весь бюджет опять же направлен на выполнение социальных обязательств, которые мы не можем не выполнять.

И из этого всего при имеющихся ограничениях мы пытаемся, скажем так, максимально согласовать и предоставить другим ведомствам и министерствам возможности для того, чтобы они сами приоритезировали свои проекты и направления развития.

Насчет региональных бюджетов. Важный момент: в прошлом году была проведена ревизия исполнения региональных бюджетов, и мы выяснили интересное – мы выяснили, что большинство регионов тратят свои средства на те обязательства, которые не налагаются на них федеральным бюджетом при невыполнении обязательств, которые, собственно говоря, они должны выполнять, на что потом идут трансферты, субсидии и так далее. Так что вопрос относительно того,

что остается у регионов, – это вопрос также к региональной бюджетной политике, которая требует дальнейшей проработки и решений.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Переходим дальше. Слово для выступления предоставляется Евгению Викторовичу Суворову, заместителю директора Сводного департамента макроэкономического прогнозирования Министерства экономического развития Российской Федерации. Прошу Вас.

**Е.В. СУВОРОВ,** заместитель  
директора Сводного департамента  
макроэкономического прогнозирования  
Министерства экономического  
развития Российской Федерации

**О прогнозе социально-экономического развития  
Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018-  
2019 годов**

Спасибо, Сергей Леонидович. Уважаемые присутствующие! Спасибо что пригласили. Постараюсь быть достаточно кратким, но по мере возможности емким.

Прогноз, который наконец-то был внесен и имеет, наверное, все шансы быть принятым, был разработан на ближайшие три года, до 2019 года, в трех вариантах: "базовый", "базовый плюс", "целевой".

Базой нынешнего прогноза служат сценарные условия, которые были разработаны в апреле, но, естественно, с корректировками в виду того, что были приняты меры консолидации федерального бюджета и, соответственно, сокращения его расходов, то есть без этого обойтись никак не удалось.

На протяжении всего трехлетнего периода мы закладываем сохранение всех антироссийских санкций, соответственно, контрсанкции кроме нас мы не рассматриваем, в этом отношении никакого улучшения ситуации. В принципе, если это как-то случится в нашу пользу, наверное, лишним не будет.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Мы не будем против.

**Е.В. СУВОРОВ**

Также, если из внешних факторов мы закладывали, что рост мировой экономики составит порядка 3 процентов, да, он снижается, но, по крайней мере, темпы роста как-то у нас фигурируют, и мы полагаем, что рост мировой экономики примерно до 3–4, 4,5 процентов ускорится на конец рассматриваемого периода, то есть к 2019 году.

Что касается нашей основной вводной – цен на нефть – то, по сравнению, со сценарными условиями апреля она фактически такая же. Единственное, мы поменяли этот год, то есть раньше весной он был 40,

сейчас мы поставили 41. Понятное дело, что он более приближен, относительно, но на протяжении рассматриваемого периода все равно он остается 40.

Что мы имеем? Мы считаем, что восстановительный рост российской экономики имеет все шансы начаться уже в четвертом квартале этого года, а положительная динамика ВВП, мы ожидаем, что она будет в первой половине следующего года.

Что в основном должно повлиять? В первую очередь – это постепенное восстановление конечного промежуточного спроса. Увы, это не инвестиционный спрос, который мы закладываем, что он будет восстанавливаться, может быть, ближе к 2018–2019 году, но пока мы рассчитываем именно на конечное потребление.

Да, конечно, если брать в некоей перспективе ту же самую прибыльность предприятий, которая в прошлом году выросла более чем на 50 процентов и если там по логике вещей в инвестиции она должна пойти с лагом, может быть, от трех кварталов до года... Она не пошла. Но прошлый год, как вы знаете, у нас был не самым легким в плане выплаты внешних долгов, отток был 58 млрд. долларов, поэтому все корпорации, бизнес выплачивали внешние долги. Поэтому сейчас, поскольку мы имеем график выплат более щадящий, то мы все-таки рассчитываем, что инвестиции, то есть накопленная вся прибыль, она все-таки трансформируется в инвестиции.

Возвращаюсь к потребительскому спросу. Я просто еще уточню, что ближайшие два года, 2017–2018 годы, по нашим предварительным расчетам, дадут от 1,2 до 1,7 пунктов прироста ВВП.

Чистый отток капитала. Да, это в принципе один из неких позитивных моментов, то, что сейчас у график выплат кратно щадящий, чем был последние несколько лет. И, в общем-то, мы рассчитываем, что на протяжении рассматриваемого периода он не превысит 25 млрд. долларов. То есть 20 в следующем, по 25 в 2018 и 2019 году. Мы даже считаем, что, может быть, это чересчур консервативный вариант. Скорее всего, он будет меньше.

Что касается вклада валового накопления в рост ВВП, то ситуация, например, с чистым экспортом чуть-чуть ухудшится в этом году, потому что рубль укрепился, мы имеем рост импорта. Поэтому восстановление импорта идет более быстрыми темпами, чем экспорт, поэтому в этом плане, может быть, вклад именно в экономику будет порядка 1,4–1,6 процента пункта в промежутке до 2019 года.

И опять же, что я уже проговорил, к 2018–2019 годам мы ждем роста инвестиционной активности, то есть в этом плане рост инвестиций может дать до 2 процентов пунктов ВВП.

Что касается инфляции. Да, в нашем прогнозе она, начиная со следующего года, и до 2019 года указана как 4 процента на конец года. Это базовый вариант. В нашем варианте базовый плюс, который мы

считаем более приближенным к рыночным ситуациям, инфляция несколько выше. Факторы, влияющие на инфляцию? Жесткая кредитная политика Центрального банка, на наш взгляд, проводимая достаточно успешно, и тарифная политика по принципу "инфляции минус". То есть в принципе тарифы как естественных монополий, также кратно меньше рост как на продовольственные, так и непродовольственные товары по сравнению с прошлым годом просто в принципе делают возможным приближение к этим цифрам.

Что касается промышленного производства. Да, у нас сейчас локомотивом по-прежнему выступают добывающие отрасли, от этого никуда не деться. Увы, в обработке ситуации немного разноплановые. Мы имеем лидеров сегмента: пищевку, химию экспортоориентированные сектора. Тут, конечно, имеет больше тот факт, что в некоторые сектора были сделаны инвестиции несколько раньше, то есть там в пищевую промышленность, когда инвестировали 5–7 лет назад, у нас есть сейчас результат. В промышленность инвестиции пошли чуть позже, и поэтому сейчас есть положительные сдвиги в некоторых сегментах, станкостроении, немного в машиностроении, импортозамещении, но мы должны ждать нормального эффекта в пределах следующих пяти лет, это не так быстро.

По социальной сфере. Поскольку инфляция у нас устойчиво снижается, тренд все видят, мы полагаем, что реальная заработная плата выйдет на траекторию устойчивого повышения. В общем-то, это, конечно, тоже несколько оживит внутренний спрос.

И поэтому на то, что мы, в общем-то, и рассчитываем, потому что рост ВВП начнется именно с потребительского спроса.

И еще один важный момент, что реальные доходы населения также выйдут на более позитивную траекторию. Мы ожидаем это не ранее чем в 2017 году, то есть первое положительное значение будет только не ранее следующего года. Важную роль, конечно, играют социальные трансферты государства, то есть да, пенсия индексируется, возможно, не такими темпами, как может быть хотелось бы, но плюс трансферты в виде перечислений единовременных, которые государство, вот этих порядка 5 тыс. рублей, то есть в принципе это, наверное, рост реальных располагаемых доходов как-то должно прибавить.

Еще можно сказать про розничную торговлю, то, что это наша некая "хромая лошадь" в последние года два, увы. Но, по крайней мере, рост доходов, низкая инфляция и это, в общем-то, тренд к восстановлению постепенного роста заработной платы. Мы считаем, что розничный товарооборот тоже как-то оживится, и опять-таки повторяюсь, что он будет способствовать росту ВВП именно со стороны

потребительского и конечного спроса. Но потом ближе к 2018-му и 2019-му перейдем к инвестициям. В общем и целом...

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Спасибо большое.

Можно один вопрос? Если посмотреть целый ряд документов, которые разработало Правительство, в том числе в плане региональной политики, – смотришь, что у нас как бы уклон идет на обеспечение роста за счет роста экспортного потенциала. И дороги строятся, и направления, и логистика, и финансирование. Оценивался какой-то баланс, даже не баланс, а может быть предельные параметры роста за счет роста внутреннего спроса? Понимаете, мы с одной стороны ограничиваем доходы населения, с другой стороны на эти доходы сейчас накладываем как бы принудительный спрос, как я его называю: акцизы на сигареты, на алкоголь, то, что мы сейчас поднимем цену на бензин с этой переработкой, и многое другое. То есть реальный резерв внутреннего спроса сжимается. Какой резерв вообще оценивает Минэкономразвития именно в варианте роста ВВП за счет внутреннего спроса? Или эта модель как бы второстепенна по отношению к внешнему спросу?

**Е.В. СУВОРОВ**

Да, наверное, не сильно слукавлю, если сказать, что у нас сейчас главный акцент делается именно на поддержку льгот и прочих преференций именно экспортно-ориентированного ...*(не слышно)*. Да, возможно, мы внутренний спрос немного предоставили самому себе на отдельную самобалансировку, то есть это так совсем не просто, не только, кто ... *(не слышно)*. Но, по крайней мере, то, что у нас получается и то, что экспортируется – да, наверное, сельскохозяйственное сырье – понятно, куда же без сырья-то? Но не знаю, если там брать то же самое импортозамещение, мы не хотим вообще закрыть все двери там перед импортными товарами. Мы не спорим: многие из них лучше, чем наши. Но импортозамещение – это не барьеры поставить, а сделать более конкурентоспособной нашу собственную. Мы должны свои собственные станки хорошие сделать и потом это экспортировать. Вот это куда направляемость, это усилие. Да, есть какие-то отрасли как основатели – хорошо, с помощью импортных технологий, хорошо, даже если сначала из импортных комплектующих, – хорошо, мы их поддерживаем. У них есть четкий бизнес-план, у них может быть через три года будет нормальный станок. Естественно, мы ему все преференции дадим, он будет аналогом хороших изделий, и почему бы нам его не поддержать? Вот в чем одна из главных задач с нашей точки зрения.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Второй вопрос политико-экономический.

Вот если рассмотреть предыдущие документы, которые делал о бюджете Центробанк, то там было написано: "Наша цель – таргетирование инфляции". Вот то, что последнее представил Банк России, посмотрите, сколько там слов о развитии экономики. Как вы считаете, это определенный поворот в политике Центробанка?

**Е.В. СУВОРОВ**

Это небольшой диссонанс, потому что если в приоритете инфляция, то понятно, что мы должны внутренний спрос задавливать, по крайней мере, не разгонять его.

**С МЕСТА**

Простите, а кто это такое сказал: что надо задавливать внутренний спрос?

**Е.В. СУВОРОВ**

Нет, должны...

**П.В. БАДАСЕН**

В основных направлениях денежно-кредитной политики речь идет о компромиссе между так называемой краткосрочной болью и долгосрочным выигрышем. А снижение инфляции, которое декларирует Центральный банк, и говорит о том, что это поможет поддержать рост, опять же речь идет о средне- и долгосрочной перспективе, то есть это так называемая структурная мера. А в краткосрочном периоде Центральный банк не отрицает то, что слабый спрос и высокая склонность населения к сбережениям, то есть то, что население сберегает, а не тратит помогает сдерживать инфляцию и снижать инфляционные ожидания, что должно способствовать устойчивому и сбалансированному росту в будущем. И большой раздел в документе посвящен тому, какие могут быть негативные последствия от поддержания экономического роста в краткосрочном периоде всеми доступными мерами стимулирования, не имеющими под собой структурные составляющие и долгосрочную ориентацию.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Вы согласны, что Центробанк в своей политике, своей деятельности стал больше уделять внимания развитию не финансовых рынков, а развитию экономики Российской Федерации с использованием доступных ему финансовых инструментов.

**П.В. БАДАСЕН**

Нет, словам тоже... И также на самом деле ведется работа именно в инфраструктурной сфере. Блок Сергея Анатольевича Швецова, который занимается развитием финансового рынка, финансового сектора и небанковских кредитных организаций. Собственно говоря, именно этот сегмент, это не денежно кредитная политика, но это тоже вклад Центрального банка в экономический рост.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Спасибо большое. Александр Дмитриевич Некипелов.

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

## **Федеральный бюджет 2017 года под макроэкономическим углом зрения**

Спасибо большое за предоставленное слово.

Хотел бы поделиться некоторыми соображениями по ключевым параметрам бюджета и общей бюджетной политике. Все понимают, что ситуация непростая. Понятны внешнеполитические условия, понятен и шок, вызванный обвалом цен на нефть. Все это разумеется, не может не приниматься в расчет при формировании политики, в том числе бюджетной.

В общем-то, не вызывает протеста и идея, что постепенно нужно сокращать дефицит бюджета – с 3,7 по оценкам в этом году до 1,2–1 в 2019 году, как сказала Полина Васильевна.

Вопрос заключается в том, что и каким образом сокращать. Предлагается, и Полина Васильевна это подтвердила очень определенно, уменьшать бюджетный дефицит не за счет роста доходов, а за счет, если называть вещи своими именами, – драконовского урезания абсолютного, в номинальном выражении, объема расходов. В 2017 году их планируется уменьшить на 1,5 процента, в 2018 году – еще на 1,3 процента и примерно на этом урезанном уровне сохранить расходы в 2019 году.

С макроэкономической точки зрения, это, конечно, мощнейший удар по совокупному спросу. А, следовательно, и по перспективам экономического роста в стране. С моей точки зрения этот удар является тем более неуместным, что наносится в тот момент, когда частный сектор, не в последнюю очередь в результате проводившейся экономической политики, находится в состоянии глубокой депрессии и не способен быстро активизировать инвестиционную деятельность.

Может быть, уровень налоговой нагрузки является чрезмерным и все это оправданно? Ну, нет. Минфин приводит данные, что этот уровень у нас несколько ниже среднего по странам ОЭСР. В 2014 году он составлял у нас 31,89 процента от ВВП, а в странах ОЭСР – 34,44. Не буду приводить в качестве примера такие страны, как Франция, Норвегия, где соответствующий показатель существенно выше. Хотел бы просто привлечь ваше внимание к тому, что реальный разрыв уровня налогообложения у нас в стране значительно меньше, чем упомянутая выше цифра. Дело в том, что в доходах российского бюджета заметная доля принадлежит рентным платежам от добывающих отраслей. И хотя рента изымается властями и у нас, и в других странах в форме налогов, по сути, это факторный доход, такой же как дивиденды. Доходы же,

которые государство получает как собственник, никакого отношения к налоговой нагрузке не имеют.

Остановлюсь на некоторых конкретных вопросах, большинство из которых сегодня уже ставились.

Большие опасения вызывает стремление Минфина при помощи нового бюджетного правила не использовать в случае роста цены на нефть сверх 40 долларов соответствующие средства для развития экономики.

Разумеется, появление таких средств не должно служить основанием для принятия дополнительных постоянных обязательств. Однако понять, почему эти средства нельзя использовать для инвестирования в инфраструктуру, я не могу. Идея же пополнять за их счет резервы представляется мне просто экзотической: ведь российская экономика сегодня находится в условиях спада (в лучшем случае - стагнации), а не подъема.

У меня очень большие сомнения в отношении того, правильно ли были оценены последствия «налогового маневра», суть которого состоит в курсе на упразднение экспортных пошлин на нефть при компенсирующем увеличении налога на добычу полезных ископаемых. Вообще говоря, в области изъятия ренты у нас проблем много. Главная из них состоит в том, что отсутствует необходимая дифференциация рентных платежей в зависимости от продуктивности месторождений. Кстати, именно поэтому упоминавшийся Полиной Васильевной пилотный проект по налогообложению сверхприбылей в нефтяной отрасли, заслуживает поддержки.

Что же касается весьма быстрого перехода от экспортных пошлин к НДС, то боюсь, что здесь мы можем нарваться на очень неприятные последствия. Ведь дело не сведется к простому перераспределению налоговых поступлений между различными источниками. Дело в том, что экспортная пошлина сегодня выполняет функцию своеобразного клина между внешними и внутренними на нефть. Да, там предусматриваются известные компенсации по акцизам. Но у меня большое подозрение, что эти меры не учитывают следующего обстоятельства. Устранение или интенсивное снижение экспортных пошлин приведет к быстрому росту внутренней цены на нефть до мирового уровня. В результате мы вновь столкнемся с такими прелестными проблемами, как необходимость изыскивать средства для субсидирования горючего для сельского хозяйства в ходе посевной кампании, Я уже не говорю о том, что упомянутая мера нанесет серьезный удар по конкурентоспособности всей нашей обрабатывающей промышленности.

Теперь - по вопросу об установлении для так называемых государственных компаний 50-процентного норматива изъятия чистой прибыли в форме дивидендов. Во-первых, мне кажется, следует

избегать понятия «государственная компания» применительно к компаниям с государственным участием. С формальной точки зрения, выражение «государственная компания» противоречит нашему Гражданскому кодексу. В соответствии с ним даже компания со 100-процентным государственным участием относится к частному сектору. По существу же, иррациональность этой меры так же, как и прежней по изъятию 25 процентов чистой прибыли, состоит в применении соответствующего норматива ко всем компаниям с государственным участием. Это, по-моему, является ярким свидетельством того, что нам до сих пор не удалось создать эффективную систему управления государственными активами. Ведь рациональный собственник при принятии решений в отношении того, сколько чистой прибыли изымать в форме дивидендов, а сколько оставлять в компании, руководствуется не общими правилами или ссылками на то, что где-то изымают еще больше. А сравнительной оценкой результативности изъятия этих средств и инвестирования их в развитие компаний. Таким образом, нелепыми являются не цифры 50 или 25, нелепым является единый подход ко всем компаниями.

Разговоры о вмененных субсидиях, которые, якобы, получают нефтяные компании, вообще представляются полной нелепицей. Вот «ВР» очень довольна своими инвестициями в «Роснефть». А наше государство заявляет о том, что оно, как акционер, теряет. Нельзя такими словами бросаться, когда, по собственным оценкам, вы изымаете 80 процентов всех доходов из этой отрасли, а она еще при этом остается «в плюсе».

По поводу социальной стабильности. Упор на сохранение социальной стабильности, разумеется, заслуживает поддержки. Но тут я хотел бы замахнуться на «святое». Думаю, необходимо внести коррективы в майские указы Президента.

Они принимались в «другой жизни». Сегодня же слепое следование им может иметь (а отчасти уже имеет) очень тяжелые последствия. Ведь с чем мы сталкиваемся? С тем, что прессинг чиновников, направленный на достижение любой ценой соответствующих показателей, нередко приводит к неоправданному сокращению занятости в важнейших областях деятельности. Причем, зачастую такое сокращение происходит в самых уродливых формах, вроде формального повышения зарплаты до требуемого уровня при переходе на неполную рабочую неделю. Но мы зачем себя-то обманываем? Ну, нет возможностей сегодня для выполнения этих указов в полном объеме, значит надо их корректировать. Иначе просто загробим окончательно и науку, и образование.

В более широком плане полагаю что, было бы важно отказаться от ряда утвердившихся табу при формулировании нашей макроэкономической политики.

Я небольшой сторонник накачивания экономики деньгами, но тем не менее считаю, что менее рьяная борьба с инфляцией сделала бы и менее острой проблему с бюджетом. Почему обязательно нужно переходить на 4 процента, почему нельзя на 6 процентов? Это мне непонятно.

Я также считаю, что мы давным-давно могли бы снизить и процентную ставку, создав тем самым более благоприятные условия для развития нашей экономики. Это стало бы возможным, если бы мы пошли на введение ограничений по капитальным статьям, прежде всего в отношении трансграничных перемещений спекулятивного капитала. Без таких ограничений быстро снизить процентную ставку нельзя: слишком велик риск возобновления масштабного оттока капитала и повышения инфляции. Но почему мы категорически отвергаем то, против чего сейчас даже МВФ не выступает и что, кстати, он рекомендовал сделать Украине? Почему мы упорно игнорируем тот факт, что в современной неустойчивой мировой финансовой обстановке число стран, использующих валютные ограничения, выросло и среди них есть и такие весьма успешные страны, как Исландия?

Вместо этого мы предпочитаем успокаивать себя тем, что сегодняшние процентные ставки, блокирующие развитие реального сектора, являются, якобы, составной частью размена между сегодняшними трудностями и будущими достижениями. Правда, когда у нас говорят о выгоде в будущем, вспоминается такая американская песня: *Let's forget about tomorrow for tomorrow never comes.*

Но, если даже абстрагироваться от того, что светлое будущее у нас, как правило, не наступает, невозможно не провести параллель между нынешней ситуацией и той, которая была в России после дефолта в 1998 году. Тогда ситуация многим казалась абсолютно беспросветной. Страна стояла на грани полного краха в связи с фактическим банкротством банковской системы, более чем реальной угрозой погружения в хаос в случае обрушения платежной системы. Однако энергичные меры правительства Е.М. Примакова и центрального банка во главе с В.В. Геращенко позволили уже к декабрю 1998 года восстановить экономический рост, а к февралю окончательно стабилизировать ситуацию на валютном рынке. Важной составной частью этих мер были валютные ограничения.

Сейчас же вот уже более двух лет мы никак не можем преодолеть кризис. И вместо энергичных, требуемых самой жизнью мер продолжаем упорно твердить, что рыночные силы вот-вот нормализуют ситуацию, а государству следует сосредоточиться на невнятно артикулируемых структурных реформах.

Вот, собственно, все, что я хотел сказать. Спасибо за внимание.

### **С.Л. ПОСТНИКОВ**

Спасибо большое. Можно один вопрос? Вопрос такой. Вот у нас как бы мантра – вообще дефицита не должно быть. Но дефицит всегда образуется в нормальной ситуации (в семье, в жизни), когда вы берете деньги, для того чтобы получить от них отдачу. Дефицит – это, в общем-то, кредитование будущего.

Правильно это?

### **А.Д. НЕКИПЕЛОВ**

В хороших макроэкономических учебниках отмечается, что дефицит бюджета сам по себе не является свидетельством мягкости финансовой политики. Таковым он является только в случае, если экономика находится на уровне потенциального выпуска. Кстати говоря, любой желающий может посмотреть на опыт развитых стран и убедиться, что у них бывали дефициты и в 5 процентов ВВП и более.

По поводу резервов. Сегодня представители Минфина стали говорить о том, что страна мало ресурсов откладывала в резервы, коль скоро сейчас они близки к исчерпанию. А кто-нибудь знает, сколько надо было откладывать? Говорить об этом можно было бы только в том случае, если бы была ясность в отношении графика изменений цен на нефть на мировом рынке. Но такого графика никто не знает, а потому разговоры о достаточных резервах являются беспочвенными. Проблема не в том, что мы мало средств откладывали в резервы, а в том, что мы, когда у нас были ресурсы, не трансформировали их в инвестиции в диверсификации нашей экономики. А нам в дополнение к той ошибке предлагают еще сегодня, в период, когда экономика не вышла на траекторию роста, увеличивать резервы.

### **П.В. БАДАСЕН**

Я все-таки хотела заметить, что в период, когда не предполагается роста, а он предполагается, уже начиная со следующего года, мы продолжаем тратить резервы в больших объемах. Просто именно про цифры.

### **А.Д. НЕКИПЕЛОВ**

Расходование резервов в период спада и стагнации вполне естественно и против этого никто не выступает. А вот отчислять средства в резервы в таких ситуациях крайне странно.

### **П.В. БАДАСЕН**

Я не понимаю, с чем мы спорим.

### **А.Д. НЕКИПЕЛОВ**

Вы ввели максимальную цену на нефть в размере 40 долларов за баррель, налоги с которой будут идти на финансирование бюджетных расходов. Все понимают, что это консервативная оценка мировой цены на нефть и ожидают, что будут дополнительные поступления налогов. Вопрос - как ими распорядиться? Никто не предлагает вам использовать их на увеличение пенсий или принятие бюджетом

аналогичных длящихся обязательств. Говорим: используйте эти средства для инвестиций в инфраструктуру. А в ответ слышим: «Нет, мы будем их в резервы откладывать».

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Спасибо большое.

Слово предоставляется Михаилу Владимировичу Ершову, главному директору по финансовым исследованиям Института энергетики и финансов. Прошу Вас.

**М.В. ЕРШОВ**, главный директор по финансовым исследованиям Института энергетики и финансов

### **Как расширить возможности бюджета через денежно-кредитные механизмы**

Спасибо.

Добрый день, уважаемые участники! У меня будет небольшая презентация. Тематика перед вами – «Как расширить возможности бюджета через денежно-кредитные механизмы».

Я считаю, что мы не используем многие из тех механизмов, которые у нас есть. Действительно, бюджет в первую очередь необходимо рассматривать с точки зрения обеспечения экономического роста. И тот дефицит, который запланирован на 2016-2017 гг., около 3 процентов, у многих вызывает опасения. Но давайте порассуждаем на тему, только что завязавшегося обмена мнениями насчет роста и дефицита.

Вот, к примеру, есть некая компания. Значит, для производства продукции ей сначала надо арендовать оборудование, нанять рабочую силу, купить сырье, то есть она в минусе, она в дефиците. И только потом она произведет продукцию. Если все благополучно – ее реализует и получит плюс и начнет расти на микроуровне. Значит, на уровне всей экономики точно та же самая логика. Дефицит – это есть первичный расход, определяющий завтрашний рост. А как иначе? Либо внешняя сфера – вы берете внешние займы, либо внутренняя сфера, где вы берете внутри финансирование, для того чтобы расти завтра.

Действительно вопрос: как этот самый дефицит финансировать? Сегодня уже говорилось, что у нас дефицит планируется, в основном финансировать либо за счет резервных фондов, либо на внутреннем рынке. Тоже маленький нюанс: есть такое понятие «crowding-out» в мировой экономической практике – «эффект вытеснения», или «оттягивания», когда на цели бюджета средства берутся на внутреннем рынке, и там уже денег не остается, так как с него деньги утекли в бюджет. Значит, речь, по сути, идет о перераспределении средств. Мы хотим вырасти, и у кого-то более успешно, например, берем по тем

или иным каналам и отдаем кому-то, может быть, менее успешному, чтобы выровнять условия роста. Это важно – чтобы для всех условия были более или менее одинаковыми. Но при этом, с точки зрения роста в целом, мы этот рост тормозим, потому что кто-то, быстро бегущий, начинает бежать медленнее (как в примере с нефтяниками, о которых совершенно правильно говорилось), а кто-то,двигающийся медленнее, чуть побыстрее начинает идти, но в целом суммарный результат плюс-минус получается медленнее, чем мог бы быть.

Но ведь на самом-то деле проблема обеспечения роста может эффективно решаться без ущерба для каких-то отраслей более успешных или сегментов рынка более успешных, как это, в частности, мы видим, хорошо видим на примерах наиболее зрелых, подчеркиваю, финансовых систем Соединенных Штатов и Японии, где в последние 30–40 лет (по сути, всю новейшую послевоенную историю) в этих процессах активное участие принимает не только минфин, но еще и центральный банк, их центральный банк.

Смотрите, сейчас это очень важная такая тема, она принципиальная вообще, она узловая для понимания денежно-кредитных и финансовых подходов. Их центральный банк покупает госбумаги, выпущенные их минфином на какие-то целевые задачи: ипотека, малый бизнес, регионы, космос, ВПК – на все, что угодно – вся та система приоритетов, которая у них есть. Естественно он под эту покупку бумаг делает эмиссию, он эмиссионный центр (ФРС, Банк Японии и так далее – любой центральный банк). Как правило, как мы видим по их балансам, это длинные или даже в последнее время сверхдлинные эмиссии на 30 (как в США) или 40 (как в случае с Японией) лет. Если 30-летний ресурс попадает в экономику на целевые задачи, естественно у экономики есть возможность что угодно развивать – и высокотехнологичные отрасли, и космос, и регионы, и ипотеку и все остальное.

Далее, еще более важный момент. Купленные центральным банком бумаги он потом на вторичный рынок не продает, а держит на своем балансе весь срок действия бумаги, все эти 10, 15, 20 лет, а экономика, соответственно, получает эти 10, 15, 20-летние кредиты от него. Еще более важный момент, о нем мало кто знает. Когда срок бумаги истекает, при необходимости операция повторяется вновь. Опять делается эмиссия бумаги. Старая бумага гасится, новая выпускается и опять покупается центральным банком. То есть, получается, длинные деньги имеют бессрочный характер. Есть над чем подумать. Почему бы нельзя было сделать что-то такое похожее у нас?

Смотрите, сейчас по их балансам, то есть в ФРС США и в Банке Японии на 80–90 процентов вся накопленная эмиссия, которая сейчас есть в их экономиках по их балансам в их странах, – это эмиссия, созданная под бюджетные стратегические, целевые приоритеты. То есть

у самых зрелых финансовых систем это многолетний подход. Это не год, не два – это уже многолетний подход. (Можно, пожалуйста, сейчас первую картинку). Я покажу вам.

Смотрите, вот те самые госбумаги в денежной эмиссии, накопленные. Вот в США – 90 с лишним процентов, в Японии – почти 90, у нас (как говорится, почувствуйте разницу) – менее 5 процентов на самом деле в денежной базе (но это есть эквивалент эмиссии). Вот сейчас в США примерно 4 с лишним трлн. долларов эта денежная база. Эта самая величина по их балансу (ФРС), 90 с лишним процентов, – это эмиссии, созданные различными видами централизованных целевых бумаг – ипотека, регионы, космос, чего угодно еще.

Действительно мы (то есть Россия) уже готовы прямо или косвенно, в большей или меньшей степени и к дефициту бюджета, и к финансированию его посредством госбумаг, об этом уже все чаще последние месяцы говорится. И даже готовы к использованию длинных госбумаг - до 30 лет.

Но в этом процессе мы не готовы к использованию самого главного механизма, самого главного – участия Центрального банка. То есть мы говорим: да, вот вторичный рынок, вот иностранные инвесторы, а ЦБ вроде как тут ни при чем. Простите как? А вот у них, вообще-то, ЦБ - это центральный, узловой момент, именно он и есть центральный узел, который осуществляет целевую системную эмиссию. А то иначе деньги будут лишь перетягивать из сектора в сектор, и их уровень в целом не будет прирастать. А ведь для прироста ВВП необходим и прирост финансирования. Тоже есть над чем подумать.

Дальше. Процентные ставки – сегодня тоже звучала тема несколько раз. Снижение процентных ставок мы все прекрасно понимаем, необходимо и для облегчения обслуживания госдолга, и для обеспечения инвестиционного процесса, и для стимулирования роста в целом. Но это опять вещи настолько банальные и понятные, что даже говорить не нужно. Но слайд просто из нашего собственного опыта двух периодов, когда у нас ставки снижались и при этом рост устойчиво отмечался и, наоборот, когда ставки стали расти, рост пошел в сторону снижения. Мы все опять-таки много раз слышали, что у нас ставки сейчас значительно превышают уровень рентабельности по отраслям. В экономике она примерно 7-8, плюс-минус, возможно, коллеги дадут более точные цифры, ну а ставка, которая ключевая, понятно, 10, ну а в экономике 15–17, любая может быть в зависимости от видов проектов.

Глава Центрального банка совсем недавно, в сентябре этого года, говорит: при дефиците бюджета (переходим к бюджету и стыковке с денежно-кредитной политикой) необходимо держать высокие процентные ставки. Наверное, в учебниках такие тезисы есть. Маленький опять-таки нюанс из живой реальной жизни. Ведущие экономики мира (рисунок справа), вот их бюджетные дефициты – США,

Япония, Великобритания. За последние семь лет (можно этот график и дальше продлить, просто не было места) устойчивые дефициты. Мы с вами видим и 7 процентов, и 8 процентов, и 10 процентов и так далее. И у них же в этих самых странах за эти же самые годы уровень процентных ставок – 0,5 процента, 0,3 процента, 0,25 процента, 0,1 процента в Японии. Ну вот, наверное, такие минимальные ставки, естественно, облегчают и обслуживание госдолга, и обслуживание дефицита, и создают гораздо более комфортную среду для бизнеса и для экономики.

То есть получается, резюмируя первый блок вопросов и второй, у них и бессрочная эмиссия при необходимости, и минимальные ставки. Ну, тогда опять есть нам над чем подумать тоже. А как что-то такое у них? Они живут в каком-то королевстве таких прекрасных сказок что ли? Или, напротив, в мире сугубо практических и прагматичных подходов, нацеленных на решение стоящих задач? Скорее, второе. Это означает (я уже подхожу к выводу), что и в плане стимулирования экономического роста, и в плане формирования длинных денег, и с точки зрения расширения возможностей бюджета у нашей экономики (это я говорил в самом начале) есть скрытые и пока неиспользуемые механизмы обеспечения и успешного решения всех этих вопросов. И от нас будет зависеть, сколь мы захотим целенаправленно все эти вопросы для этих целей решать. Спасибо за ваше внимание.

### **С.Л. ПОСТНИКОВ**

Спасибо большое. Михаил Владимирович, опять же маленький вопрос. В советское время были облигации. С одной стороны, это изъятие денежной массы при отсутствии необходимого предложения, с другой стороны – это система гарантированного как бы сбережения средств. Вот такой инструмент, почему не применяется сейчас государством?

### **М.В. ЕРШОВ**

Можно и нужно использовать все существующие контакты и механизмы и каналы, которые решению этого вопроса будут содействовать, без сомнения. Я просто говорю о тех примерах (хотя бы для нашего понимания) самых развитых, подчеркиваю, финансовых систем, которые, более того, эти подходы и демонстрируют у себя уже многие десятки лет.

А у них центральное звено в этой системе – вот то, о котором сказал я, то есть связка Минфина и ЦБ. Конечно, там еще и пенсионные фонды, и страховые фонды, и, так называемая теневая, «добавочная» банковская система, то есть там миллион всяких компонентов, каждый из которых работает в этом общем алгоритме решения этих вопросов. Но центральное звено именно это. Конечно, ответ – да, можно, и это должно, естественно, дополняться и базироваться на тех центральных подходах, которые я и предлагаю рассмотреть.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Вопрос стоит, как запустить «длинные» деньги в экономику и с наименьшими, как говорится, сложностями и нагрузкой.

**М.В. ЕРШОВ**

Вот то, что предлагается и предлагалось уже многие, многие годы. Я напомню, что дискуссия уже ведется всю новейшую историю российской экономики. Предлагались самые разные, мы помним с вами, варианты: льготные нормы резервирования по «длинным» пассивам, чтобы заинтересовать вкладчиков и банки формировать «длинную» ресурсную базу. Сделали в середине 90х гг., не удалось. Почему: потому что пассивы были «длинные», норма резервирования была льготной, а по активным операциям банки стали деньги гонять на «короткие» цели. То есть пассив у банков был льготный, платеж в ЦБ льготный, а использование денег по активным операциям было совсем не то, которое хотелось, а хотелось именно «длинные» активы, чтобы соответствовать «длинным» вложениям. Та тема тоже решалась бы вполне себе нормально, доделай они (то есть регуляторы) эту идею, то есть скажи они, что да, вы имеете право на льготный пассив по «длинным» деньгам при условии, что на эту величину у вас будет «длинный» актив. То есть сопоставление активных и пассивных операций по факту использования денег.

Техническое разъяснение: это лето, буквально два-три месяца назад, Европейский центральный банк. У них есть такой инструмент целевого "длинного" рефинансирования TLTRO на четыре года. Так вот, по некоторым компонентам этого самого целевого рефинансирования, которое по системным проектам, они ввели отрицательную ставку. Что это значит, другими словами: вот, к примеру, коммерческий банк, работающий в Европе. Он пришел в ЕЦБ, взял деньги на рефинансирование на четыре года, через четыре года он, если профинансировал всё как надо, деньги вернул. Так, когда он возвращает деньги в ЕЦБ, то не он в ЕЦБ возвращает деньги с процентом, который обычно платил за взятый кредит, а ЕЦБ платит коммерческому банку, так как ставка отрицательная, то есть он взял 1 миллион, а вернул в ЕЦБ 950 тысяч. Вот вам стимул направления средств в реальную экономику в их системах, совершенно верно, просто у них весь набор инструментов используется, вот и всё. Спасибо большое.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Слово для выступления предоставляется Ирине Сергеевне Букиной, заведующей Центром макроэкономического анализа и прогнозирования Института экономики Российской академии наук.

**И.С. БУКИНА**, заведующая Центром макроэкономического анализа и прогнозирования Института экономики Российской академии наук

## **Бюджетно-налоговая политика России в условиях внешних шоков**

Спасибо большое за предоставленную возможность. Коллеги уже многое сказали, и действительно с их тезисами можно согласиться. Вопрос влияния внешних шоков является актуальным, поэтому в Институте экономики в рамках выполнения работы по гранту, который посвящен влиянию внешних шоков на российскую экономику, мы как раз занимались и продолжаем заниматься вопросами влияния этих шоков на бюджет и налоговую политику. Поэтому я позволю себе прокомментировать некоторые положения, которые здесь прозвучали.

Первый момент – безусловно, очевидный, и никто с этим не спорит, о том, что экономика сильно зависит от цен на нефть, о том, что федеральный бюджет катастрофически зависит от цен на нефть, и, безусловно, любые колебания сказываются на доходах федерального бюджета. Здесь хочется отметить, что во всех правительственных документах, и вообще при обсуждении этой темы совершенно исчезает тема валютного курса. Хотя, собственно, доходы федерального бюджета зависят не только от цены на нефть, ведь конструкция налога на добычу полезных ископаемых для углеводородного сырья и конструкция таможенных пошлин предполагает также влияние изменения курса рубля. Проводившиеся нами расчеты показали, что нефтегазовые доходы, гораздо более чувствительны к изменению курса рубля, чем к изменению цены нефти. Наши расчеты показали, что эластичность нефтегазовых доходов по курсу рубля выше, чем эластичность по цене нефти. И когда анализируешь динамику доходов федерального бюджета, это тоже заметно. В частности, когда резко упали цены на нефть и при этом в конце 2014 года был отпущен курс рубля, было видно, что эта девальвация рубля сильно помогла доходам федерального бюджета. Они, конечно, сократились, но при этом часть снижения доходов за счет падения цены нефти была компенсирована девальвацией рубля. Говорим о взаимосвязи бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, то много говорят про ставки и про инфляцию, но в дискуссиях на государственном уровне тема валютного курса в этой связи практически не фигурирует. И по последним данным, как раз тот самый налоговый маневр, о котором тоже сегодня упоминалось, о снижении таможенных пошлин и повышении НДС, очевидно не удался. Федеральный бюджет на этом проиграл очень заметно проиграл. Потому что повышение НДС, к сожалению, не компенсировало столь резкого снижения поступлений от таможенных

пошлин, которое было связано и с падением цен на нефть также. Это замечание, касающееся как раз внешних шоков.

Второе мое замечание будет касаться вопросов структурного дефицита и характеристики бюджетно-налоговой политики. Мы сегодня цитируем учебники, я себе тоже позволю процитировать некоторые такие известные истины о том, что в теории бюджетно-налоговая политика характеризуется как стимулирующая, либо как сдерживающая, не по показателю фактического сальдо бюджета, а по показателю структурного сальдо бюджета. Если мы наблюдаем структурный дефицит, формально мы говорим о том, что проводится стимулирующая бюджетно-налоговая политика. Если мы видим структурный профицит – значит, это свидетельствует о том, что цель политики направлена на сдерживание деловой активности.

Проведя такие предварительные расчеты по российским показателям, начиная с 1992 года по настоящее время, мы увидели такую интересную картину: похоже, что структурное сальдо бюджета полностью соответствует динамике тренда ВВП. Оно было отрицательным до 2000-х годов, потом было положительным вплоть, если я не ошибаюсь, до 2013 года.

То есть, в данном случае сложно характеризовать проводимую бюджетно-налоговую политику как целенаправленно-стимулирующую или как сдерживающую. Больше похоже, что наша бюджетно-налоговая политика все это время, скорее, носила пассивный характер, она, скорее, следует за трендом ВВП. И в этом смысле, мне кажется, заявления о необходимости сокращать структурный дефицит, хотя бы дают какую-то надежду, что, может быть, изменится бюджетно-налоговая политика, которая начнет активнее влиять на экономику. Другой вопрос: как и что это будет за влияние? Это уже другая тема для беседы.

Здесь мы приходим к не очень оптимистическому выводу о том, что так называемый потенциальный ВВП в России, если его трактовать чисто статистически, как тренд, полностью обусловлен внешней конъюнктурой. И тогда получается, если мы ориентируемся как Центральный банк в своих документах последних лет на разрыв выпуска (output gap), на отклонение фактического ВВП от потенциала, и обосновываем сдерживающую политику тем, что мы практически вышли на потенциал, это пугает, поскольку наш потенциал полностью определяется исключительно ценами на нефть. Повлиять на них мы никак не можем, и получается, что наша экономика не просто сильно зависит от цен на нефть, а зависит катастрофически. И не очень видно, чтобы бюджетно-налоговая политика все эти годы препятствовала этому.

То, что в документе, в основных направлениях бюджетной политики, появляются цели о структурной перестройке экономики – это, мне кажется, дает некоторую надежду.

Еще одно замечание, которое основано на наших эмпирических наблюдениях, касается роли других налогов в налоговой системе Российской Федерации. То, что мы говорим о такой сильной цикличности, сильной зависимости бюджета от динамики цен на нефть, связано с налогом на добычу полезных ископаемых и таможенными пошлинами. Но если мы обратимся к другим налогам, к тому же налогу на прибыль и НДС, окажется, что они, безусловно, тоже так или иначе зависят от колебаний конъюнктуры, для них также характерны циклические колебания. Наш анализ долгосрочного равновесия показывает, что на самом деле поступления от налога на прибыль и НДС в долгосрочном периоде ацикличны. В долгосрочном периоде зависимость этих налогов от ВВП такова, что чувствительность, эластичность доходов практически близка к единице. Долгосрочная зависимость, та самая структурная зависимость близка к единице. То есть в этом смысле...

**П.В. БАДАСЕН**

Простите. От чего зависимость?

**И.С. БУКИНА**

Мы исследовали долгосрочное коинтеграционное соотношение между поступлениями от налога на прибыль и НДС от ВВП. Если мы берем долгосрочную зависимость, получается, что эластичность налоговых доходов по этим налогам близка к единице. Естественно, в краткосрочном периоде они колеблются, естественно, эластичность будет все время меняться в зависимости от циклических колебаний, но в долгосрочном периоде она близка к единице.

И если мы смотрим на фактические данные, на дефицит федерального бюджета и сравниваем его с дефицитами бюджетов субъектов Федерации, мы видим, что в целом по стране сальдо консолидированных бюджетов субъектов Федерации гораздо устойчивее к этим колебаниям, чем сальдо федерального бюджета.

То есть основной вклад в дефицит консолидированного бюджета оказывает дефицит именно федерального бюджета, в этом смысле доходы консолидированных бюджетов показывают большую устойчивость.

Какие из этого можно сделать выводы? Безусловно, требуется снижать зависимость федерального бюджета от цен на нефть. Конечно, невозможно сделать так, чтобы мы вообще никак не зависели от внешних шоков, это утопия, потому что для этого нужно закрывать экономику вообще, переставать числиться открытой экономикой, переставать торговать. То есть в любом случае зависимость от внешних влияний останется. Но действительно очень важно здесь обратить

внимание на те доходы, которые обладают в этом смысле меньшей цикличностью. То есть вопрос с налогом на прибыль. Сейчас в основных направлениях бюджетной политики уже учтено, что действительно образование консолидированных групп налогоплательщиков привело к очень резкому падению поступлений по налогу на прибыль, и сильно пострадали регионы от этого нововведения. И уже в основных направлениях предусмотрены некоторые ограничения, в частности, на вычет убытков по консолидированным группам и так далее. Вообще проблема налога на прибыль заключается в том, что налог на прибыль гораздо больше ориентирован в смысле различных льгот и преференций на крупный бизнес, а средний и малый бизнес относительно крупного бизнеса здесь проигрывают с точки зрения налогообложения.

Еще один важный вопрос – налог на доходы физических лиц, который в тех экономиках, которые не так сильно зависят от сырьевых товаров, всегда является основным для формирования доходов бюджета. Рано или поздно этот вопрос, безусловно, придется решать. И вопрос о прогрессивности НДФЛ, который не только может обеспечить дополнительными доходами бюджет, но и сделает те льготы и преференции, которые предоставляются в рамках НДФЛ, более привлекательными для населения, чем они есть сейчас.

Пожалуй, я на этом закончу. У нас достаточно много самых разных предложений, более конкретных, но это я могу просто предоставить в качестве публикации. Спасибо.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Ирина Сергеевна, один вопрос. А какой у нас потенциал доходной части бюджета? Сколько в номинальных условиях мы вообще должны были бы собрать? Кто-нибудь такие расчеты проводит?

**И.С. БУКИНА**

Это замечательный вопрос.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Если Вы на него ответите, Вы будете первой.

**И.С. БУКИНА**

К сожалению, я не могу ответить по цифрам, потому что эта задача, правда, очень непростая, но сам вопрос мне очень интересен. Я просто могу сказать, что даже далеко не во всех развитых странах считается показателем так называемого налогового разрыва, который как раз и показывает разницу между тем уровнем налоговых поступлений, которые мы могли бы потенциально собрать, и тем, что мы собираем на самом деле.

То есть это требует очень качественной оценки налоговой базы, которая скрыта. И очень хочется, конечно, этим заняться, но эта задача очень непростая. Я думаю, что, в общем-то, это, прежде всего, задача для Федеральной налоговой службы, потому что у нее есть база данных

более обширная, чем это доступно нам, ученым. Но в принципе и я совершенно с Вами согласна, что эти цифры должны быть. То есть это такая задача, которая, мне кажется, должна стоять перед Министерством финансов, перед Федеральной налоговой службой для того, чтобы реально оценить масштабы налогового разрыва, а не докладывать об увеличении собираемости налогов, что не показывает на самом деле, что происходит.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Сколько мы собираем дохода от того, что бы мы хотели собрать, Министерство финансов знает?

**П.В. БАДАСЕН**

К сожалению, нет. К сожалению, нет. Но этот вопрос, естественно, нас очень волнует, просто простые примеры цифр. А если говорить именно о Пенсионном фонде и о соцвзносах, у нас в принципе в стране официально по данным «Росстата» 19 процентов от занятого населения так называемых самозанятых (людей, которые работают без образования юридического лица), то есть это официальный неформальный сектор, который соцвзносы не платит. Это вот официальная информация, это тот, скажем так, во-первых, потенциал, а во-вторых, это та вещь, которая обуславливает на самом деле высокие соцвзносы, которые платит легальный сектор. Соответственно, масштабы серых конвертных схем вообще средствами Министерства финансов оценить невозможно. Но мы проводили сравнение с другими странами, сопоставимыми с нами по уровню развития, и в эту выборку попали и развитые, и развивающиеся страны, и обнаружили достаточно нехорошую вещь с точки зрения влияния на долгосрочное развитие – это то, что у нас одни из самых высоких налогов именно на работодателя. То есть соцвзносы, которые платит работодатель, у нас гораздо выше по сравнению со странами с сопоставимым уровнем ВВП на душу населения. Это как раз происходит, во-первых, из-за большого нелегального сектора, а во-вторых, из-за большого неформального сектора системы налогообложения.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Спасибо. Слово для выступления предоставляется Вадиму Викторовичу Потапенко, научному сотруднику Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук. Прошу Вас.

**В.В. ПОТАПЕНКО**, научный сотрудник  
Института народнохозяйственного  
прогнозирования Российской академии  
наук

### **Расходы на социальную политику в проекте бюджета**

Уважаемые коллеги, большое спасибо за то, что пригласили сюда, очень интересный семинар.

Первоначально я планировал посвятить свое выступление расходам на социальную политику, но с вашего позволения хочу немного расширить тему, поскольку мои коллеги из Института народнохозяйственного прогнозирования попросили донести в общем нашу консолидированную позицию по проблеме.

Прежде всего, хочу обратить внимание на одну техническую деталь в проекте бюджета, она довольно важная. Если посмотреть на первую статью, то прогнозируемый объем ВВП в текущих ценах в 2017 году равняется 87 трлн. рублей, в 2019 году – 92 трлн. рублей, а в 2019 году – 99 трлн. рублей. Мы с коллегами раз в квартал строим среднесрочный прогноз российской экономики на три года вперед. И мы обратили внимание, что наши оценки довольно значительно отличаются от оценок, заложенных в проекте бюджета. Например, в 2017 году наша оценка ВВП в текущих ценах выше проектной на 5 трлн. рублей, в 2018 году – на 8 трлн. рублей, в 2019 году – на 9 трлн. рублей.

---

Простите, пожалуйста, назовите еще раз ваши цифры.

#### **В.В. ПОТАПЕНКО**

Наша оценка на 2017 год – 92 трлн. рублей. Если рассматривать 2018 и 2019 годы, то это может быть вызвано различиями предположений касающихся прогноза. Но на 2017 год 5 трлн. рублей, мне кажется, слишком большой разрыв. И хотел бы еще посоветоваться с Евгением Викторовичем, как он видит ситуацию.

Сейчас я скажу о наших предположениях. Сейчас, секундочку. У нас заложен дефлятор ВВП за 2016 год 5 процентов, на 2017 год – 7 процентов. Физический объем ВВП: 2016 год – минус 0,7, 2017 год – плюс 1,5.

Нефть у нас чуть повыше... даже не чуть повыше... У нас 55.

Тут дело в том, в чем отличие получается, у нас слишком высокие дефляторы.

В любом случае, смотрите, есть 2015 год – оценка ВВП в текущих ценах, есть физические объемы на два года вперед, есть дефляторы. Но я предполагаю, что в базовом прогнозе значения дефляторов значительно ниже. У нас 5,7 получается. Видимо, с этим связано.

По поводу позиции нашего института. В целом, если мы посмотрим на проект бюджета, то основная его цель – сокращение дефицита.

Позиция нашего института, возможно, вы уже слышали о ней, академик Виктор Викторович Ивантер часто выступает, что бюджет не должен рассматриваться сам по себе, а должен быть инструментом макроэкономической политики. И наша позиция состоит в том, что нет особой необходимости стремиться сократить дефицит бюджета. Возможно, в принципе можно прожить и с более высоким дефицитом, не обязательно снижать его до 1 процента, поддерживайте 2,3. (*Оживление в зале.*) Но главный вопрос – темпы роста экономики.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Уважаемые коллеги, мы сразу вступаем в дискуссию.

**В.В. ПОТАПЕНКО**

Дилемма – экономика или бюджет. На наш взгляд, все-таки в приоритете должна быть экономика.

По социальной политике, конкретно по пенсиям вопрос. Получается, что в 2017–2019 годах расходы на пенсионную политику стоят. Это 3,5 трлн. рублей. При этом, насколько я помню, ставки страховых взносов в эти годы остаются такими же, как сейчас, – 22 процента до порога 10 и выше. Зарплаты растут не так быстро, как в последние годы. Возникает опасение, что при таких заложенных расходах на пенсионное обеспечение мы, возможно, не сможем индексировать пенсии.

**П.В. БАДАСЕН**

На самом деле сможем. На самом деле в основных направлениях бюджетной политики есть прогноз бюджета Пенсионного фонда. И соответственно там предполагается трансферт из бюджета, обеспечивающий индексацию неработающим пенсионерам по фактической инфляции. Поэтому пока так.

**В.В. ПОТАПЕНКО**

В целом получается сумма такая, сумма остается, трансферт увеличивается. Пенсии по государственному пенсионному обеспечению тоже индексируются?

**П.В. БАДАСЕН**

Да.

**В.В. ПОТАПЕНКО**

Ну, тогда нужно внимательнее смотреть.

Большое спасибо.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Уважаемые коллеги, на моей памяти где-то шестой виток с нефтью, с ценами на нефть. Каждый раз мы объясняем это определенными внешнеполитическими, меньше экономическими вопросами. Мы регулируем свое развитие и строим бюджет, мы основываемся на цифры, закладываем 41, кто-то – 55, но стоит ли за этим какая-нибудь, обоснованная научная модель, или это тот нормативный прогноз, о котором я говорил вначале?

Может быть, Сергей Дмитриевич, в Вашем выступлении Вы ответите?

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**, научный руководитель  
Российского экономического  
университета имени Г.В. Плеханова

Когда произошел энергетический кризис 1972 года, были очень серьезные подозрения, что он спровоцирован Соединенными Штатами Америки, и в принципе впоследствии они подтвердились. Я думаю, что за всем этим стоят больше, наверное, политики, чем экономик.

С чего бы я хотел начать? Мне кажется, что сама формулировка темы сегодняшнего обсуждения загоняет нас в некую методологическую ловушку. И Полина Васильевна, и представитель Министерства экономики говорили о параметрах бюджета, а остальные участники дискуссии обсуждают не параметры бюджета, а их воздействие на экономику. Это сегодня центральный вопрос и именно так следовало сформулировать тему.

Поэтому, если позволите, я про свое, но на конкретных цифрах... Но, вначале отвечу на ваше замечание, что при Советском Союзе были предприятия на 100 процентов оснащенные зарубежной техникой. Да, такие были. Но я говорил о своем посещении предприятия, которое в тот период на 100 процентов использовало советскую технику и технику ГДР, и относится к предприятиям, на которых опасно для национальной безопасности размещать иностранное оборудование.

И один вопрос, если можно, к Минфину. Вы сказали, что дефицит бюджета у них возникает потому, что они не так расходуют средства. По нашим расчетам 83 процента средств они расходуют на решение социальных проблем, то есть на здравоохранение, образование, выплаты бюджетникам. О последних, то есть о майских указах, говорил академик Некипелов, а эти указы, по мнению многих положили бюджет субъектов Федерации «на лопатки». И то, что в Вашем выступлении региональный срез вообще не просматривался, а речь шла только о макроэкономике, заставляет спросить: а каким бюджетом озабочено Министерство финансов? Бюджетом Правительства, или бюджетом страны?

Если бы вы занимались только тем, что воздействовали на бюджеты министерств и ведомств, которым вы даете деньги, – это было бы одно. Но ваша политика непосредственно воздействует на бюджеты субъектов Федерации и муниципалитетов. А это совершенно другая «игра», совершенно другая политика, так как решения, которые вы принимаете в конечном итоге, реализуются на местах.

Может быть, наши расчеты неправильные. Но у нас получается, что бюджеты субъектов Федерации превратились в подобие собесов.

Это в среднем. Но если мы будем углубляться дальше, то окажется, что некоторым субъектам Федерации в принципе невозможно развиваться, потому что у них вообще нет средств на финансирование своей инфраструктуры, и как результат – они не могут привлечь инвестиции. А капитал, как известно (вот Калужская область блестящий тому пример, Брянская область сегодня по этому пути идет), идет только тогда, когда субъект Федерации инфраструктурно обеспечен для развития промышленности.

Теперь, позвольте, без цифр охарактеризую, как я это понял, позицию Министерства экономики. Извините, начну с вас, потому что, на мой взгляд, все-таки не Минфин в экономике страны играет главную роль (в нормальной экономике), а Министерство экономики. У нас не нормальная экономика, у нас все наоборот.

Итак, озвученная сегодня позиция Министерства экономики такова. Внутренний рынок является вторичным, рынком второго сорта, а поддерживаться должны экспортеры на внешний рынок. Результат предсказуем: при реализации этих политик из машиностроения и ряда других не сырьевых сегментов экономики областей, выпадут целые сегменты. Потому что только отдельные предприятия страны могут обеспечить производство конкурентоспособной продукции, которую можно экспортировать. В итоге усугубится процесс сжатия внутреннего рынка и углубления спада.

Позиция Минфина: главная задача – не развитие экономики, а обеспечение предсказуемости бюджетов. Механизм решения этой задачи, секвестр расходов плюс сбережения. Что произойдет в случае реализации этой политики? Сжатие платежеспособного спроса товаропроизводителей, прежде всего на крупных предприятиях (о мелком бизнесе я вообще не говорю). Результат – сжатие внутреннего рынка и углубление спада.

Я испытываю, честно говоря, некое дежавю. Я, наверное, сколько живу, столько и заседаю на этих ежегодных дискуссиях о ошибочности политики экономии бюджетных средств любой ценой. Мы каждый год обсуждаем одно и то же.

Давайте с макроуровня, спустимся на грешную землю. Одним из показателей эффективности работы вузов и научных подразделений является зарабатывание средств, то есть внебюджетное финансирование. Подход абсолютно теоретически правильный, потому что, если вузы и вузовская наука, как и наука академическая, будут сидеть только на бюджете, никакого движения вперед не произойдет. А теперь я возвращаюсь к тому, о чем говорил академик Некипелов, об общем подходе. Как может заработать деньги, допустим, кафедра истории? Ей конечно сделать это много труднее кафедры финансов. Как результат, происходит внутреннее перераспределение этих средств, которые должен зарабатывать вуз на каждого сотрудника на кафедры

финансов или других подобных кафедр. Возникает вопрос, когда им преподавать? Этот пример из жизни показывает, насколько нежизнеспособны общие, усредненные подходы. Такие подходы вынуждают и вузы, и НИИ сокращать расходы на научные исследования и использовать средства для того чтобы доказать, что они эффективны. И такую политику Вы распространяете на экономику всей страны.

И в заключение. Не хочу никого обидеть, но у меня сложилось ощущение, что практически все выступавшие сегодня зачитывали главы учебников. Для студентов Плехановского университета это было бы хорошо; на уровне принятия практических решений, это контрпродуктивно.

Спасибо. Предложения свои письменные мы представим.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Сергей Дмитриевич, один вопрос. А что делать?

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Что делать? Я, по-моему, ответил на этот вопрос: надо менять саму экономическую стратегию.

К вопросу о Минфине. Я, по-моему, уже это приводил. В «Двадцать лет спустя» или в «Десять лет спустя» была такая фраза: такого-то не любили; во-первых, он был министром финансов. Поэтому всегда к министерству финансов бывают претензии, я его работники оказываются в тяжелом положении при обсуждении экономических проблем. Поэтому, Полина Васильевна, Вы меня извините. Это аж со времен Дюма идет.

**П.В. БАДАСЕН**

У нас уже формируется иммунитет.

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Это правильно, это здорово. Науку тоже все критикуют. Мол наука ничего не делает, поэтому у нас в стране так плохо. У нас тоже давно уже иммунитет выработался, поэтому я солидарен с Вами.

Но все же у нас бюджет не направлен на развитие. Я вспоминаю «замечательные» 90-е годы, когда серьезно доказывалось, что нам не нужен рынок Российской Федерации; нам не нужен рынок бывшего соцлагеря и нам не нужен рынок бывшего СССР, мы всё будем продавать в Америке. Сегодня я слышу то же самое. Что было результатом такой политики в 90-е? «Положили» промышленность. Сегодня эту промышленность добивают, пытаются закопать еще глубже.

**С МЕСТА**

*(Говорит не в микрофон. Плохо слышно. Возможно искажение смысла.)...* Я по поводу вопроса о приоритете экспортоориентированных. Может быть, это часть стратегии, на самом деле. У нас нет... Давайте, вот я опять начал со станков. Возьмем, условно, станок. Мы делаем аналог станка. Мы же не собираемся способствовать, помогать, делать. Наилучшее условия – это когда он

будет сделан. Импортозамещение никто не отменял. Все аналоги того, чего у нас нет, – нами поддерживаются. Наша цель, чтобы создались хорошие аналоги и потом уже, как следствие, они уже будут эксплуатироваться. И потом у меня будет дополнительная поддержка.

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Я понял Вас. Но вы хотите меня убедить в следующем: продукт, например, машиностроительного завода будут покупаться в России только (и Министерство экономики будет поддерживать только такого производителя), если этот продукт будет реализован за границей. Не могу согласиться с таким подходом. Если наши конкуренты за рубежом узнают, что Правительство Российской Федерации будет поддерживать только тех машиностроителей, продукция которых конкурентоспособна, а доказательством конкурентоспособности явится реализация этого продукта за границей, они сделают все, чтобы эта продажа не состоялась. Это же очевидно. Им, в отличие от некоторых наших управленцев, нужен не только свой, но и наш рынок. Поверьте мне, соответствующая государственная политика будет проводиться, запрещающая закупать российские технологии. Это же азы.

Мы «Суперджет» уже начали продавать. Но во сколько он нам обошелся в конечном итоге, против заявленной себестоимости?

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Уважаемые коллеги, в чем проблема, почему я спрашиваю? Сколько мы должны собрать? Что мы для этого делаем? Какой у нас потенциал? На эти вопросы у нас нет ответов, и в Совете Федерации нет ответов. Когда будем обсуждать, а что мы могли бы сделать и какой результат будет?

**С.Д. ВАЛЕНТЕЙ**

Сергей Леонидович, Вы вопрос неправильно ставите. Нужно говорить о том, сколько мы должны собрать для решения конкретной задачи. Точка зрения Минфина: мы должны собрать денег больше, для того чтобы увеличить Резервный фонд. Это позиция, с ней можно спорить, но это позиция. А я придерживаюсь другой точки зрения: сколько мы должны собрать, для того чтобы запустить процесс развития экономики? Занимая эту позицию, мы должны ответить на другой вопрос – во что эти деньги инвестировать.

А после этого возникает третий, и самый главный вопрос: как рационально распределить доходы в условиях отсутствия контроля за их эффективным использованием? У нас очень много говорят о необходимости возрождения системы стратегического планирования, но практически не говорят о том, как расходуются бюджетные средства. Наша правоприменительная практика фактически лишь фиксирует факты сдачи объекта и расходования средств. Но насколько этот объект хорошо построен – это контролируется слабо.

**С.Л. ПОСТНИКОВ**

Кохнович Руслан Леонидович.

**Р.Л. КОХНОВИЧ**

Кохнович Руслан Леонидович, Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации.

Ну, я бы хотел тоже задать примерно в этом же русле вопрос. Как при такой крайне осторожной, запасливой бюджетной политике развиваться, например, малому и среднему бизнесу? Падение потребительского спроса, страшно дорогие банковские кредиты, огромное количество проблем еще сопутствующих. Как развиваться этому сектору? Какие предполагаются механизмы для его ускоренного развития? Ведь эту задачу ставят уже очень давно и на всех уровнях, в том числе на самом высоком. И что для этого необходимо сделать?

Это, кстати говоря, расплыено сразу по нескольким министерствам. Тоже в этом проблема.

**Е.В. СУВОРОВ**

Нет, на самом деле мне кажется, может быть, тоже можно рассмотреть как общие слова. Понятное дело, что административные барьеры, налоги – все это... Можно сказать, что этот лозунг написан... А все-таки должна быть какая-то экономическая политика четкая, нацеленная на результат.

**Р.Л. КОХНОВИЧ**

В частности, результатом должно стать ускоренное развитие этого сектора экономики. А когда сдерживаются доходы населения, когда ничего не предпринимается в плане повышения доступности банковских кредитов, как обычному предпринимателю в этих условиях развивать свое предприятие? Я уже не говорю о том, чтобы создать новое. Это целая наука.

**Е.В. СУВОРОВ**

Если я сейчас скажу, что малый бизнес в приоритете. Никто же этому не поверит.

**Р.Л. КОХНОВИЧ**

Так об этом все говорят. Вопрос в том, как действительно делом доказать, что он в приоритете.

**П.В. БАДАСЕН**

Можно я попробую прокомментировать? Правда, это будет общетеоретический тоже ответ.

На самом деле, если даже посмотреть на опросные данные за последние несколько лет, которые собирает Росстат, ответы на вопрос предприятиям о том, что мешает им инвестировать, что ограничивает их производственную активность, там с конца 2014 года сильно возросла роль фактора под названием "повышенная неопределенность". При этом, несмотря на все упражнения Центрального банка, вопрос о процентных ставках не стал стоять более остро, чем стоял раньше. Это

во многом произошло потому, что повышение до 17 процентов краткосрочной ставки не отразилось на долгосрочных ставках, и слава богу, так же сильно.

Если смотреть с макроэкономической точки зрения, мы видим, что фактор неопределенности всех очень пугает. И соответственно стараемся сделать все, что с нашей стороны возможно, чтобы ее снизить. В том, что у нас сейчас нет возможности взять и снизить налоги, в принципе, наверное, сомнений нет. Поэтому, собственно говоря, все, что мы сейчас в таких сложных условиях можем делать, мы делаем: не повышаем налоговую нагрузку и всячески пытаемся перейти и к правилам, и к трехлетнему планированию, и так далее, чтобы фактор неопределенности по возможности убирать.

**Р.Л. КОХНОВИЧ**

Уважаемая Полина Васильевна, конечно, то, что острота проблемы недостаточной доступности в банковских кредитах не стала еще более острой, то это, конечно, уже хорошо, но, наверное, недостаточно. Все-таки нужно, чтобы здесь был какой-то позитив, чтобы они, наконец, становились доступнее для малого бизнеса, потому что без денег бизнес развиваться не может.

Где взять деньги, оборотные средства? Это один вопрос.

**П.В. БАДАСЕН**

У нас такой же вопрос.

**Р.Л. КОХНОВИЧ**

Что касается проблем, опросов всевозможных. Понятно, проблем было всегда много в этой сфере. Но сегодня, как мне представляется, на первый план выходит проблема снижения потребительского спроса. Эта проблема сейчас для очень многих предприятий стоит номером один. Что сделать, чтобы решить этот вопрос? На это должна быть нацелена экономическая политика прежде всего: стимулирование спроса в экономике, стимулирование создания новых предприятий, производственного сектора и так далее. То есть это комплекс мер.

Конечно, одной только налоговой политикой здесь не обойтись. Налоги, они сейчас не самая для малого бизнеса проблема острая, потому что существуют специальные налоговые режимы, и это очень правильно, патентная система, тоже всячески поддерживаю. Но должны быть именно меры экономического характера, меры стимулирования спроса, в том числе внутреннего.

Да, надо поддерживать, конечно, и экспорт, и в том числе и в сфере малого бизнеса. Но внутренний спрос, спрос внутри страны – вот что необходимо, чтобы эта машина заработала. Иначе появляется разрыв.

**А.Д. НЕКИПЕЛОВ**

Если можно, я два слова общего характера хотел сказать. Вы знаете, есть какой-то огромный парадокс в том, что вроде бы политика,

ориентированная на либеральные действия абсолютно во всех сферах, приводит к прямо противоположным результатам – к переводу экономики в ручной режим функционирования.

Ну, вот вы посмотрите, что происходит. Мы говорим о том, что мы никогда не введем валютных ограничений, потому что не введем их никогда. Никаких аргументов никто никогда не приводил, если не считать смешной аргумент насчет того, что возникнет черный рынок валюты. Смешной, потому что никто не предлагал никогда никаких валютных ограничений для населения вводить. А вот как "Роснефть" будет создавать черный рынок валюты, представить себе трудно.

Смотрите: мы очень либеральную позицию занимаем. Что мы делаем на практике? Мы на практике пытаемся и в кризис 2008–2009 годов, и сейчас потихонечку собрать, у нас, к счастью, не так много крупных экспортеров, «выломать» им руки, сказать: «Вы, ребята, не балуйтесь, продавайте валюту, не шалите, не держите ее на счетах и помогите стране».

Мы не хотим регулировать открыто валютную позицию, но Центральный банк посылает туда эмиссаров, которые это делают. Мы говорим о том, что высокая процентная ставка – это рыночная процентная ставка, – и развиваем до невероятных масштабов субсидирование процентной ставки. И самое поразительное, что я, человек, который всегда выступал за активную промышленную политику, в том числе с использованием механизма субсидирования процентной ставки, оказываюсь в положении, когда должен говорить: "Ребята, вы же разрушаете общие основы рыночной экономики". Одно дело – субсидировать процентную ставку, когда есть нормальные условия для деятельности всех, а вы кому-то создаете чуть более благоприятные условия,. Другое – когда (ведь это же парадокс) при таком колоссальном обесценении рубля, фактически воспользоваться этим сумело только сельское хозяйство и то только потому, что там был создан особый режим, включающий широкое использование субсидируемых процентных ставок.

И получается абсолютно парадоксальная, противоестественная ситуация, когда люди, активно оперирующие либеральной фразеологией, реально приводят экономику в состояние, плохо совместимое с функционированием в нормальном рыночном режиме.

### **С.Л. ПОСТНИКОВ**

Уважаемые коллеги. Спасибо большое за участие в семинаре.

**Приложение**

**И.С. БУКИНА**, старший научный сотрудник Института экономики Российской академии наук  
**Л.Н. ЛЫКОВА**, главный научный сотрудник Института экономики Российской академии наук

**Бюджетно-налоговая политика России в условиях  
внешних шоков**

Формирование бюджетно-налоговой политики в открытой экономике представляет существенную сложность. Россия прошла уже достаточно длинный путь в направлении открытия экономики и сегодня ее экономика фактически представляет собой малую открытую экономику с невысокой эластичностью капитала по процентной ставке. Имеющиеся в экономической литературе обширные разработки различных аспектов функционирования открытых экономик (как малых, так и больших) с различными характеристиками эластичностей инвестиций<sup>1</sup> позволяют сформулировать отдельные аспекты проблемы, которые определяют наиболее существенные элементы налоговой политики в ее взаимодействии с денежно-кредитной и последствия для экономики их взаимосогласованного воздействия. К наиболее существенным проблемам, стоящим перед бюджетно-налоговой политикой и оказывающей наиболее существенное воздействие на ее последствия и результаты для малой открытой экономики можно отнести следующие.

1. Необходимость четкой увязки бюджетно-налоговой политики и кредитно-денежной и валютной политики. В условиях открытой экономики их инструменты фактически выступают как некое единое целое. Мероприятия налоговой политики могут оказывать воздействие на состояние денежно-кредитной сферы, а денежно-кредитная политика сказываться на формировании доходов бюджета. Это обстоятельство имеет целый ряд следствий. Так, *de facto* приходится определять приоритеты и делать выбор между приоритетом бюджетно-налоговой политики или денежно-кредитной политики. По сути же налоговая политика в условиях фиксированного валютного курса по своему регулирующему воздействию будет отличаться от таковой в условиях

<sup>1</sup> См., например, Холопов А.В. Вестник МГИМО-Университета. 2013. №2 (29). С.120-126.; Дробышевский С. Полбин А. Декомпозиция динамики макроэкономических показателей Российской Федерации на основе DSGE модели.// Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 2. С. 20—42.; И.Э. Фролов, С.Н. Македонский, А.А. Широ. Сценарное моделирование устойчивости российской бюджетной системы к внешним шокам в 2013-2015 гг./ Проблемы прогнозирования. – 2013. – Т.24. - №4. – С.324-335.

плавающего курса. Это означает, что выбор принципиальной политики валютного курса предопределяет и порядок использования целого ряда инструментов налоговой политики. В случае же выбора в качестве приоритета бюджетно-налоговой политики, определение типа и параметров денежно-кредитной политики должно носить вторичный характер. Проведение же независимых бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики в условиях открытой экономики (малой открытой экономики) приводит к снижению действенности мер обеих «политик». Отчасти именно это и происходит в настоящее время в России.

2. Существенной проблемой формирования проведения налоговой политики в условиях открытой экономики является ситуация функционирования в ней транснациональных компаний, групп компаний, филиалов и дочерних структур иностранных фирм и компаний с одной стороны, а также наличие зарубежных структурных подразделений, дочерних и иных зависимых компаний у российских фирм. Это приводит к тому, что компании (организации в терминах отечественного налогового законодательства), осуществляющие деятельность на территории страны, фактически подпадают под налоговое регулирование не только со стороны российского налогового законодательства, но и законодательства иных юрисдикций. В этих условиях связи отечественных компаний с офшорами представляют собой лишь часть данной проблемы. Фактически это обстоятельство приводит к тому, что проведение национальной налоговой политики наталкивается (может наталкиваться) на определенные ограничения, формируемых «налоговыми политиками» других стран. Фактически имеет место определенное ограничение налогового суверенитета страны.

3. Существенную проблему также представляет проблема внешних шоков и их влияния на национальную экономику для малой открытой экономики. К числу ключевых рисков следует отнести глобальные финансовые риски и суверенные риски больших открытых экономик; риски товарных рынков ключевых торгуемых товаров и др.

### **1. Общая характеристика бюджетно-налоговой политики России**

В экономической теории характер фискальной политики (является ли она сдерживающей или стимулирующей), как правило, оценивается по состоянию структурного сальдо бюджета, которое не учитывает циклических колебаний доходов и расходов госбюджета, вызванных циклическими колебаниями ВВП. Эмпирически структурная компонента временного ряда вычисляется с использованием различных статистических фильтров, например, фильтра Ходрика-Прескотта<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> R. Hodrick, E.C. Prescott. Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation // Journal of Money, Credit, and Banking, 1997. 29 (1). Pp. 1–16.

Циклические колебания оцениваются как разница между фактическими и структурными значениями переменной.

**Таблица 1. Структурная и циклическая компонента ВВП и сальдо консолидированного бюджета, %**

Год	Темпы рост ВВП, %		Сальдо бюджета, % к ВВП	
	Структурная компонента	Циклическая компонента	Структурная компонента	Циклическая компонента
1993	-9,11	0,41	н/д	н/д
1994	-7,03	-5,67	н/д	н/д
1995	-4,95	0,85	-5,50	2,06
1996	-2,91	-0,69	-4,46	-0,23
1997	-0,97	2,35	-3,40	-2,06
1998	0,83	-6,17	-2,31	-5,15
1999	2,46	3,89	-1,18	-2,43
2000	3,83	6,22	-0,06	3,18
2001	4,88	0,21	0,96	2,05
2002	5,64	-0,85	1,83	-1,16
2003	6,12	1,17	2,54	-1,19
2004	6,32	0,86	3,05	1,55
2005	6,26	0,12	3,30	4,33
2006	5,96	2,20	3,27	4,57
2007	5,45	3,08	2,95	2,66
2008	4,78	0,46	2,42	2,15
2009	4,04	-11,86	1,74	-7,66
2010	3,30	1,20	1,03	-4,24
2011	2,53	1,73	0,31	1,14
2012	1,71	1,80	-0,44	0,83
2013	0,83	0,44	-1,22	0,03
2014	-0,08	0,83	-2,03	0,94
2015	-1,03	-2,72	-2,85	-0,65
2016 (оценка)	-1,97	0,12	-3,68	-0,74

Источник: Расчеты авторов по данным: «Российский статистический ежегодник». – М., 2003; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ежемесячные) в 2007-2011 гг. [URL: <http://www.roskazna.ru>]

В таблице 1 приведены расчеты структурной и циклической компонент ВВП и сальдо консолидированного бюджета для 1993-2016 гг. По формальному критерию бюджетно-налоговая политика с 2001 по 2011 гг. включительно являлась сдерживающей, поскольку сопровождалась структурным профицитом. Согласно экономической теории, если проводится антициклическая фискальная политика, то в периоды спада политика должна стимулировать совокупный спрос (следовательно, наблюдается структурный дефицит), а в периоды подъема деловой активности – сдерживать рост совокупного спроса (образуется структурный профицит). Подъемы и спады деловой

активности измеряются отклонением фактического выпуска от его потенциального уровня, который может оцениваться как тренд ВВП.

В периоды спадов 1998 года и 2009 года наблюдается наибольшее снижение циклической компоненты прироста ВВП. При этом фискальная политика в 1998 г. носила скорее стимулирующий характер (отрицательное структурное сальдо бюджета), а в 2009 г. структурная компонента бюджетного сальдо свидетельствует о профиците, то есть проводилась сдерживающая фискальная политика, а фактический дефицит консолидированного бюджета формировался из-за циклического падения выпуска.

Из табл. 1 следует, что в период циклического подъема российской экономики (с 1999 по 2008 гг.) правительство проводило сдерживающую фискальную политику (формировался структурный профицит консолидированного бюджета). Однако структурная компонента сальдо консолидированного бюджета и после 2008 г. оставалась положительной. В большей степени структурный профицит консолидированного бюджета соответствует структурной компоненте темпов роста ВВП. Это можно интерпретировать следующим образом. Сальдо консолидированного бюджета изменялось в ответ на смену тренда ВВП и циклические колебания деловой активности. Таким образом, фискальная политика в основном была пассивной.

Предварительно можно предположить, что фискальная политика в России скорее подстраивалась под общеэкономические тенденции, чем активно влияла на деловую активность в стране. Поскольку российская экономика по отношению к мировой является малой открытой экономикой (т.е. не влияет на мировую ставку процента и прочие индикаторы), не только шоковые, но и любые изменения мировой рыночной конъюнктуры, касающиеся сырьевых товаров (в первую очередь, углеводородов) оказывают заметное влияние на динамику ВВП<sup>3</sup>.

## **2. Мировые кризисные явления и бюджетно-налоговая политика**

Азиатский финансовый кризис 1997 г. стал первым ощутимым внешним шоком для российской экономики. Хотя ситуация в первой половине 1990-х гг. оставалась крайне неблагоприятной в связи с кризисом трансформации и непоследовательными реформами, но к 1995-1996 гг. наметилось замедление падения выпуска. Правительству удалось, значительно урезав бюджетные расходы, сократить дефицит; на фоне сжатия денежной массы замедлилась инфляция. Однако накопленный государственный долг, в том числе внешний (включая

<sup>3</sup> В работе Ломиворотова Р.В. «Влияние внешних шоков и денежно-кредитной политики на экономику России»//Вопросы экономики. 2014. - №11. показано, что внешние факторы объясняют 38% дисперсии в промышленном производстве, 35% - в производстве товаров, до 43% - в курсе рубля (с. 129).

обязательства СССР), требовал обслуживания. Дефицит бюджета, который несколько сократился, но не был полностью ликвидирован, также финансировался в основном за счет внутренних и внешних заимствований, привлекаемых на крайне невыгодных условиях.

Уже с 1995 г. началось быстрое наращивание внутреннего долга – в основном за счет выпуска государственных краткосрочных облигаций. Параллельно происходил выход на зарубежные долговые рынки. При этом не только внешний долг, но и значительная часть внутреннего долга принадлежала нерезидентам, что сыграло решающую роль в августе 1998 г. С 1 января 1998 г. была объявлена либерализация финансового рынка для нерезидентов, что повлекло за собой рост их доли на рынке ГКО-ОФЗ<sup>4</sup>.

Еще одной причиной накопления государственного долга и нарастающих проблем с его обслуживанием была преимущественная краткосрочность государственных обязательств. При недостаточной дюрации гособлигаций, а также политических проблемах, связанных со снижением расходов, расходы на обслуживание долга требовали новых заимствований.

Дестабилизация на азиатских рынках и растущее недоверие инвесторов сказались и на российском финансовом рынке: нарастало спекулятивное давление как на валютном рынке, так и на рынке гособлигаций. Попытки Центрального банка сдержать рост ставок по ГКО и одновременно не допустить резкого обесценения рубля (гособлигации распродавались нерезидентами, которые в свою очередь увеличивали спрос на иностранную валюту) привели к истощению валютных резервов. В итоге неизбежным стал как дефолт, так и девальвация рубля.

Период с начала 2000-х гг. до 2007 г. фактически можно считать временем реализации положительного внешнего шока для российской экономики. Рост цен на нефть и прочие сырьевые товары определил не только циклический подъем, но и повышательный тренд российского ВВП.

Налоговая реформа, проводимая с конца 1990-х гг., сопровождалась разработкой механизмов изъятия природной ренты. Позитивный внешний шок, которым для российской экономики стало повышение цен на энергоносители, безусловно, повлиял на формирование доходов бюджета. В первую очередь это коснулось доходов федерального бюджета. Со второй половины 2000-х гг. появилось устойчивое выражение «нефтегазовые доходы», под которыми Бюджетный кодекс понимает «доходы федерального бюджета

---

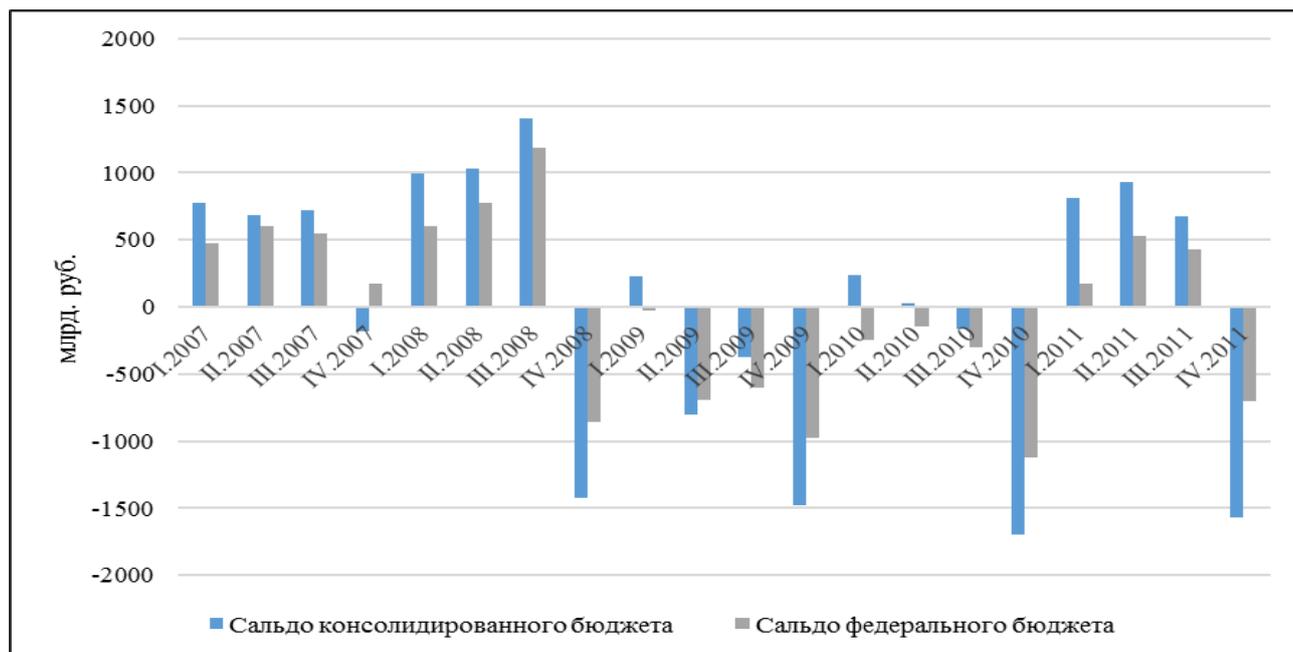
<sup>4</sup> Макроэкономические и институциональные проблемы финансового кризиса в России / Соавт.: Р. Энтов, С. Дробышевский, С. Архипов, С. Баткибеков, П. Кадочников, Л. Ратновский, Г. Трофимов, И. Трунин, А. Шадрин. М.: ИЭПП, 1999. С. 31.

от уплаты: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти» (ст. 96.6. БК РФ). Таким образом, от нефтегазовых доходов, строго говоря, зависит исключительно федеральный бюджет. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджеты внебюджетных фондов зависят от нефтегазовых доходов ровно в той мере, в которой они определяются вкладом доходов федерального бюджета в общую сумму доходов расширенного правительства.

С 2002 по 2008 гг. проблема сбалансированности федерального бюджета была неактуальна: устойчиво формировался профицит, сокращались расходы на обслуживание госдолга за счет его погашения. Кризис 2008 г. привел к резкому падению доходов бюджетной системы (подробнее см. ниже) и сопровождался ростом государственных расходов.

По итогам 2008 г. консолидированный бюджет был сведен с профицитом в размере 4,5% ВВП, хотя уже в IV квартале 2008 г. сформировался дефицит почти в 1,5 трлн. руб. Параметры бюджета, как правило, запаздывают относительно динамики деловой активности. Кроме того, обвал на финансовом рынке не сразу сказался на динамике промышленного производства и выпуска. Последствия для выпуска и доходов экономических агентов в полной мере последовали лишь в I-II кварталах 2009 г.

На рис. 2 отражен квартальный результат исполнения бюджетов (в текущих ценах) в 2007 – 2011 гг. С I квартала 2007 г. по III квартал 2008 г. (включительно) и бюджет расширенного правительства (за исключением IV квартала 2007 г.), и федеральный бюджет исполнялись с профицитом. В 2009 г. профицит федерального бюджета сменился крупным дефицитом: около 2,3 трлн. руб. Это составило 95% от итогового сальдо консолидированного бюджета. Более того, в I квартале 2009 г. сальдо бюджета расширенного правительства было положительным, а федеральный бюджет был сведен с небольшим дефицитом. Аналогичная ситуация наблюдалась и в 2010 г.



**Рисунок 2. Сальдо консолидированного (расширенного) бюджета и федерального бюджета Российской Федерации, млрд. руб.<sup>5</sup>**

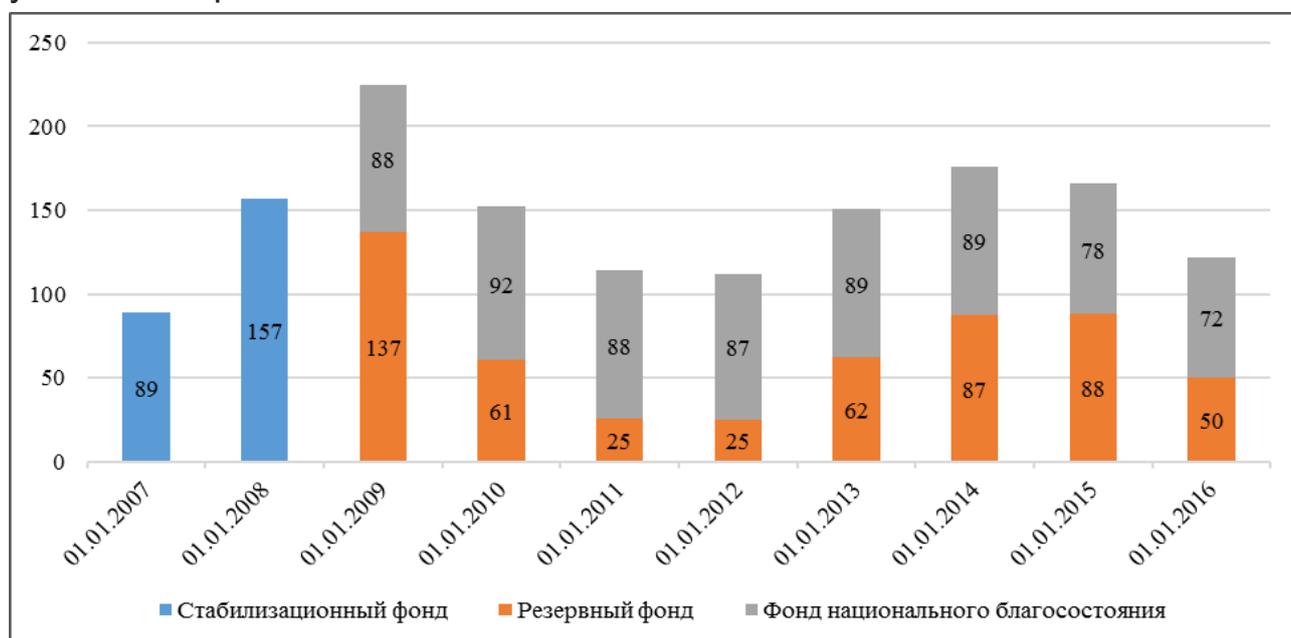
Внешний шок, которым для России стало падение цен на нефть и последствия финансового кризиса в экономике США, сильнее всего отразился на показателях федерального бюджета. Параметры консолидированных бюджетов субъектов федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов показывают большую финансовую устойчивость.

Подъем на нефтяных рынках и формирование механизмов изъятия природной ренты в бюджет усиливало зависимость проводимой бюджетно-налоговой политики от внешних шоков. В этой связи с 2004 г. был создан Стабилизационный фонд Российской Федерации.

С одной стороны, необходимость создания суверенного фонда продиктована разумными доводами о необходимости изъятия части конъюнктурных доходов в целях стабилизации экономического развития. Суверенные фонды действительно играют роль «стабилизатора» деловой активности, сдерживая рост совокупных расходов. Во многих странах, извлекающих рентные доходы от экспорта природных ресурсов, такие фонды созданы давно и в больших объемах, чем в России. С другой стороны, суверенные фонды также используются для создания фонда будущих поколений – в целях финансирования будущих пенсионных или иных социальных обязательств. В России для этих целей Стабилизационный фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (ФНБ).

<sup>5</sup> Источник данных: отчеты об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ежемесячные) в 2007-2011 гг. [URL: <http://www.roskazna.ru>]

Главным доводом создания Стабилизационного фонда, а затем Резервного фонда, объявлялась задача стабилизации бюджетных доходов: в период роста цен на нефть фонд пополнялся избыточными доходами, а в период спада – стал использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета. Причем, если Резервный фонд действительно выполнял задачу обеспечения сбалансированности федерального бюджета, в том числе, позволяя изымать избыточные доходы, то задача ФНБ как инструмента обеспечения благосостояния будущих поколений в последние годы стала размываться краткосрочными целями финансовой стабилизации Пенсионного фонда Российской Федерации, государственных монополий и других участников рынка<sup>6</sup>.



**Рисунок 3. Средства суверенных фондов Российской Федерации в 2007-2015 гг., млрд. долл. США**

Из рис. 3. следует, что наибольший объем суверенных фондов Российской Федерации был достигнут к концу 2008 - началу 2009 г. – более 200 млрд. долл. США. Уже на 1 января 2010 г. объем Резервного фонда сократился более чем в 2 раза – до 61 млрд. долл. США, для финансирования дефицита федерального бюджета по итогам 2009 г., который составил более 2300 млрд. руб. (порядка 74 млрд. долл. США из расчета по курсу 31 руб. за долл. США)<sup>7</sup>. К началу 2011 г. средства Резервного фонда составили около 25 млрд. долл. США (еще на 36 млрд. долл. США меньше). В 2011 г., несмотря на планирование дефицита, федеральный бюджет был сведен с профицитом в 442 млрд.

<sup>6</sup> См. «Сведения о размещении средств Фонда национального благосостояния на депозитах в государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» [URL:<http://www.minfin.ru/ru/nationalwealthfund/statistics/vnesheconombank/> (Дата обращения 03.04.2014)]

<sup>7</sup> Среднегодовой официальный курс рубля по данным ЦБ РФ [URL: <http://www.cbr.ru>]

руб., что позволило сохранить средства Резервного фонда, а с 2012 г. увеличить их до 87 млрд. долл. США (на начало 2016 г.).

В 2011 – 2013 гг. ежегодно планировался дефицит федерального бюджета и утверждался определенный объем заимствований. Поступления нефтегазовых доходов регулярно превышали запланированные уровни, однако план по заимствованиям продолжал реализовываться. Это позволило возобновить отчисления в Резервный фонд. Результатом проводимой политики становится формирование бюджетного излишка, состоящего из незапланированного профицита федерального бюджета (или дефицита меньше планового показателя) и средств от продажи гособлигаций (табл. 2). Значительная часть этого избытка реализуется в виде прироста остатков по счетам бюджета, часть которых направляется на приобретение иностранной валюты. Таким образом, заемные средства фактически сберегаются.

**Таблица 2. Формирование и использование избытка федерального бюджета, млрд. руб.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Объявленный профицит			442				
Использование остатков на счетах бюджета	2039	1685					1014
Прирост внутреннего долга	416	622	1080	511	358	1025	15
Доходы от приватизации	2	15	126	44	42	30	7
Переоценка и продажа драгметаллов	6	11	4	6	3		
Прочие источники			25				
Выигрыш на валютном курсе	351		142		482	3486	1769
Прирост внешнего долга		120		18	53		
Статистическое расхождение	16	11	9	0	1	-3	-4
<b>Итого формирование избытка</b>	<b>2828</b>	<b>2463</b>	<b>1829</b>	<b>579</b>	<b>938</b>	<b>4538</b>	<b>2802</b>
Объявленный дефицит	2322	1812		37	323	334	1955
Прирост остатков на счетах бюджета			1640	402	562	3595	
Бюджетные кредиты	136	169	84	6	44	170	168
Проигрыш на валютном курсе		132		123			
Прочие внутренние расходы	241	349		12	9	292	383
Выплаты по иностранным кредитам и прочие расходы за границей	129		105			147	296
<b>Итого использование избытка</b>	<b>2828</b>	<b>2463</b>	<b>1829</b>	<b>579</b>	<b>938</b>	<b>4538</b>	<b>2802</b>
<i>Справочно: Расходы на обслуживание государственного и муниципального долга</i>	176	195	263	320	360	416	593

Расчет на основе данных ФСГС («Доклад о социально-экономическом положении России» в 2009-2015 гг.) [URL: <http://www.gks.ru>]

Особенно выделяется 2011 г., когда заимствования превысили 1 трлн. руб. и одновременно профицит бюджета составил более 400 млрд. руб. Вместе с прочими поступлениями избыток федерального бюджета

составил более 1,8 трлн. руб. Также в 2014 г., несмотря на фактический дефицит федерального бюджета в 334 млрд. руб., внутренние заимствования превысили 1 трлн. руб., а остатки по счетам – 3,5 трлн. руб. (хотя последнее обстоятельство может быть в основном обусловлено положительной курсовой разницей по средствам суверенных фондов, связанной с резким обесценением рубля в конце 2014 г.).

Однако уже в 2015 г. Резервный фонд становится основным источником финансирования растущего дефицита федерального бюджета. В 2016 г. ожидается аналогичная ситуация. Если на 1 января 2016 г. объем средств Резервного фонда составил порядка 50 млрд., то уже на 1 октября 2016 г. – лишь 32 млрд. долл. США. Дефицит федерального бюджета по данным на 1 сентября 2016 г. оценивается более, чем в 1,4 трлн. руб. Такими темпами расходования средства Резервного фонда иссякнут уже к концу 2017 г.

Значительные заимствования вместе с формированием профицита и отчислениями в Резервный фонд фактически означают изъятие ликвидности. В условиях высокой инфляции такая политика имеет смысл при условии, что Центральный банк не имеет возможности влиять на денежную массу (как правило, это характерно для политики фиксированного курса национальной валюты). По итогам 2011 г. инфляция действительно снизилась до 6,6% по сравнению с 8,8% в предыдущем периоде. Однако в 2010 г. высокие значения инфляции, в основном, объяснялись неблагоприятными погодными условиями (пробуждением вулкана в Ирландии, наводнением в Европе и засухой в России), вызвавшими резкий рост цен на продовольственные товары. Таким образом, нельзя утверждать, что снижение инфляции – исключительно заслуга сдерживающей фискальной политики. Более того, планы по заимствованиям утверждаются одновременно с утверждением Закона «О федеральном бюджете...», следовательно, их основная цель – финансирование планируемого дефицита бюджета, а не проведение ограничительной монетарной политики.

Гораздо важнее, что расходы на обслуживание займов, как правило, больше доходности от сбережений (6-9% в 2010-2013 гг. и 11-14% в 2014-2016 гг. против 3-4% годовых).<sup>8</sup> Фактически этот спрэд в доходности представляет собой плату за развитие долгового рынка. Однако следует учитывать растущую долговую нагрузку на бюджет: в настоящее время доля расходов на обслуживание госдолга невелика, но стабильно растет (табл. 2). Если учесть, что сейчас, когда Правительство осуществляет заимствования, наличие Резервного фонда привлекает инвесторов, то в тот период, когда заимствования должны будут стать основным источником покрытия дефицита бюджета,

<sup>8</sup> См. официальный сайт Минфина РФ [URL: <http://www.minfin.ru>]

средств в Резервном фонде уже не останется. В условиях отсутствия обеспечения в виде накоплений в Резервном фонде вопрос о доходности государственных обязательств будет стоять более остро.

### **3. Влияние основных внешних шоков на формирование налоговых доходов российской бюджетной системы.**

Остановимся более подробно на влиянии внешних шоков на российскую налоговую систему и налоговые доходы бюджета. Как было показано выше, на протяжении последней четверти века российская бюджетная система испытывала на себе целый ряд шоков, приводивших к кризисам. Причины, условия, факторы и последствия этих кризисов с точки зрения бюджетно-налоговой системы существенно различались.

Так, кризис 1998 г. представлял собой наложение целого ряда факторов, часть из которых носила внутренний характер. В частности, неэффективность налоговой системы, находившейся в начальной стадии формирования; неэффективность политики государственных заимствований и управления государственным долгом, неэффективность внешнеэкономической политики в сочетании с переходным состоянием экономики и целой волной внешних финансовых потрясений (начиная с азиатского финансового кризиса) привели к известным драматичным последствиям.

Оценивать для данного кризиса возможность налоговой системы отчасти противостоять внешним кризисным обстоятельствам и отчасти демпфировать их последствия вряд ли целесообразно просто в силу того, что налоговая система этого этапа еще только начинала формироваться и все участники налогового процесса (и налогоплательщики и налоговые органы) еще только начинали адаптироваться к новым условиям. Самостоятельную проблему для анализа состояния общественных финансов данного периода представляет разрозненность имеющейся статистической информации о доходах и расходах бюджетной системы страны в рамках модели консолидированного (расширенного) бюджета, которая сформировалась в настоящее время.

Большой интерес представляют два последующих шока – кризис 2008-2009 гг. и рецессия 2014-15 гг., которые имели место уже в условиях более или менее сформировавшейся налоговой системы.

Можно выделить несколько контуров, в рамках которых имеет место распространение внешних шоков на отечественную бюджетно-налоговую систему.

**Первый контур** связан с ситуацией на мировых товарных рынках основных товаров отечественного экспорта (включая рынок нефти, который не является в полной мере товарным, а отчасти представляет собой рынок финансовых активов). Падение цен приводит к сокращению экспорта (в денежном выражении), что приводит к снижению поступлений экспортных пошлин и налога на прибыль экспортеров, а

также сокращению НДС (при добыче нефти, даже если добыча не сокращается). Данная цепочка на самом деле существенно более сложная, поскольку задействуется фактор валютного курса, фактор долгосрочных контрактов экспортеров и т.д. Сокращение экспорта может приводить к росту поступлений НДС, поскольку сокращаются суммы налога, выставляемые к зачету. Фактическое сальдо будет зависеть от динамики издержек и объемов реализации, которые изначально к тому же могут оцениваться в разных валютах.

Сокращение доходов бюджета в зависимости от формулируемой государственной политики может приводить к сокращению государственных расходов, что имеет своим следствием сокращение внутреннего спроса. Вследствие чего сокращаются поступления НДС и налога на прибыль (а также целого ряда менее значительных налоговых платежей) со стороны неэкспортного сектора. Формируется **второй контур**, связанный с государственными расходами.

**Третий контур** связан с состоянием не экспортноориентированной экономики и внутреннего спроса, который не связан с одной стороны с экспортерами, а с другой – с государственными закупками. Это спрос населения (который лишь отчасти зависит от государственных расходов – трансфертов населению) и спрос производственного сектора, не связанного с экспортом и оборонно-промышленным комплексом. Поступления в рамках этого контура формируют НДС, относительно незначительную часть налога на прибыль, НДСФЛ, налоги в рамках специальных налоговых режимов, а также акцизы.

**Четвертый контур** отражает воздействие на отечественную экономику и бюджетно-налоговую систему состояния мировых финансовых рынков. Основным направлением воздействия в данном случае являются условия заимствований отечественных компаний на мировых рынках в сочетании с возможностями заимствования на отечественных финансовых рынках. Существенным элементом данного контура также является валютный курс. Ограничения возможностей заимствования (по экономическим, связанным с состоянием рынков, или политическим причинам) сказываются на финансовом положении экономических агентов, динамике их экономической активности и поступлении налога на прибыль в бюджетную систему.

**Пятый контур**, связывающий четыре названных выше, представляет контур инвестиционной активности. При прочих равных условиях сокращение инвестиций приводит в краткосрочном периоде к увеличению поступлений НДС и налога на прибыль. А в долгосрочном – к снижению хозяйственной активности и сокращению налоговых поступлений.

Различные составляющие российской бюджетной системы в разной степени испытывают на себе воздействие внешних шоков. Наиболее устойчивыми к воздействию внешних шоков являются налог

на доходы физических лиц, а также страховые взносы во внебюджетные фонды и НДС. Федеральный бюджет в настоящее время формируется главным образом за счет трех основных источников – НДС, таможенных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых. На долю этих трех налогов приходится около 75% доходов федерального бюджета. Фактически сегодня федеральный бюджет формируется за счет наиболее неустойчивых к внешним шокам налоговых доходов (НДПИ и таможенные пошлины) и одного «устойчивого» (со всеми оговорками, которые были сделаны выше). На протяжении рассматриваемого периода распределение порядок зачисления различных доходов в бюджеты бюджетной системы неоднократно менялся, однако на протяжении последнего десятилетия эти изменения уже не носили глобального характера.

Во время всех трех кризисов доходы федерального бюджета сокращались. Так, если в 1998 г. снижение номинальных доходов федерального бюджета составило 5%, то в 2009 г. – уже почти 21%. Ситуация 2015 г. характеризуется сокращением номинальных доходов на 6% по сравнению с предшествующим годом. Еще хуже складывается ситуация в 2016 г. – падение номинальных доходов имеет место уже по сравнению с 2015 г.

Доходы федерального бюджета имели несколько периодов падения относительно ВВП. Так, в 1998 г. доходы федерального бюджета сократились до 12,4% и сократились на 2,3 п.п. В следующий раз доходы сократились на 0,8 п.п. в 2003 г. Падения относительно ВВП также в 2010 г. (после пятилетнего периода плавного снижения), а также в 2009-2010 гг. до 17,9 п.п. Падение доходов бюджетной системы относительно ВВП продолжилось после 2012 г. В 2015 г. доходы федерального бюджета относительно ВВП сократились до 16,9% (на 1,7 п.п. по сравнению с предшествующим годом).

Таким образом, на протяжении последнего десятилетия формируется устойчивая картина снижения эластичности доходов федерального бюджета по ВВП.

Концентрация на федеральном уровне двух наиболее подверженных внешним шокам доходных источников с одной стороны, повышает устойчивость бюджетной системы в целом, поскольку именно федеральный бюджет обладает наиболее значительными возможностями осуществлять заимствования как на внутренних, так и на внешних рынках. В то же время, федеральный бюджет сегодня обеспечивает существенные трансферты в иные бюджеты (бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджет Пенсионного фонда России). На долю этих трансфертов сегодня приходится около 30% расходов федерального бюджета, а для Пенсионного фонда федеральный трансферт формируют более 40% всех доходов. Ситуация с бюджетами субъектов Российской Федерации существенно

варьируется по регионам. В этих условиях неустойчивость федерального бюджета объективно повышает риски для всей бюджетной системы.

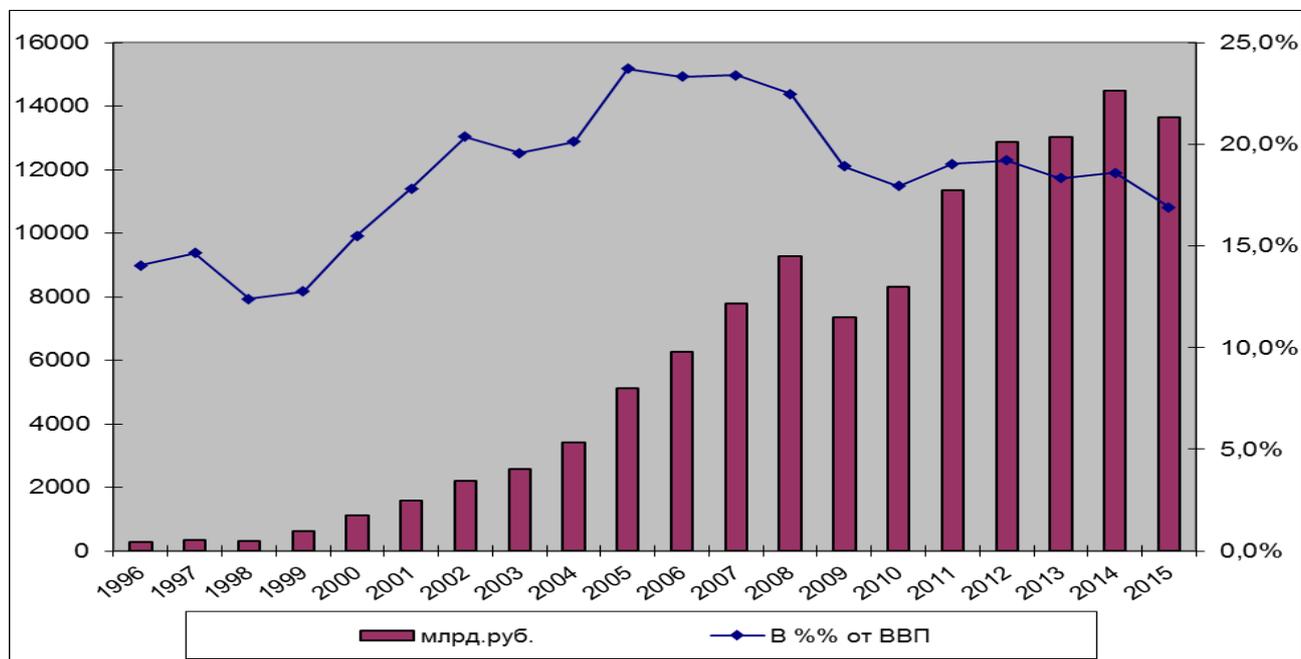


Рисунок 4. Доходы федерального бюджета Российской Федерации

#### 4. Возможности и объективные ограничения по повышению устойчивости налоговой системы страны к внешним шокам.

Остановимся на некоторых элементах налогообложения, которые усиливают или ослабляют действие внешних шоков.

**Налогообложение прибыли.** Действующая в настоящее время модель налогообложения прибыли имеет целый ряд дефектов, непосредственно воздействующих на формирование реакции экономики на внешние шоки.

1. Налог на прибыль не стимулирует конкуренцию, а однозначно поддерживает крупные компании в ущерб малому и среднему бизнесу. Переход к уплате налога в рамках КГН настолько усилил данную тенденцию с соответствующими потерями для региональных бюджетов, что с 2014 г. введен мораторий на формирование новых групп. Сформированные в настоящее время КГН активно интегрированы в мировое экономическое пространство (включая офшорную активность). Поэтому с одной стороны обладают потенциально относительно большей устойчивостью к собственно российским последствиям шоков, а с другой – испытывают на себе воздействие шоков, возникающих в иных юрисдикциях, и транслируют их на своих отечественных контрагентов.

2. Система обложения прибыли поддерживает иностранные инвестиции и псевдоиностранные инвестиции и дестимулирует

вложение отечественного капитала в отечественную экономику. Фактически несмотря на целый ряд мер, принятых в последние годы (формирование «черного» списка офшоров для целей налогообложения, введение режима налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и др.) сохраняется высокая эффективность взаимодействия с офшорами и использования для целей налогового планирования смежных юрисдикций.

3. Действующая конструкция налога на прибыль жестко ограничивает возможности властей по использованию льгот и преференций, поскольку низкая ставка налога практически нивелирует действие любых «тонких» инструментов стимулирования инвестиционной активности организаций.

4. Модель пропорционального налогообложения нейтральна к циклическим колебаниям доходов экономических агентов. Это приводит к тому, что в условиях кризисов (негативных шоков) возникает необходимость перехода на «ручное управление» (ярким примером этого является необходимость понижения ставки налогов в 2009 г.).

5. Самостоятельную проблему представляет «встроенность» в режим налогообложения прибыли ключевой ставки Центрального Банка (ранее ставки рефинансирования), исходя из которой определяются допустимые значения вычитаемых процентных расходов по банковским кредитам. Результатом является возникновение прямых налоговых потерь экономических агентов в результате снижения ключевой ставки.

6. Самостоятельную проблему представляет режим учета недостаточной капитализации, особенно в условиях действия значительного числа соглашений об избежании двойного налогообложения со странами, связанными с офшорными юрисдикциями.

Основные направления корректировки действующей модели **налогообложения прибыли** предполагают следующее.

1. Введение прогрессивной шкалы налогообложения прибыли организаций в виде дополнительного налога на прибыль при превышении установленных сумм налога с зачислением поступлений в доход федерального бюджета. Усиление налоговой нагрузки на крупнейших налогоплательщиков (в том числе и в рамках консолидированных групп налогоплательщиков) сформирует определенные преграды на пути укрупнения хозяйствующих субъектов и отчасти поддержит конкурентные позиции среднего (не очень крупного бизнеса). В условиях экономической цикличности и негативных внешних шоков при сокращении прибыли для таких организаций будет срабатывать кейнсианский принцип встроенного стабилизатора.

2. Выделение нового статуса плательщиков для целей налогообложения, выделяющего национальные компании, не контролируемые из-за рубежа и не имеющие подконтрольные компании

за рубежом. Данный статус («налогоплательщик - российская компания») позволит проводить целенаправленную политику по стимулированию отечественных инвестиций и, как следствие, ограничивать недобросовестный вывоз капитала из России.

3. Для данной группы юридических лиц («налогоплательщик - российская компания») могут быть предоставлены налоговые льготы по налогу на прибыль в виде вычета из суммы начисленного налогового платежа до 10% расходов на инвестиции в конкретные категории оборудования. Данные категории оборудования должны быть однозначно определены в рамках документа (программы, подпрограммы), определяющего промышленную политику страны с оценкой общей суммы «налоговых расходов» федерального бюджета.

4. Пересмотр коэффициентов, используемых для определения контролируемой задолженности с точки зрения фактически складывающихся в Российской Федерации соотношений в рамках применяемых отечественными налогоплательщиками схем налоговой оптимизации.

5. Необходим отказ от использования ключевой ставки Центрального банка в качестве базовой величины для определения допускаемых к вычету расходов по выплате процентов по кредитам.

В части **налогообложения доходов населения** следует предусмотреть переход к прогрессивному налогообложению и принципиальному перераспределению налогового бремени на высокодоходные категории населения. Необходимость возврата к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц связана как с социальными проблемами (смещением налогового бремени в сторону низкодоходных категорий населения), так и с неэластичностью системы налогообложения в условиях возникновения негативных шоков.

Переход к прогрессивному обложению индивидуальных доходов может быть осуществлен при помощи установления двух и (или) более ставок в соответствии с интервалами прогрессии, либо при сохранении формально плоской шкалы и введения дополнительного налога (с двумя ставками) на высокие доходы, исчисляемого налоговыми органами.

Прогрессивное обложение может иметь некоторые негативные последствия для финансовых рынков (повышение предельной ставки дестимулирует инвестиционную активность). Чтобы этого не произошло, необходимо в рамках подоходного обложения расширить круг «инвестиционных» вычетов за счет выведения из-под налогообложения расходов инвестиционного характера (индивидуальное негосударственное пенсионное страхование, некоторые виды страхования жизни, индивидуальное медицинское страхование) при сохранении обложения доходов от этих видов страхования исходя из принципа глобального дохода.

Привлечение к более высокому обложению высокодоходных

категорий населения позволит существенно увеличить стандартные налоговые вычеты, которые сегодня имеют смысл лишь для лиц с доходами вдвое ниже средней заработной платы по стране. Эффективная налоговая ставка для лиц с доходами в пределах средней заработной платы должна составлять не более 70% номинальной, только в этом случае факт наличия прогрессии обложения для более высокодоходных групп будет ощущаться населением.

Стандартные налоговые вычеты для налогоплательщика, его детей и супруга (супруги) должны быть установлены на уровне прожиточного минимума (дифференцировано по субъектам Российской Федерации) и применяться с учетом ограничения по общей сумме полученного дохода.

Переход к прогрессивной модели налогообложения должен сопровождаться одновременным переходом к налогообложению доходов семьи (по желанию налогоплательщика). Сам факт перехода или разрешение платить налог на основе декларации на семью в целом обеспечит некоторое повышение прогрессивности обложения (а точнее снизит регрессивность). Это потребует возврата к использованию деклараций для значительной части населения и одновременно усилит нагрузку на налоговую службу.

Чрезвычайно высокая степень дифференциации населения по уровню доходов (отчасти нерегистрируемых) требует дополнения подоходного налогообложения налогообложением «овеществленных» доходов – недвижимости. В рамках прогрессивного преимущественного налогообложения прогрессия также должна применяться к имущественным объектам, стоимость которых в разы превышает среднее значения для субъекта Федерации. При этом целесообразно рассмотреть вопрос о формировании модели налогообложения недвижимости по резидентскому принципу (исходя из факта собственности и независимо от юрисдикции, в которой эта недвижимость находится).

**Налог на добычу полезных ископаемых.** Зависимость бюджета от нефтегазовых доходов является следствием сложившейся структуры отечественной экономики, в которой выделяется два «сегмента» - экспортоориентированный сырьевой (нефтегазовый, в первую очередь) и ориентированный преимущественно на внутренний спрос. Для этих сегментов существенно различаются условия хозяйственной деятельности (процентные ставки по кредитам и доступ к кредитным ресурсам, доступность финансовых рынков, уровень рентабельности активов, состояние и динамика спроса на продукцию и др. параметры). Доминирование первого «сегмента» в формировании доходов бюджетной системы связано с его доминированием в структуре экономики. Таким образом, в долгосрочном плане сокращение зависимости бюджета от нефтегазовых доходов возможно только в

результате изменения структуры экономики.

На протяжении последних лет отчетливо просматриваются мероприятия, способствующие усилению данной зависимости. Так, налоговые льготы при добыче нефти и природного газа (по налогу на добычу полезных ископаемых) имеют своим следствием повышение посленалоговой доходности в этих отраслях и усиление их относительных конкурентных позиций.

Одним из направлений в рамках долгосрочной реструктуризации экономики с целью сокращения зависимости доходов бюджетной системы от нефтегазового сектора может стать:

1. Отказ от налоговых льгот по налогу на добычу полезных ископаемых при разработке новых месторождений (в том числе, на континентальном шельфе).

2. Постепенный поэтапный переход от полного возмещения «входящего» НДС при экспорте углеводородов к возмещению по нормативу 30%. Эта мера также может повысить интерес компаний к переработке углеводородов на территории страны и экспорту продукции уже более высоких переделов.

Реализация данных мер должна сопровождаться жестким контролем за динамикой цен на внутреннем рынке нефтепродуктов. Опыт последних лет показывает, что все тенденции к некоторому сокращению доходности в нефтегазовом сегменте автоматически транслируются в повышательную динамику цен. В результате сложившегося механизма ценообразования нефтегазовый сектор сохраняет исходный (более высокий) уровень доходности за счет остальной части экономики.

**Налогообложение потребления.** Необходимо распространить нулевую ставку НДС на производство лекарственных средств и тот круг товаров, которые сегодня облагаются по пониженной ставке 10% (основные продовольственные товары и товары детского ассортимента). Данная мера объективно поддержит рентабельность в этих отраслях, а потери бюджета будут отчасти компенсированы поступлением налога на прибыль.

Необходимо предусмотреть для организаций здравоохранения, образования, культуры частичную компенсацию НДС в цене приобретаемого нового оборудования по факту его постановки на баланс. Для отечественного оборудования норма компенсации может составлять 100% НДС в стоимости оборудования, для импортного – 50%. Данная схема обеспечит некоторое увеличение ресурсов учреждений социальной сферы, которые финансируются за счет региональных и местных бюджетов (фактически будет иметь место частичное перераспределение ресурсов от федерального бюджета в региональные). Данная мера будет иметь своим следствием определенные потери доходов федерального бюджета. При этом нельзя

допускать снижения исходного финансирования организаций социальной сферы.

### **6. Заключение**

1. Открытость отечественной экономики и ее объективно незначительный объем в рамках мировых экономических процессов предопределяют воздействие на нее внешних шоков, которое в теоретических исследованиях определяется как шоки для малой открытой экономики. Последняя является теоретической абстракцией, но многие из описанных на основе данной абстракции явлений существуют и в реальной действительности и просматриваются в настоящее время в экономике Российской Федерации. В этих условиях, практически нет возможности сформировать налоговую систему, обеспечивающую независимость (или устойчивость) от внешних шоков. Речь может идти лишь о некоторых элементах, повышающих эту устойчивость или сокращающих масштабы колебаний.

2. Воздействие внешних шоков на бюджетно-налоговую систему в значительной мере опосредуется денежно-кредитной политикой, проводимой Центральным банком. Поэтому тот результат, который формируется в бюджетно-налоговой системе под воздействием внешних шоков, является в то же время (или в первую очередь) и результатом проводимой денежно-кредитной и валютной политики.

3. Прежде чем формулировать предложения по повышению устойчивости налоговой системы к внешним шокам необходимо ответить на вопрос о приоритетах. Внешние шоки оказывают воздействие как непосредственно на доходы бюджетной системы, так и на доходы хозяйствующих субъектов (и далее на доходы бюджетной системы). Таким образом, налоговая система должна обладать свойством отчасти «гасить» негативное воздействие окружающей среды на финансовое состояние хозяйствующих субъектов снижая уровень налоговой нагрузки на экономических агентов в периоды кризисов или экономических проблем, формируемых внешними шоками. Вопрос заключается в определении того, в какой мере общая сумма потерь, возникающих в результате внешнего шока, распределяется между доходами бюджета и чистыми доходами экономических агентов. В рамках данной задачи основную роль играют модели построения подоходных налогов (налога на прибыль организаций, НДФЛ, подоходных налогов, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов), НДС, а также НДСПИ и таможенных пошлин.

**М.В. ЕРШОВ**, главный директор по финансовым исследованиям Института энергетике и финансов

### **Как расширить возможности бюджета через денежно-кредитные механизмы**

На ближайшие годы федеральный бюджет Российской Федерации запланирован с дефицитом (свыше 3% ВВП в 2017 г.). Эта проблема у многих вызывает беспокойство. Подчеркнем, однако, что бюджетный дефицит, в первую очередь, необходимо рассматривать с точки зрения обеспечения экономического роста.

Рост экономики предполагает, что экономика должна получать **дополнительные** ресурсы, необходимые для достижения конечного результата. Причем, они должны авансироваться экономике (т.е. предоставляться до получения результата), что изначально предполагает возникновение расходов и дефицита, и лишь потом возникновение доходов, которые приведут к получению прибыли и профицита. Ведь даже на микроуровне для того, чтоб произвести продукцию и получить прибыль сначала необходимо купить сырье, нанять рабочую силу, арендовать помещение и т.д., то есть изначально войти в дефицит. И лишь потом после реализации продукции он будет покрыт доходом, обеспечивая рост. Также и для всей экономики в целом.

Однако действительно важно найти источники финансирования дефицита. В 2019 г. дефицит, как планируется, будет почти полностью покрыт за счет чистого объема заимствований на внутреннем рынке.

Другими словами, речь идет о перераспределении уже существующих средств, а не о создании новых. Тогда как для **прироста** всего ВВП необходим **и прирост** финансирования в целом.

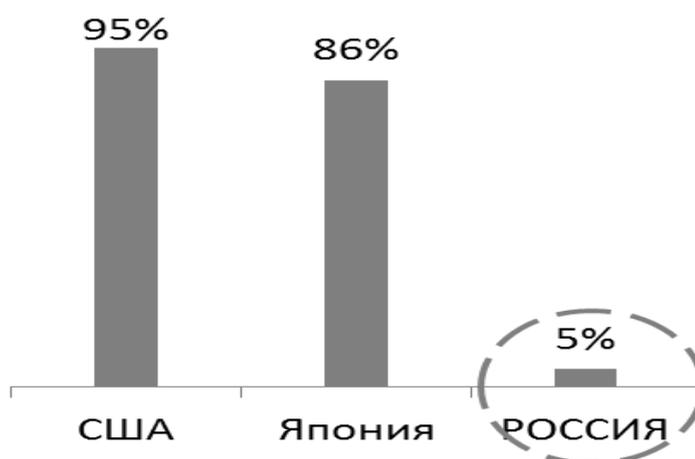
Также вызывают сомнение недавние предложения по изъятию у нефтяного сектора дополнительных доходов для целей бюджета. Но ведь при привлечении таких средств на бюджетные цели из экономики произойдет лишь переток средств из более успешных сфер в менее успешные. Это хотя и важно для выравнивания условий роста, но в целом затормозит экономический рост. Кроме того, изъятие средств из экономики приведет к росту процентных ставок, как следствие, к увеличению расходов эмитентов, удорожанию обслуживания долга, а также в целом к сокращению ликвидности на рынке.

Проблема обеспечения экономического роста может эффективно решаться **без ущерба для отдельных отраслей** и без ужесточения финансовых условий, как это происходит в зрелых финансовых системах (США и Японии).

Там в последние более чем 40 лет активно используется финансирование с включением в процесс самих денежных властей – их центральных банков и минфинов. Центральные банки этих стран покупают госбумаги, выпущенные своими минфинами. Одновременно при этом осуществляется целевая эмиссия валюты – на ипотеку, на малый бизнес, на региональные программы и др. Часто – это длинная и сверхдлинная эмиссия на 30-40 лет. При этом купленные ЦБ бумаги хранятся у него в течение всего срока, а не поступают на рынок, и не оттягивают оттуда деньги. А эмитированные деньги весь срок работают в экономике. Причем, когда срок бумаг истекает, то повторяется та же операция, что делает длинные деньги бессрочными.

Отметим, что в США и Японии на госбумаги приходится 80-90% всей эмиссии (денежной базы) национальной валюты. При этом, в Банке России по данным на конец 2015 г. доля российских госбумаг в эмиссии рубля составляет менее 5%.

**Рис. 1. Доля госбумаг в денежной эмиссии**



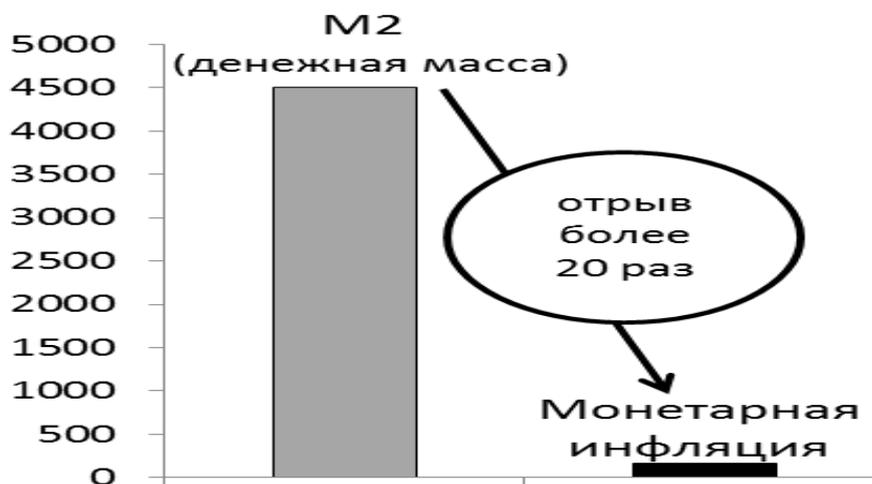
Источники: по данным центральных банков соответствующих стран.

Действительно, мы уже все больше готовы и к дефициту бюджета, и к финансированию его посредством госбумаг, и даже к использованию длинных госбумаг (до 30 лет). Но при этом мы не готовы к использованию самого главного механизма – участию Центрального банка в этом механизме. А его участие как раз обеспечит приток целевой ликвидности на рынок – как это происходит в ведущих странах.

Часто говорят, что увеличение ликвидности в экономике связано с повышением инфляции. Укажем, однако, что суммарный прирост денежной массы в российской экономике за 2000-2015 гг. был многократно выше, чем размер суммарной инфляции. Учитывая немонетарную долю инфляции в ее общем объеме, разрыв между ростом денежной массы (M2) и ростом цен достигает более 20 раз (рис. 2). Другими словами 100%-й рост M2 вызовет повышение цен менее чем

на 5%. Причем это не одномоментная точечная оценка, а устойчиво отмечающаяся тенденция последних 15 лет.<sup>9</sup>

**Рис. 2. Суммарный прирост М2 и монетарная инфляция в 2000-2015 гг., Россия**



Источник: по данным ЦБ РФ

Представляется, что позитивный эффект с точки зрения экономического роста, очевидно, превышает инфляционные риски (к тому же неочевидные).

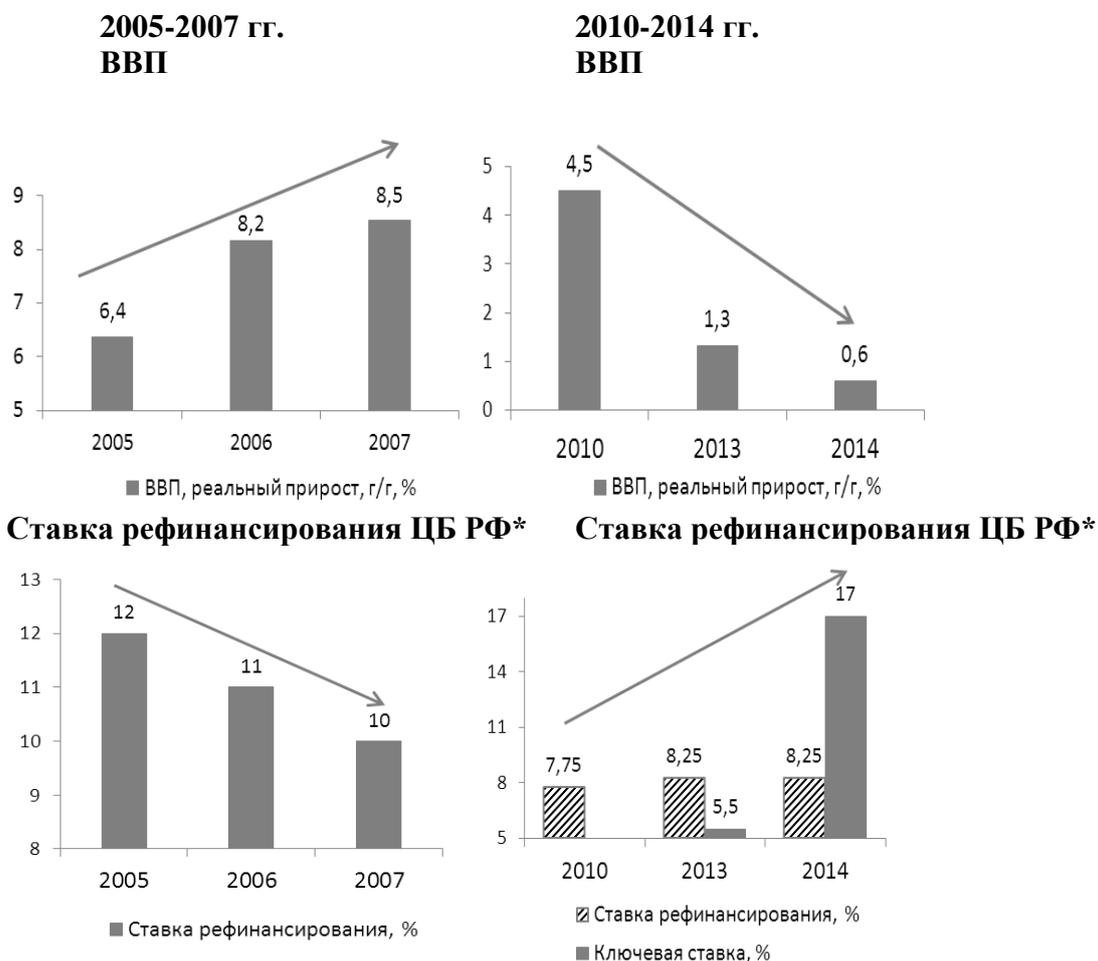
При этом вызывает, по меньшей мере, недоумение, что указанный разрыв в показателях денежной массы и инфляции, а также причины этого разрыва и, в первую очередь, его следствия, никем не рассматриваются. Понятно, что приведенная закономерность крайне неудобна для тех, кто говорит об инфляционных рисках вследствие монетизации. Если оспорить эти данные представляется невозможным, то стало бы возникает необходимость пересмотра тех основ политики монетизации (в том числе с точки зрения инфляционного потенциала), которая осуществляется у нас в последние годы.

### **О процентных ставках**

Снижение процентных ставок необходимо и для обслуживания госдолга, и для обеспечения инвестиционного процесса, и для стимулирования роста в целом. Высокие процентные ставки замедляют экономический рост (естественно, при всей множественности факторов, влияющих на рост экономики). В российской экономике такие закономерности достаточно очевидны в определенные периоды (рис. 3).

<sup>9</sup>Исключением являются 2014 и 2015 гг., что связано с провалом курса рубля. По оценкам Банка России «в 2015 г. ключевым фактором инфляции явилась динамика курса рубля, которая, по оценке, сформировала около 5 процентных пунктов (примерно 40%) прироста потребительских цен за год» (Доклад о денежно-кредитной политике ЦБ РФ. Март 2016 г. С. 20).

**Рис. 3. Динамика ВВП и процентных ставок, Российской Федерации (2005-2007 гг. и 2010-2014 гг.)**



Источники: ЦБ РФ, Росстат.

В настоящее время процентные ставки находятся на запретительно высоком уровне, что значительно превышает средний уровень рентабельности по отраслям (7-10%). Естественно это не дает возможность использовать такие деньги в экономике.

При этом глава ЦБ Российской Федерации говорит: при дефиците бюджета необходимо «держат высокие процентные ставки».<sup>10</sup>

Однако во многих ведущих экономиках мира наблюдается прямо обратная картина – когда устойчивый бюджетный дефицит отмечается наряду с минимальными процентными ставками (рис. 4-5).

<sup>10</sup> Петербургский международный экономический форум, сентябрь 2016 г.

Рис. 4. Основные процентные ставки центральных банков (%)

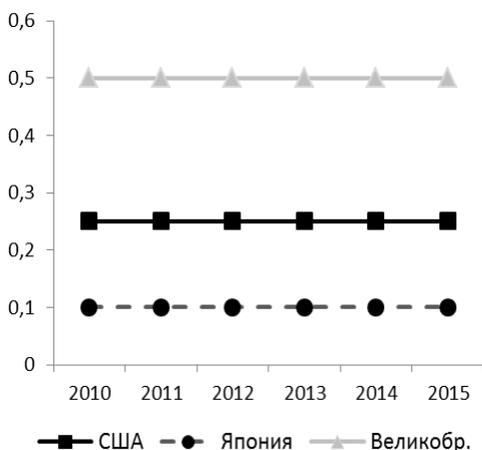
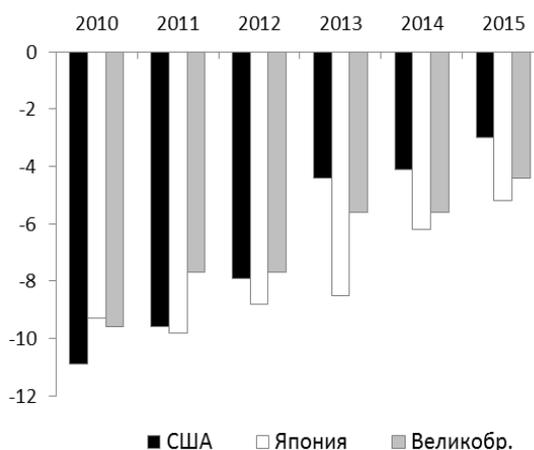


Рис. 5. Дефицит государственных бюджетов (% к ВВП)



Источник: по данным национальной статистики, IMF.

Такие минимальные ставки естественно облегчают обслуживание и госдолга и дефицита. То есть в их экономиках осуществляется и бессрочная эмиссия, и устанавливаются минимальные ставки.

Это означает, что и в плане стимулирования экономического роста, и в плане формирования длинных денег, и с точки зрения расширения возможностей бюджета у нас есть скрытые и пока неиспользуемые механизмы. Причем **без ущерба для отдельных отраслей.**

И их нужно серьезно рассмотреть.

Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК**

№ 45 (644)

**Об основных параметрах проекта федерального бюджета на 2017  
год и на плановый период 2018 и 2019 годов**  
(материалы Научно-методического семинара Аналитического  
управления Аппарата Совета Федерации 21 октября 2016 года)

К парламентским слушаниям на тему: «О параметрах проекта федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», 8 ноября 2016 года

Под общей редакцией  
начальника Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации,  
доктора экономических наук  
**В.Д. Кривова**

Редакторская группа:  
А.С. Усик, М.Д. Семенов

Электронная версия аналитического вестника размещена  
в сети Интранет Совета Федерации в разделе «Информационные материалы»  
и в сети Интернет ([www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)) в разделе «Аналитические материалы»  
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна