

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА и ПРОГНОЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РФ НА 2013 ГОД и НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2014 и 2015 годов

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

В подготовке экспертного заключения принимали участие экономист Курнова Н.В., к.э.н. Пастушенко Т.А.

Октябрь 2012 г.

Содержание

<u>Введение</u>	4
<u>1. Итоги трех лет посткризисного развития и задачи бюджетной политики в 2013-2015 гг.</u>	6
<u>2. Реализация в проекте федерального бюджета и прогнозе социально-экономического развития РФ на 2013 г. и на плановый период 2014-2015 гг. задачам, поставленным Президентом России В.В.Путиным в Указах от 7 мая 2012 г.</u>	15
<u>3. Оценка соответствия главных параметров и пропорций проекта бюджета и прогнозом социально-экономического развития современным задачам бюджетной политики.</u>	19
<u>4. Оценка формирования доходов Федерального бюджета на 2013-2015 гг.</u>	40
<u>5. Обоснованность введения «нового бюджетного правила» при определении доходов бюджета</u>	44
<u>6. Тенденции изменения бюджетно-налоговой политики</u>	53
<u>7. Оценка потенциала доходов бюджетной системы</u>	68
<u>8. Особенности изменения структуры бюджетных расходов</u>	74
<u>9. Оценка адресной инвестиционной программы</u>	82
<u>10. Социальные проблемы бюджета</u>	86
<u>11. Пенсионный фонд и федеральный бюджет</u>	93
<u>12. Оценка финансовых резервов</u>	97
<u>13. О некоторых аспектах взаимодействия бюджетной политики и амортизационных отчислений</u>	103
<u>14. Инфляция и цены в проекте бюджета</u>	106
<u>15. Масштабы и динамика государственного и корпоративного долга</u>	111
<u>16. Межбюджетные отношения</u>	122
<u>17. Особенности консолидированного бюджета 2013-2015 гг.</u>	127
<u>18. Защищенность денежной системы от негативного воздействия внешних факторов</u>	136
<u>19. Бюджетная политика с позиции экономической безопасности</u>	143
<u>20. Методологические и организационные проблемы бюджета</u>	169
<u>Заключение</u>	179

Введение

Экспертное заключение подготовлено группой экспертов Института экономики РАН, которые являются специалистами в различных сферах экономики: финансов, денежного обращения, ценообразования, государственного долга, социальной сферы. В течение многих лет коллектив экспертов работает по созданной ими методологии экспертизы проекта Федерального бюджета с использованием прогнозных данных по социально-экономическому развитию России. Научный доклад о результатах экспертизы ежегодно представлялся в Государственную Думу, в Совет Федерации, в Счетную палату и органы Исполнительной власти.

Критерием анализа проекта Федерального бюджета являются соответствие проектировок бюджета современным задачам долгосрочного стратегического развития России, поставленным Президентом России В.В.Путиным в Указах от 7 мая 2012 г. Используются индикаторы и пороговые значения экономической безопасности страны, принятые Советом безопасности РФ.

Предложенная конструкция бюджета оценивается с точки зрения устойчивости к внешним ценовым и финансовым конъюнктурным изменениям, сбалансированности основных показателей Федерального бюджета с микроэкономическими индикаторами, внутренней сбалансированности самого федерального бюджета и его взаимосвязей с Консолидированным бюджетом.

В анализ включены материалы бюджетных посланий Президента, Основные направления бюджетной политики на 2013–2015 гг.

Эксперты критически оценивают основные постулаты современной бюджетной политики, её ориентацию на минимизацию любой ценой расходной части бюджета, особенно в образовании, здравоохранении и культуре, от которых зависят производительность труда и качество жизни людей. Эксперты аргументируют свою позицию относительно необходимости постулата полного сокращения дефицита бюджета за счет дополнительных доходов от высоких мировых цен на углеводороды и металлы. Они аргументируют позицию о том, что бюджет должен обеспечивать не только текущую жизнь общества, но и создавать предпосылки для будущего развития. Именно в будущей структуре

экономики формируются новые источники доходов не только корпораций, но и бюджета. С этой точки зрения чрезмерные резервы могут создавать эффект замораживания средств и обесценения денег.

В экспертном заключении проведены расчеты возможного увеличения расходов Федерального бюджета на развитие здравоохранения, образования, культуры, науки, а также на поддержку развития ряда отраслей реального сектора.

При рассмотрении бюджета создается впечатление, что проектировки построены с таким расчетом, чтобы удовлетворить максимальное количество возможных запросов. Нарушаются важнейшие принципы финансирования: концентрация и эффективность расходов. Например, на развитие академической науки в адресной инвестиционной программы, которая составляет в 2013 г. 854 млрд руб. предусмотрено выделить 3,8 млрд руб. или 0,5% от всего объема, на станкостроение – 0,6 млрд руб.

Экспертиза проекта бюджета охватывает широкий круг вопросов. Это и оценка итогов развития экономики за предыдущих три года, недостоверность доходов бюджета из-за принятия «бюджетного правила», обоснование возможного увеличения налогового потенциала за счет лучшей сбалансированности экономики, ликвидация асимметрии Федерального бюджета и Консолидированных бюджетов субъектов Федерации, проблемы формирования Пенсионного фонда, диспропорции в системе национального долга, установление более тесной взаимосвязи бюджетно-налоговой политики и амортизационных отчислений, который в 2011 г. составили 3 трлн.руб.. Специально рассмотрен комплекс вопросов методологии разработки проекта федерального бюджета и ряд других вопросов.

Коллектив экспертов готов вести диалог с оппонентами, выслушать их аргументы и замечания специалистов по выдвинутым предложениям и рекомендациям.

1. Итоги трех лет посткризисного развития и задачи бюджетной политики в 2013-2015 гг.

Прошедшие три посткризисные года 2010–2012 гг. – характеризовались для России относительно спокойными и стабильными экономическими условиями. Конечно засуха 2010 г. и неблагоприятные погодные условия 2012 г. снизили урожайность в эти годы и сказались на инфляции. Но и они не вызвали заметных кризисных явлений. Главный же фактор развития российской экономики – мировые цены на нефть в целом за эти годы были, как правило, выше, чем это принималось в бюджете, который получал крупные сверхплановые доходы.

Был в конце I квартала 2012 г. некоторый спад мировых цен на нефть. Но в целом за год они все равно будут выше, чем это принималось в первоначально утвержденном бюджете. Но даже кратковременное снижение этих цен вызвало некоторые негативные последствия, что показывает, что в российской экономике за посткризисный достаточно благоприятный период ничего не было сделано для уменьшения ее уязвимости от внешних воздействий.

Сложившиеся в целом вполне благоприятные условия позволили за эти три года не только выйти на докризисные объемы в реальном выражении по ВВП, реальному производству, инвестициям в основной капитал, розничному товарообороту, но по большинству параметров и несколько превзойти докризисный уровень. В социальной сфере заметно повышены пенсии, полезные мероприятия проведены в здравоохранении и образовании. В эти годы федеральный бюджет был исполнен со значительно меньшим дефицитом, чем планировалось, а иногда и с профицитом. Нормально функционировали банковская система и фондовый рынок. Это дало основание заявить о достаточно благополучном прохождении Россией кризиса.

Относительно благополучное прохождение страной пика кризиса обычно объясняется проводимой в предкризисный период бюджетной политикой, направленной на приоритетное снижение дефицитности бюджета и накопление финансовых резервов. Да, наличие финансовых резервов, накопленных в предкризисный период, действительно позволило предотвратить крупные срывы в функционировании банковской системы и фондового рынка, компенсировать

возникший крупный дефицит бюджета. Кризис удалось пройти без катастрофических провалов и потрясений в денежно-финансовой сфере.

Однако накопленные финансовые резервы не смогли защитить российскую экономику от крайне сильного экономического спада. Такого спада в 2009 г. на 7,8% ВВП, на 9,3% промышленного производства, на 15,7% инвестиций в основной капитал – не испытали другие страны, затронутые кризисом. Главные же негативные последствия кризиса в том, что он усилил деформированную топливно-сырьевую структуру российской экономики, которая и была основной причиной сильного влияния кризиса на реальный сектор и на бюджетную сферу, притормозил модернизационно-инновационные процессы.

Накопленные же финансовые резервы оказались неиспользованными полностью, т.е. избыточными для преодоления кризисных явлений в банковской системе и на фондовом рынке и компенсации бюджетного дефицита. Минимальный размер этих резервов в середине 2010 г. составил порядка 750 млрд. руб. в Резервном фонде и 2500 млрд. руб. в Фонде национального благосостояния.

Золотовалютные резервы в целом составили после использования части их на преодоление кризиса, порядка 400 млрд.долларов, т.е. около 12000 млрд. руб. по валютному курсу. Таким образом, *сумма финансовых резервов, которые не понадобились для преодоления кризиса, т.е. оказалась избыточной, была больше, чем было затрачено на его преодоление. Но были еще резервы Центробанка, Агентства по страхованию вкладов и другие, которые тоже предназначены для преодоления кризисных явлений.*

Если бы в предкризисные экономически успешные девять лет часть этих денег была бы использована на диверсификацию производства на инновационной основе, то и последствия кризиса, особенно в реальной экономике, были бы намного меньше, и меньше средств нужно было бы для их преодоления, и не понадобилось бы трех лет для выхода на докризисные объемы производства. А главное, российская экономика была бы менее уязвима от негативных внешних воздействий, в том числе и от снижения мировых цен на нефть и газ и спроса на них, как основных экспортных товаров.

Казалось бы, что эти уроки кризиса должны были быть учтены в последующие годы.

Однако, бюджетная политика, направленная на приоритетное преодоление дефицитности бюджета и накопление финансовых резервов продолжалось как при разработке бюджета, так и при его исполнении. Уже к концу 2010 г. резервные фонды вновь начали расти, а общий объем золотовалютных резервов составил 500 млрд. долларов. Дефицит федерального бюджета был в 2010 г. почти в 1,5 раза меньше, чем это планировалось. В 2010 г. из-за более высоких цен на нефть, чем это было принято в первоначально утвержденном бюджете, было получено 1,9 трлн. руб. дополнительных доходов, но только 0,3 трлн. руб. из них было направлено в экономику, а 1,6 трлн. руб. пошло на уменьшение дефицита. При этом в 2010 г. в экономике сильно действовали посткризисные факторы экономического роста: доиспользование мощностей, недоиспользованных на пике кризиса, восстановление спроса и др. Важно оценить, какой эффект дало продолжение этой политики в 2011–2012 гг. экономике. Соответствующие данные приведены в таблице 1.

Таблица 1

Параметры исполнения федерального бюджета и экономического развития за 2011–2012 гг.

	По первоначально утвержденному бюджету и прогнозу		Фактическое исполнение и развитие	
	2011	2012	2011	2012 оценка
<i>Параметры бюджета:</i>				
Доходы, трлн.руб.	8,8	11,8	11,4	12,68
Расходы, трлн.руб.	10,6	12,7	10,9	12,82
(– Дефицит) (+ профицит) трлн.руб.	- 1,8	- 0,9	+ 0,4	- 0,14
в % к ВВП	- 3,6	- 1,5	+ 0,1	- 0,2
<i>Параметры экономического развития</i>				
Темпы прироста, %:				
ВВП	4,2	3,7	4,3	3,5
Промышленность	3,9	3,4	4,7	3,6
Инвестиции в основной капитал	10,0	7,8	8,3	5,5
Розничный товарооборот	5,0	5,5	7,0	6,1
Реальные денежные доходы населения	3,6	5,0	0,8	3,0
Инфляция	6 – 7	5 – 6	6,1	7,0

Итак, казалось бы, уже в 2011 г. достигнут огромный успех – вместо запланированного дефицита в 3,6% к ВВП удалось получить профицит 0,1% к

ВВП. Следовало бы ожидать, что этот успех распространится и на важнейшие параметры социально-экономического развития страны. Однако, здесь, за счет восстановительных факторов, явное улучшение было только по росту промышленного производства и розничному товарообороту, что конечно хорошо, но не достаточно. Очень небольшое, буквально в пределах статистической ошибки, ускорение, сложилось по росту ВВП и по инфляции, на которой достижение профицита бюджета должно было сказаться в первую очередь. *Профицитность бюджета, как в этом всегда уверяют нас финансисты, существенно улучшит инвестиционный климат. Но рост инвестиций в основной капитал при практически сбалансированном бюджете оказался значительно меньше, чем прогнозировалось при существенном дефиците.* Уменьшение против темпа роста инвестиций было существенной ошибкой 2011 г. Это определило в последующем снижение темпов экономического роста. Намного ниже был и рост реальных доходов населения. Таким образом, экономика и социальная сфера отреагировала на профицитность бюджета скорее негативно, чем позитивно.

А возможности для заметного улучшения в экономике, безусловно, были. Ведь бюджет получил в 2011г. сверхплановых доходов в размере 2,6 трлн. руб., но направил на развитие экономики всего 0,3 трлн. руб., а 2,3 трлн. руб., направил на сверхплановое снижение дефицита бюджета и получение профицита.

Казалось бы, что опыт 2011 г. должен быть учтен в 2012 г. Но этого не произошло. В 2012 г. опять было получено (оценка) дополнительных сверхплановых доходов в сумме 0,9 трлн.руб. Но только 0,1 трлн.руб. было направлено на развитие экономики, а 0.8 трлн.руб. на снижение дефицита бюджета, который составил 0,2% к ВВП.

Всего за три посткризисных года было получено 5,4 трлн.руб. дополнительных доходов в связи с высокими мировыми ценами на нефть. Но только 0,7 трлн. руб. из них было направлено на развитие экономики, А около 5 трлн.руб. пошло на уменьшение дефицита. На эти деньги за три года можно было бы немало сделать в экономике для ускорения экономического роста и диверсификации на инновационной основе.

Вместо этого в 2012 г. сильно снизились темпы роста ВВП, промышленного производства, инвестиций и розничного товарооборота. Даже инфляция, которая благодаря такой стерилизации денежной массы должна была бы сильно снизиться, в 2012 г. повысилась. Главными факторами роста инфляции в 2012 г. конечно является низкая урожайность и рост тарифов на услуги ЖКХ. Характерно, что активная стерилизация в течение этих трех лет денежной массы не смогли предотвратить этого. Это подтверждает бессмысленность сдерживания расходов бюджета якобы ради борьбы с инфляцией. Темп роста денежных доходов населения повысился, но это результат крайне низкой базы 2011 г.

За три посткризисных года не удалось в полной мере преодолеть многие важные последствия кризиса. Для этого потребуется значительно большее время. Не удалось за эти три года выйти на докризисные темпы экономического роста. Медленно шло преодоление бедности и сильного имущественного расслоения населения. Эти параметры практически не улучшались.

Крайне сильно сказался кризис на жилищном строительстве. В 2008 г. ввод в действие жилья составил 64,1 млн.кв.м., т.е. достиг дореформенного ввода в 1990 г. (даже на 2,4 млн.кв.м. больше). В 2009 г. ввод в действие жилья снизился до 59,9 млн.кв.м., а в 2010 г. до 58,4 млн.кв.м. В 2011 г. ввод в действие жилья несколько повысился – до 62,3 млн.кв.м. В 2012 г. ввод в действие жилья составил 66,2 млн.кв.м., т.е. практически только достиг докризисного объема. Но было потеряно 4 года. А жилищная проблема может стать весьма сильным социальным раздражителем.

Главное же чего не удалось достичь за 3 посткризисных года – это сделать заметные прорывные шаги в диверсификации производства на инновационной основе, хотя некоторые весьма слабые улучшения в структуре промышленности все же были. В 2012 г. доля машиностроения и потребительского комплекса повысилась против 2009 г. и практически достигла докризисного уровня 2008 г. Доля ТЭКа после резкого увеличения в 2009 г. понизилась, но была даже выше, чем в 2008 г., составив более 40%. Таким образом, сложившаяся в предкризисный период деформированная топливная структура промышленности практически за три посткризисных года была полностью сохранена. А ведь

именно эта деформированная структура промышленности и была, как это уже говорилось выше, основной причиной влияния мирового финансового кризиса на российскую экономику, и угроза такого влияния полностью сохранилась.

Итак, за прошедшие три посткризисных года удалось восстановить докризисный масштаб экономики, но не удалось придать ей должную динамичность, а главное, существенно переориентировать ее на модернизационный путь развития.

Характерным является снижение темпов экономического роста в 2012 г. Это означает, что уже исчерпаны возможности чисто восстановительного роста. Следует использовать принципиально новые факторы развития. И таким фактором может быть, главным образом, активное инвестирование в экономику, в том числе и бюджетных средств.

При этом следует еще раз подчеркнуть, что этот период был весьма благоприятным по условиям ситуации на мировом рынке углеводородов. В 2010 г. в расчете бюджета и прогноза была заложена цена на нефть в размере 58 долл./барр., а фактически она составила около 80 долл./баррель. На 2011 г. в бюджет и прогноз была заложена цена на нефть в размере 75 долл./барр, а фактически она составила более 100 долл /барр. В первоначально утвержденном бюджете на 2012 г. была заложена цена на нефть в 100 долл./барр. Но в I кв. 2012 г. эта цена начала расти, превысив 120 долл./барр. Минфин пошел на внесение поправок в бюджет, приняв цену на нефть в 115 долл./барр., а она пошла вниз, составив в целом за год 109 долл./барр. (оценка). Этот параметр оказался непредсказуемым. А ведь он считается важнейшим фактором экономического развития. И, как правило, был благоприятным для российской экономики. Ориентируясь на эти весьма благоприятные условия следовало бы ожидать значительно более успешного социально-экономического развития. Однако этого не случилось. *В период 2010–2012 гг. не были использованы для модернизационного развития многие благоприятные условия. В частности, на эти цели не были использованы огромные дополнительные финансовые ресурсы, получаемые страной в результате высоких мировых цен на нефть.*

При формировании бюджетной политики предстоящего периода надо исходить из того, что кризис в Европе, влияющий и на российскую экономику,

угрожает перейти в перманентное состояние. Надо выбрать как защищаться от него: в основном пассивным накоплением денежных резервов, или активной модернизацией экономики. По сути дела, защита от кризисных явлений при помощи накопленных денег, является не антикризисной мерой, а лишь смягчением его последствий в денежно-финансовой сфере.

Задачей бюджетной политики как важнейшей части социально-экономической политики государства на современном этапе, когда посткризисные годы перешли в предкризисные, является правильное определение и реализация приоритетов развития и модернизации экономики. Такими приоритетами в порядке их важности и первоочередности являются:

- ускорение процесса диверсификации производства;
- выстраивание гармоничной структуры экономики, восстановление на новой технологичной основе ряда, пришедших в упадок, отраслей (машиностроение, особенно станкостроение), легкая промышленность, которые могут обеспечить большую устойчивость и дополнительный доход в бюджет;
- усиление инновационной активности и на этой основе повышение конкурентоспособности отечественного производства;
- существенное увеличение вводов в действие жилья, имея ввиду осуществлять прорывное преодоление тяготевшего в течении десятилетий над российским населением жилищного голода;
- усиление инвестиционной активности, в том числе за счет бюджетных средств;
- повышение реальных доходов населения, преодоление бедности и имущественного расслоения населения;
- продолжение начатого в 2010–2012 гг. активного развития здравоохранения и образования;
- преодоление дефицитности бюджета и накопление в разумных пределах резервов при достаточном финансировании развития;
- снижение инфляции, прежде всего, за счет преодоления немонетарных факторов ее роста;
- модернизация денежно-финансовой сферы, переориентация ее на приоритетное содействие экономическому развитию.

Можно предположить, какой протест вызовет у некоторых экономистов, и в частности, у Минфина, такое расположение по важности и первоочередности приоритетов экономической и бюджетной политики, когда задача преодоления дефицита бюджета и накопление резервов оказались в нижней части всего перечня. Да это так. *Необходимо признать, что задачи модернизационно-инновационного развития России и создания комфортных условий жизни ее населения должны наконец стать приоритетнее и первоочередные задачи достижения профицитности бюджета.*

Дефицитность бюджета – это временная достаточно легко устранимая неприятность. Причем ее устранение надежнее всего достигать в результате ускорения экономического роста. Так довольно быстро была достигнута профицитность в начале 2000-х годов. Отставание же в технике и в уровне и качестве жизни населения – это, как правило, надолго, если не навсегда¹.

Решение задач, стоящих перед российской экономикой на современном этапе без коренного изменения бюджетной политики, без неуклонного следования первоочередности названных выше приоритетов, невозможно.

В настоящее время, когда в правительстве Российской Федерации разделены функции министра финансов и вице-преьера по экономическому блоку федеральных ведомств, и тем самым, преодолено организационное преобладание финансового лоббизма, созданы реальные условия для переориентации бюджетной политики с приоритетности достижения профицитности бюджета и накопления избыточных финансовых резервов (отнюдь не снимая этих важных задач) на приоритетность развития. Именно на необходимость такого изменения бюджетной политики указывал Институт экономики РАН во всех своих предыдущих экспертных заключениях по проекту федерального бюджета и прогнозу социально-экономического развития.

Без изменения бюджетной политики невозможно и занятие Россией должного места среди развитых стран. Руководством страны поставлена задача

¹ Кстати, следует напомнить, что в США в XX веке было мало периодов, и они были очень коротки, когда не было дефицита бюджета. А они стали самой технической и экономически мощной державой. В странах Западной Европы все время идут жалобы по поводу высокой дефицитности бюджетов. Но они давно и постоянно обгоняют бездефицитную Россию по технике и уровню и качеству жизни населения. И население Европы это понимает и активно выступает против минимизации бюджетных расходов.

входа в пятерку самых мощных стран по общему объему ВВП. Это реальная задача. Но малая заслуга в том, чтобы обогнать по общему объему ВВП, например, Великобританию, с ее мизерной по сравнению с Россией территорией и весьма малыми полезными ископаемыми. Россия же прочно находится во второй половине перечня обследуемых стран по объему ВВП на душу населения, по техническому уровню, по конкурентоспособности, по структуре производства и внешней торговли, по уровню доходов населения, по жилищному обеспечению и по ряду других показателей, характеризующих реальное место России в мире.

Зато в России значительно (в разы) меньше дефицит государственного бюджета по сравнению с большинством западных развитых стран. Также в числе передовых (3-е место) Россия и по объему резервных фондов, т.е. по уровню стерилизации денежной массы. Если верить Минфину, в течении многих лет утверждавшему жесткую прямую зависимость от дефицита или профицита бюджета и от денежной массы величины инфляции, то и инфляция в России должна быть в разы меньше, чем в странах с высокой бюджетной дефицитностью. Но нет. Инфляция в России в 2-3 раза сильнее, чем в этих странах.

Проведенная ниже экспертиза параметров и пропорций проекта федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития на 2013 г. и на плановый период 2014–2015 гг. ставит перед собой задачу, прежде всего, оценить соответствие этих параметров и пропорций современным задачам экономической, в том числе и бюджетной политики.

2. Реализация в проекте федерального бюджета и прогнозе социально-экономического развития РФ на 2013 г. и на плановый период 2014-2015 гг. задачам, поставленным Президентом России В.В.Путиным в Указах от 7 мая 2012 г.

Анализ информации о реализации основных положений Указов Президента Российской Федерации В. Путина от 7 мая 2012 года в проекте Федерального бюджета Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014–2015 гг. (Приложение 1 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О Федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014–2015 годов») подтверждает о том, что предусмотрены объемы бюджетных ассигнований по следующим Указам Президента РФ от 12 мая 2012 г.

Таблица 1

№№ пп	Названия и №№ Указов Президента РФ	Объемы бюджетных ассигнований, млн.руб.			
		2013	2014	2015	Итого 2013-2015 гг.
1	Указ № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»	33891,1	63839,1	121047,9	218778,1
2	Указ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»	49661,0	82602,0	125898,0	258161,0
3	Указ № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»	2700,0	---	---	2700,0
4	Указ № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»	18576,2	11452,5	13895,2	43923,9
5	Указ № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»	44323,1	70157,0	37498,0	151978,1
6	Указ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	9622,5	1122,5	2767,5	13512,5
7	Указ № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»	16500,0	37400,0	63400,0	117300,0
8	Указ № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»	318,9	318,9	318,9	956,7
9	Указ № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»	6105,9	19166,0	29032,0	54303,9
Итого по 9 указам		181698,7	286058,0	393857,5	861614,2
Выделено дополнительно под Указы № 597, 598, 599 и 600		100000,0	100000,0	100000,0	100000,0
Итого, всего		281698,7	386058,0	493857,5	1161614,2

По остальным 3 Указам Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, в том числе №602 «Об обеспечении межнационального согласия», №603 «О реализации планов (программ) строительства и развития вооруженных сил Российской Федерации, других войск, военных формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» данные о выделении денежных средств в материалах бюджетного проектирования отсутствуют.

Ниже приведены заключения по Указу № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и Указу № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»:

1. По Указу № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»

В данном Указе даны поручения Правительству Российской Федерации в основном в сроки, выходящие за рамки сентября – октября 2012 г. (т.е. на момент завершения разработки проекта федерального бюджета), а в ряде случаев и за пределы 2015 г. При этом из 15 порученческих пунктов только в 3-х содержатся конкретные количественные задания (в том числе значительная часть касается периода за пределами 2015 г.).

Остальные 12 порученческих пунктов представляют собой задания на подготовку законопроектов, программ, планов, нормативных и других документов, определяющих задачи и механизмы их реализации. При этом сроки подготовки большинства этих документов выходят за пределы момента завершения разработки проекта федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития на период 2013–2015 гг. Документы же, которые должны быть подготовлены к 1 октября 2012 г, после соответствующего дополнительного напоминания Президента Российской Федерации в основном были подготовлены.

По этой части поручений оказался не подготовленным к началу завершения работы над бюджетом весьма важный документ – «Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы». Правда, Правительство подготовило этот документ к 1 октября 2012 г. Но он уже не успел для учета в проекте бюджета. Да ещё президент настаивает на его широком обсуждении. Это не очень сильно искажает пропорции бюджета 2013–2015 гг. Развитие

пенсионной системы заметное влияние на федеральный бюджет может оказать только через ряд лет.

Что касается количественных заданий, содержащихся в Указе Президента Российской Федерации, то далеко не все прогнозные параметры по этим показателям содержатся в полученных Институтом экономики РАН материалах к проекту бюджета и прогнозу. По тем же показателям, по которым соответствующие параметры на период до 2015 г. в материалах к проекту бюджета и к прогнозу имеются, можно судить, что эти задания выполняются.

Вместе с тем, имеется один показатель, по степени реализации которого можно судить о ходе выполнения заданий в социальной сфере на период до 2018 г. Это содержащееся в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. задание по росту к 2018 г. размера реальной заработной платы в 1,4–1,5 раза.

К 2015 г. с учетом оценки 2012 г. заработную плату намечено увеличить на 26,4% или на 6,0% в среднем за год. Значит на период 2016–2018 гг. остается повысить зарплату на 10,8–18,7%, или на 3,5–5,9% в среднем за год. Таким образом, рост зарплаты, намеченный на период 2013–2015 гг., если он сохранится и на период 2016–2018 гг., обеспечивает выполнение этого задания, содержащегося в данном Указе Президента Российской Федерации по верхнейвилке.

2. По Указу № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»

В данном Указе из 10 порученческих пунктов только один содержит количественные параметры. Остальные пункты содержат поручения по подготовке различных нормативных документов. Из них по подавляющему большинству сроки подготовки выходят за рамки даты завершения разработки проекта бюджета. В Минздраве в самом конце сентября 2012 г. был на коллегии министерства обсужден проект госпрограммы «Развитие здравоохранения», поручения по разработке которой не содержалось в Указе № 598. Вместе с тем, меры, предусматриваемые этой госпрограммой могут содержать и те, которые должны быть в нормативных документах, по которым имеются поручения в Указе № 598.

В Указе № 598 дано задание по достижению к 2018 г. 6 показателей, отражающих снижение заболеваемости от болезней системы кровообращения, новообразований, туберкулеза, ДТП, младенческой смертности и увеличение доли отечественного производства лекарств. В прогнозе имеется только один из этих показателей – сохранение жизни до 1 тыс. рожденных детей ежегодно. Этот показатель обеспечивает, если он будет сохранен и за пределами 2015 г., выполнение задания к 2018 году. По другим показателям соответствующих цифр до 2015 г. в материалах, полученных Институтом экономики РАН нет.

Между тем, при обсуждении на коллегии Минздрава указанной госпрограммы было отмечено, что например, смертность от болезней сердечно-сосудистой системы в странах ОЭСР составляет 265 случаев на 100 тысяч населения, а в России 753. Это главная причина смерти (56,7%). Указом № 598 дано задание довести этот показатель к 2018 г. до 649,4 случая на 100 тысяч населения, от новообразований (14,4% от всех случаев смерти) до 192,8 случаев, от туберкулеза до 11,8 случаев и от ДТП – до 10,6 случая на 100 тысяч населения. Отсутствие прогнозных данных до 2015 г. по этим показателям свидетельствует об отстранении Минэкономразвития от этих проблем.

3. Оценка соответствия главных параметров и пропорций проекта бюджета и прогнозом социально-экономического развития современным задачам бюджетной политики

Проведенный Институтом экономики РАН экспертный анализ соответствия параметров и пропорций проекта федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 г. и на плановый период 2014 – 2015 гг. современным задачам бюджетной политики имеет в виду дать ответ на следующие вопросы:

насколько полно параметры проекта федерального бюджета содействуют решению современных задач экономической, в том числе бюджетной политики – ускорению темпам экономического роста, модернизации экономики, диверсификации производства на инновационной основе, повышению уровня и качества жизни населения и все ли возможности для этого использованы;

в какой мере преодолевается зависимость российской экономики от влияния внешних факторов и насколько они защищены от кризисных явлений;

насколько полно эти вопросы отражены в материалах к проекту федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития.

Федеральный бюджет на 2013–2015 гг. разработан по новым правилам. Эти новые правила заключаются в том, что мировая цена на нефть будет определяться как средняя из 5 предыдущих лет, а на каждый следующий год к этому расчётному сроку будет добавляться ещё один год и все дополнительные доходы от возможного превышения этой цены будут перечисляться в резервные фонды. Действительно никогда ещё прогноз этих цен не был достаточно достоверен т. к. эта цена во многом определяется не только реальными экономическими причинами, но и политическими и чисто спекулятивными. Новый метод не хуже, но и не лучше других. Уже по итогам I квартала 2013 г. будет ясно насколько этот метод более достоверен и не придётся ли вновь вносить, как это было и раньше в бюджет уточнения. Ясно, что поскольку три года назад цена на нефть была намного ниже, чем сейчас, то и прогнозная цена будет занижена по сравнению с текущей, что создаст определённую страховку от колебаний на мировых рынках. В этом есть определённый смысл. Но

обращает на себя внимание, что возможные дополнительные доходы полностью резервируются, а не используются на развитие экономики.

Это определяется тем, какие задачи ставятся перед бюджетной политикой. Так в таком основополагающем документе как «Основные направления бюджетной политики на 2013 г. и на плановый период 2014–2015 гг. » среди 8 целей бюджетной политики только одна цель может быть как-то отнесена к финансовому обеспечению экономического развития. Это создание «условий для оказания качественных государственных услуг». Да и она стоит на 5-м месте, т.е. далеко не важная. Все остальные цели касаются чисто финансовых проблем. И конечно нет таких целей как «диверсификация», «инновация», «решении жилищной проблемы». Эти задачи не находятся в поле зрения Минфина.

Главные параметры проекта федерального бюджета – доходы, расходы, дефицит проекта федерального бюджета на 2013–2015 гг. представлены в табл. 1.

Таблица 1

Главные параметры проекта федерального бюджета на период 2012 – 2015 гг.

Параметры бюджета	2012	2013	2014	2015
	оценка	проект бюджета		
Доходы, трлн. руб.	12,68	12,87	14,06	15,62
в % к ВВП	20,7	19,3	19,0	18,8
в том числе:				
нефтегазовые, трлн. руб.	6,41	5,93	6,28	6,93
в % ко всем доходам	50,5	46,1	44,6	44,4
Расходы, трлн. руб.	12,82	13,39	14,21	15,63
в % к ВВП	20,9	20,1	19,2	18,8
темпы роста расходов в реальном выражении	109,6	99,0	101,1	104,8
Дефицит (-), профицит(+), трлн. руб.	-0,14	-0,52	-0,14	0,02
в % к ВВП	-0,2	-0,8	-0,2	-0,01

Судя по приведенным в таблице 1 данным практически никакой переориентации на усиление финансовой обеспечения экономического роста и модернизационно-инновационных процессов не происходит².

² Характерно, что в первоначальном, июльском варианте Основных направлениях бюджетной политики, был предусмотрен дефицит бюджета в 2013 г., в 1,5% к ВВП. В ходе разработки бюджета было найдено дополнительных доходов на сумму 471 млрд. руб. и все они были

В 2015 г. бюджет опять предусматривается практически без дефицита, как это намечалось и ранее. Но главное на 2013–2014 гг. не предусмотрено роста бюджетных расходов в реальном выражении, а на 2015 г. предусмотрен чисто символический рост. Таким образом, продолжается не оправдавшая себя политика минимизации бюджетных расходов как главного приоритета бюджетной политики.

Сохраняется очень сильная зависимость бюджета от нефтегазовых доходов. Казалось бы, что в 2013 г. довольно заметно – на 4 процентных пункта снижается доля нефтегазовых доходов во всех доходах бюджета. Но это потому, что на 2013 г. прогнозируется сильное снижение мировой цены на нефть, хотя никто не знает будет ли это снижение на самом деле. А на следующие 3 года доля нефтегазовых доходов бюджета стабилизируется на уровне 45%, не проявляя заметной тенденции к уменьшению. Это и есть результат медленного процесса диверсификации производства. Характерно, что всё разрабатываемые варианты социально-экономического развития страны в качестве главного сценарного условия исходят из мировой цены на нефть.

Страна не должна жить всё время под страхом снижения цен на нефть. Значит, главное преодолеть фатальную зависимость от этого. Эта задача намного важнее задачи достижение профицитности бюджета и многих других финансовых показателей.

Вот почему ускорение экономического роста и диверсификации производства являются первейшими приоритетами развития российской экономики.

Однако вместо этого вновь намечается накопление огромных финансовых резервов. Это, безусловно, негативно сказывается на всех показателях социально-экономического развития. Между тем, по мнению Института экономики имеются явные возможности достижения более высоких темпов прироста бюджетных расходов ради ускорения экономического развития.

Это, во-первых, внешне крайне непопулярный с финансовой точки зрения путь сохранения в разумных пределах более высокого размера и на более

направлены не на развитие, а на снижение дефицита. Это лоббистский интерес Минфина, и он непреклонно реализуется. Правда, после двух лет практического профицита бюджета на 2013-2014 гг. пришлось снова предусмотреть некоторый весьма небольшой дефицит.

длительный срок дефицита бюджета. В проекте федерального бюджета на 2013–2015 гг. дефицит бюджета намного ниже рекомендуемых Маастрихтскими соглашениями и ориентирован практически на полное преодоление дефицитности уже в 2015 г. Следует, наконец, признать, что дефицит бюджета это не только риски, но и инструмент развития, а излишне жесткая денежная политика якобы ради борьбы с инфляцией – это торможение развития. Профицит бюджета в I-м полугодии уже вызывал дефицит ликвидности и некоторые сбои в кредитной системе и к угрозе замораживаний экономического развития.

Представляется допустимым сохранение дефицита федерального бюджета в размере от 2,3–2,5% к ВВП в 2013 г. до 1,0–1,1% в 2014 г. и до 0,8% 2015 г.

Конечно, возникает вопрос об источниках покрытия этого дефицита. По нашему мнению пока ещё есть возможность использования для этого государственных внутренних и внешних заимствований. Ведь по проекту федерального бюджета на конец 2015 г. планируется довести госдолг до 3-14% к ВВП, в том числе внешний долг до порядка 3%. Это крайне мало. Даже корпоративный внешний долг находится в пределах рекомендованных Маастрихтскими соглашениями, хотя и превышает объём золотовалютных резервов, что крайне настораживает некоторых экономистов, считающих, что страна вползает в долговую яму. Кстати внешний долг в Еврозоне составляет порядка 90% к ВВП, а по многим странам и свыше 100%, со значительно меньшими золотовалютными резервами. В США долг постоянно растёт. Россия здесь в значительно лучшем положении, что даёт возможность прибегнуть к увеличению госдолга, причем, прежде всего внешнего, подходя к этому с определённой осторожностью. Предлагаемое увеличение дефицита бюджета не приведёт к опасному увеличению внешнего долга.

Во-вторых, это существенное уменьшение накопления финансовых резервов.

Накопление финансовых резервов является наиболее острым, спорным и требующим особо тщательного расчётного обоснования и рассмотрения вопросом.

С одной стороны государство, экономика которого сильно зависит от внешних воздействий, не может жить без финансовых резервов. Именно эти резервы позволили в 2008–2010 гг. преодолеть негативное влияние кризиса на российскую денежно-финансовую сферу. С другой стороны эти резервы не уберегли российскую реальную экономику от сильного спада. Защитить от кризисного падения реального сектора экономики никакие финансовые резервы всё равно не смогут. Для этого необходима ускоренная диверсификация промышленного производства на инновационной основе.

Наконец, следует признать, что ключевым вопросом современной бюджетной политики является нахождение оптимального баланса между накоплением финансовых резервов, которые, хотя и не способны преградить привнесение кризисных явлений в российскую экономику извне, но могут смягчить их последствия, и финансовым обеспечением диверсификации производства на инновационной основе, что является действительным, а не мнимым антикризисным развитием. Уповать только на финансовые резервы это значит, что после их использование на преодоления последствий кризиса надо снова начинать их копить в ожидании следующего кризиса. Характер функционирования современной мировой финансовой системы таков, что он перманентно будет рождать кризисные явления. Российская экономика не может бесконечно развиваться ради накопления резервов для преодоления последствий кризисов. Не допустить их проникновения к нам – вот главная задача. Поэтому надо крайне осторожно подходить к изъятию денег из хозяйственного оборота, отвлечению их от диверсификации производства. Перенакопление резервов не менее, а может быть и более опасно для экономики, чем их недостаточность.

Минфин исходит из того, что нормативной величиной Резервного фонда является 7% от ВВП. На это же ориентируется и проект бюджета, предусматривая его величину на 2015 г. в 5,7%. Однако представляется весьма спорным в качестве антикризисного рассматривать только Резервный фонд, и в какой-то мере Фонд национального благосостояния. У государства имеются и другие финансовые резервы – все золотовалютные, Центробанка, Агентства по страхованию вкладов. Конечно, каждый из этих резервов формально имеет своё назначение. Но ведь все они создаются на случай возникновения кризисных

явлений. Как каждый из этих фондов участвовал в преодолении кризиса 2008–2009 гг.? При нормировании финансовых резервов надо учитывать все эти резервные фонды. Во всяком случае, должен быть полностью учтены золотовалютные резервы.

На конец 2012 г. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния прогнозируется в размере 2,8 трлн. руб. каждый. К началу октября 2012 г. сумма золотовалютных резервов составила 524,5 млрд. руб. или по курсу – более 16 трлн руб. Нет оснований считать, что эта сумма уменьшится к концу 2012 г. Ведь с начала года она увеличилась примерно на 30 млрд. долл. Официальная таблица ряда показателей денежной системы еженедельно публикуется журналом «Эксперт».

Не надо ещё раз повторять, что есть ещё резервы, Центробанка, Агентства по страхованию вкладов, Агентства содействия жилищного строительства, наконец, длинные деньги накопительной части Пенсионного фонда, которые во всех развитых странах являются важным источником инвестирования. *В целом государство уже сейчас имеет финансовые резервы в сумме порядка 20 трлн. руб. Это в 3-4 раза больше, чем было затрачено на преодоление кризиса 2009 г.* Явно можно существенно уменьшить, если не приостановить вообще дальнейшее накопление резервных фондов. Между тем проектом федерального бюджета предусматривается доведение к концу 2015 г. объёма Резервного фонда до 4,7 трлн. руб. и создание Фонда национального благосостояния в сумме 2,8 трлн. руб. Таким образом, опять будет 2 трлн руб. изъято из хозяйственного оборота и не будет участвовать в содействии модернизационно-инновационных процессов. Кроме того, предусматривается создать 200 млрд. руб. резервов в самом бюджете.

Представляется, что вполне достаточно для преодоления последствий самых сильных кризисных явлений доведение объёма Резервного фонда к концу 2015 г. максимум до 3,54 трлн. руб. или до 4% к ВВП.

Вообще размер намеченных резервных фондов должен быть обоснован детальными расчётами. В материалах к проекту бюджета они отсутствуют. Это весьма характерно для сложившегося бюджетного процесса да и для прогноза.

Самые острые вопросы должным образом не обоснованы расчетами, а принимаются на веру.

Характерно, что в принятом Госдумой законе об антикризисных полномочиях правительства в основном говорится о полномочиях правительства в использовании на антикризисные меры Резервного фонда, т.е. на те же меры, что проводились и 2008–2009 гг. Но при этом умалчивается об использовании на эти цели всех золотовалютных резервов, т.е. наибольшей части финансовых резервов, а также о главной цели – стимулировании роста реальной экономики. Всё это не антикризисные меры, т.е. не меры по предотвращению кризиса, а меры по смягчению последствий уже наступившего кризиса.

И, наконец, третья возможность увеличения расходов бюджета – это изыскание дополнительных доходов. Это путь нельзя полностью исключать, хотя здесь возможности явно ограничены. Налоговая нагрузка на бизнес и так достаточно велика, и её повышать вряд ли целесообразно. Возможности увеличения акцизов уже учтены в бюджете на предельном уровне. Остаётся подумать над давно предлагавшемся введением прогрессивного налога на доходы физических лиц и налога на роскошь. Но введение этих налогов пока ещё тщательно не обосновано детальными расчётами.

Вряд ли можно рассчитывать на увеличение доходов и от приватизации. В бюджет уже заложено получение от приватизации крупных сумм. Они могут лишь уменьшиться из-за вполне вероятного откладывания приватизации некоторых активов в связи с их дешевизной на данное время.

Что касается увеличения доходов бюджета за счёт закладки в него более высоких мировых цен на углеводороды, то такая возможность есть.

По новому методу принята в бюджете цена на нефть в 97 долл./барр. на 2013 г., 101 долл./барр. на 2014 г. и 104 долл./барр. на 2015 г. Это намного ниже, чем она была в 2011–2012 гг. и существенно ниже большинства зарубежных прогнозов. Вместе с тем понятно стремление Минфина к так называемому консервативному варианту, обеспечивающему большую гарантию при исполнении бюджета. И с этим можно было бы согласиться при условии изменения порядка использования вполне вероятных дополнительных доходов при более высоких ценах на нефть.

Представляется, что не менее 60% этих дополнительных доходов должны направляться на развитие экономики и не более 40% на пополнение резервных доходов.

Если же фактическая цена на нефть будет ниже принятой в бюджете, то недостаток должен восполняться из резервных фондов, включая все золотовалютные резервы. Их намечено на начало 2013 г. вполне достаточно для этого.

Представляется, что следовало бы рассмотреть альтернативные варианты бюджета с увеличением в разумных пределах дефицита и меньшим накоплением резервов, но с более полным финансированием экономики.

По экспертным оценкам дополнительные бюджетные расходы от принятия указанных принципиальных решений могут составить в 2013 г. – 900 млрд. руб., в 2014 г. – 1100 млрд. руб. и в 2015 г. – 1100 млрд. руб. Эти дополнительные расходы могли бы существенно повысить темпы экономического роста, улучшить главные пропорции и заметно изменить характер развития российской экономики, снизить её зависимость от внешних воздействий, а также улучшить развитие отраслей социальной сферы.

2. *Общая оценка задач социально-экономического развития, поставленных в прогнозе.* В условиях создаваемой бюджетом крайне сильной финансовой недостаточности возможности решения многих крайне острых социально-экономических задач оказались весьма ограниченными. Вместе с тем в прогнозе удалось выполнить практически все задачи, поставленные на плановый период 2013 – 2014 гг. Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. по социальным вопросам. Это даёт основания признать социальную направленность прогноза.

Однако менее благополучно выглядит степень решения задач экономического роста, что может сильно затруднить и решение социальных задач за пределами 2015 г. Экономический рост во многом ставится в зависимость от жестокости финансовой политики. Это видно и из ранжирования и важности приоритетов социально-экономического развития, содержащегося в докладе о прогнозе. Первым приоритетом определено «повышение устойчивости

национальной финансовой системы, переход к новому бюджетному правилу и снижение инфляции».

Итак, не финансы должны обеспечивать экономический рост и модернизационно-инновационные процессы, а социально-экономическое развитие должно подстраиваться под решение финансовых вопросов. Это в значительной мере определило показатели социально-экономического развития на предстоящий период.

3. Темпы роста ВВП и важнейших сфер экономики представлены в таблице 2.

Таблица 2

Темпы роста ВВП и важнейших сфер экономики

	в % к предыдущему году				
	2011	2012	2013	2014	2015
	факт	оценка	прогноз		
ВВП	104,3	103,5	103,7	104,3	104,5
Промышленное производство	104,7	103,6	103,7	103,7	103,7
Сельское хозяйство	122,1	95,6	106,4	102,4	102,8
Инвестиции в основной капитал	108,3	105,5	107,2	107,3	107,9
Розничный товарооборот	107,0	106,1	105,4	105,8	105,8
Реальные денежные расходы населения	100,8	103,0	103,7	105,2	105,3
Экспорт, млрд. долл.	522,0	534,0	500,1	521,8	545,1
Импорт, млрд. долл.	329,8	342,7	375,4	407,4	439,9
Инфляция, %	106,1	107,0	105,0-106,0	104,0-105,0	104,0-105,0

Итак, после исчерпания восстановительных посткризисных факторов экономического развития наступает заметный спад темпов роста, которые к концу периода, кроме ВВП даже не достигают посткризисных и достаточно далеки от докризисных. Обращает на себя внимание неправомерная равномерность этих темпов по некоторым сферам экономики. Например, совершенно одинаковые темпы роста промышленности за все 3 года, или весьма незначительные их изменения по инвестициям и розничному товарообороту. Так не бывает. Но это отражает отсутствие заметных идей о необходимых сдвигах в характере экономического развития.

Такая инерционность развития означает, что российская экономика в период до 2015 г. ещё не выходит из этапа посткризисного чисто

восстановительного развития и не переходит к этапу модернизационно-инновационного развития. Откладывание решительных шагов в реализации современных задач экономической политики государства недопустимо.

Позитивным является прогнозируемое продолжение опережающего другие сферы рост инвестиций в основной капитал. Именно рост инвестиций может и должен обеспечить прорывные шаги в осуществлении модернизационно-инновационных процессов. Однако это опережение крайне незначительно.

Руководством страны была поставлена задача довести долю инвестиций в основной капитал в ВВП к 2020 г. до 30–40%. В Указе Президента России от 7 мая 2012 г. было дано задание довести объем инвестиций в основной капитал не менее чем до 25% к ВВП в 2015 г. и 27% в 2018 г. Эта доля составляет по оценке в 2012 г. 20%. На последующий период прогнозируется рост в 2013 г. до 21%, 2014 г. – до 21,8% и в 2015 г. до 22,3%. Это значит, что за три года увеличение этой доли составит всего 2,3 процентных пункта или 0,8 процентных пункта в среднем за год. Если увеличение доли в ВВП инвестиций в основной капитал будет идти и дальше с такой же скоростью, то в 2020 г. она составит всего 26%. Этого совершенно недостаточно. Страны, проходящие этап индустриализации обычно имеют большую долю инвестиций в основной капитал в ВВП. Решение этой задачи откладывается на неопределённое время.

Представляется, что в российской экономике для реализации политики государства требуется существенное увеличение инвестиций в основной капитал. Много говорится об улучшении инвестиционного климата, призванного содействовать привлечению корпоративного, в том числе зарубежного капитала.

Фактором стимулирования инвестиций может стать снижение ставки рефинансирования. Ставка в 8% явно тормозит инвестиционную активность. В августе 2012 г. депутаты Госдумы от единороссов предложили снизить её до 1%, что вызвало немало критики из-за опасения сильного роста инфляции. Может быть снижение ставки рефинансирования с 8 до 1% действительно слишком резкое. Но доведение её до 3–4% явно целесообразно. Ещё одним фактором стимулирования инвестиционной активности является принятое Центробанком решение кредитование длинными деньгами под залог нерыночных активов.

Вместе с тем все эти меры не в состоянии кардинально решить проблему усиления инвестиционной активности.

Наиболее действенной мерой привлечения корпоративного в т. ч. иностранного капитала является повышение темпов роста бюджетных инвестиций. Известно, что корпоративный, в том числе зарубежный капитал активно вкладывается в проекты, в которых на началах софинансирования вкладываются и бюджетные средства. Мало охотников вкладываться в крупные проекты, в которые не вкладывается государство.

Ведь одним из факторов сдерживающих зарубежные инвестиции является деформированная структура производства как источник нестабильности экономики. И особенно сдерживает зарубежные инвестиции тот факт, что правительство страны не вкладывает бюджетные средства в диверсификацию, не готово брать на себя риски по долгосрочным инвестициям, а копит деньги в виде подушки безопасности.

Задачи диверсификации производства на инновационной основе, осуществление новой индустриализации, развитие отраслей социальной сферы и строительства жилья требует резкого роста инвестиций в основной капитал. Рост инвестиций в основной капитал является также важным фактором превышения внутреннего спроса над внешним. А это весьма действенная защита от кризиса.

Другим фактором увеличения внутреннего спроса является рост денежных доходов населения. Представляется, что прогнозируемые практически равные темпы роста доходов населения и ВВП в 2013 г. и превышение темпов роста доходов над темпами роста ВВП в 0,8-0,9 процентных пункта совершенно недостаточно ни для повышения уровня жизни населения, ни для увеличения внутреннего спроса. В экономически успешные годы (2000–2007 гг.) это превышение было значительно большим.

Настораживающим является довольно сильное опережение прироста импорта над экспортом. Это отражает всё ещё высокую зависимость российской экономики от внешних факторов. Снижается и абсолютное положительное внешнеторговое сальдо с 192,2 млрд. долл. в 2011 г. до 105,0 млрд. долл. в 2015 г.

Обращает на себя и тот факт, что весьма решительное преодоление дефицитности бюджета и стерилизация денежной массы в резервных фондах не приводит к такому же решительному преодолению инфляции. Инфляция, конечно, снижается, но в 2015 г. продолжает быть выше, чем в большинстве развитых зарубежных стран с их крупными дефицитами, хотя в России к 2015 г. бюджет планируется практически уже бездефицитным.

Представляется, что предлагаемое выше увеличение бюджетных расходов, направляемых на развитие экономики и другие необходимые меры могут позволить запланировать повышение темпов прироста экономики и важнейших её сфер к 2015 г. до следующих размеров: ВВП – до 6%, промышленного производства – до 5,5%, инвестиций в основной капитал – до 11-12%, розничного товарооборота – до 7%, реальных денежных доходов населения – до 7%.

Эти предложения видимо покажутся весьма неожиданными, учитывая, что большинство экономистов предрекают ещё более скромные темпы прироста экономики. Это зависит от подхода к прогнозу, как к чистому предвидению или к документу, ставящему задачи и намечаемому меры по их осуществлению. Если принять второй подход к этому документу, то правильным будет предусмотреть (именно предусмотреть, а не предвидеть) более высокие темпы экономического роста. Именно это и предлагает Институт экономики РАН.

Следует подчеркнуть, что социально-экономическое развитие России в значительной мере определяется документами, носящими отнюдь не прогнозный характер, а скорее плановый. Это федеральные целевые программы, планы госкорпораций, да и уже упоминаемые Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. и многие другие.

Между тем документ, определяющий социально-экономическое развитие на 3 года позиционируется как чистый прогноз, т. е. только как предвидение. Представляется необходимым выделение в этом документе планируемой части с мерами реализации и ответственными за выполнение.

Таким образом, темпы роста ВВП есть возможность увеличить с тем, чтобы к 2015 г. они вплотную приблизились к докризисным. Это и будет действительно реальным преодолением кризиса. Существенно увеличиваются

темпы прироста инвестиций в основной капитал, что является залогом модернизационно-инновационного развития российской экономики за пределами 2015 г. и успешного решения многих задач, намеченных экономической политикой к 2020 г.

Также могут быть повышены темпы прироста реальных денежных доходов населения и розничного товарооборота, хотя и в меньшей степени, чем инвестиций в основной капитал. Надо отметить, что на пике кризиса удалось не только не снизить, но даже и повысить реальные денежные доходы и осуществить в том числе и в первые три посткризисных года ряд крупных мероприятий по повышению пенсий и зарплат некоторым категориям работников бюджетных сфер. И хотя предлагаемые темпы роста реальных денежных доходов населения нельзя считать достаточными для преодоления бедности и сильного имущественного расслоения общества, но период 2013–2015 гг. видимо должен стать периодом накопления условий в реальном секторе экономики для прорывных шагов в 2016–2020 гг. в социальной сфере.

4. При увеличении бюджетных расходов не предлагается увеличить *инфляцию*. И это правильно. Отчётные данные за прошлые годы не показывают строгой зависимости инфляции от роста расходов бюджета и денежной массы. Соответствующие данные приведены в таблице 3.

Таблица 3

Рост расходов бюджета, денежной массы и потребительных цен за 2008–2011 гг.

	в % к предыдущему году				
	2007	2008	2009	2010	2011
Расходы консолидированного бюджета	135,9	124,0	114,7	109,8	113,5
Денежная масса	143,5	100,8	117,7	131,1	122,6
Потребительские цены	111,9	113,3	108,8	108,8	106,1

Итак, прежде всего, нет жёсткой зависимости между ростом расходов бюджета и денежной массы. Денежная масса растёт в значительной мере от кредитной активности. Нет жёсткой зависимости и между ростом денежной массы и инфляцией. Здесь на инфляцию действует огромное количество факторов, не связанных с ростом денежной массы – изменение обменного курса рубля из-за повышения или снижения цены на нефть, роста цен и тарифов на продукцию и услуги так называемых естественных монополий, урожайности, зависящей от погодных условий и многие другие.

Из приведенных лет только в одном – 2011 г. – снижение инфляции следует за снижением темпов роста денежной массы и то далеко не в одинаковых пропорциях. В предыдущих годах при сильном росте расходов бюджета практически не растёт денежная масса, но высокая инфляция (2008 г.), а затем снижаются темпы роста расходов бюджета при существенном росте денежной массы и неизменной инфляции.

В 2012 г. при росте расходов консолидированного бюджета на 17%, т.е. выше, чем в 2011 г. инфляция существенно растёт. В 2012 г. высокая инфляция явно была результатом в основном роста цен на продукты питания из-за засухи и тарифов, как было во всей Европе. И увеличение или уменьшение роста расходов бюджета и денежной массы здесь не при чём. По проекту федерального бюджета предусмотрен следующий рост расходов консолидированного бюджета в номинальном выражении: 2013 г. – 4,4%, 2014 г. – на 6,1%, 2015 г. – на 10,0%. Инфляция после существенного роста в 2012 г. в дальнейшем стабилизируется. Зависимость инфляции от динамики расходов бюджета не выявляется и в будущем. Это даёт основание не увеличивать инфляцию при предполагаемом увеличении расходов бюджета.

В целом предложенные параметры в сравнении с данными таблицы 2 показывают *безусловную эффективность варианта бюджетной политики, допускающего сохранение в разумных пределах дефицита бюджета и приостановления накопления избыточных финансовых резервов.*

Ниже будет рассмотрена степень решения наиболее приоритетных проблем современного развития российской экономики.

5. Главными приоритетами экономической политики государства безусловно является *диверсификация производства и усиление инновационной активности.* Только реализация этих приоритетов способно изменить облик российской экономики, с топливно-сырьевого к высокотехнологичному, резко снизить уязвимость страны от внешних воздействий.

В прошлые годы в докладах о прогнозе социально-экономического развития страны приводилась таблица изменения долей отдельных отраслей в промышленности. Практически впервые в докладе такой таблицы нет. И вообще в докладе тема диверсификации не выделена как важнейшая задача

экономического развития на современном этапе. Такое отстранение прогноза от этой проблемы удивительно.

В докладе приводится следующий крайне важный параметр: доля обрабатывающих отраслей производства после спада в 2009–2010 гг. до 12,9% к ВВП, в прогнозный период достигает 13,5%. За 5 лет эта доля увеличится всего на 0,6 процентных пункта или на 0,1 процентных пункта в год. Такие темпы не обеспечивают выполнение задания Указа Президента от 7 мая 2012 г. увеличить долю высокотехнологичных отраслей в ВВП к 2018 г. в 1,3 раза.

Конечно, о тенденциях в этой области можно судить по темпам роста отдельных отраслей в сравнении между собой и с темпами роста промышленности в целом. Из этих данных видно, что машиностроение растёт действительно существенно быстрее, чем другие отрасли, что обеспечивает некоторый рост его доли в промышленности. Вместе с тем даже с учётом этого, а также темпов роста потребительского комплекса и отраслей промежуточного спроса доля ТЭКа продолжает быть достаточно высокой, сохраняются на уровне близкой к 40%. Это сохраняет и сильную зависимость российской экономики от внешних воздействий. Чтобы преодолеть эту зависимость, необходимо снизить долю ТЭКа в промышленности до 20–25%. Конечно это потребует длительного периода за пределами 2015 г. Но делать решительные шаги к этому надо уже сейчас. И главное, надо признать это, безусловно, одним из самых, если не самым первоочередным приоритетом. Этого во всех материалах к проекту бюджета и прогнозу нет.

Что касается *усиления инновационной активности*, то для характеристики этого процесса обычно пользуются двумя показателями – удельным весом организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций и доля инновационных товаров, работ и услуг в общем объеме. Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций прогнозируется увеличить с 9,3% в 2010 году до 12,1 в 2015 г.

В докладе и прогнозе говорится, что это «рекордное» значение. Конечно рекордное, если за предыдущие много лет оно не выходило за рамки 10%. Но и при этом в 2015 г. – 88% организаций совсем не будут заниматься

технологическими инновациями. Это позорные для цивилизованной страны, претендующей на статус великой державы, цифры, учитывая, что в развитых странах доля предприятий, занимающихся инновациями, составляет 50–70%.

Большие вопросы возникают по доле инновационной продукции. Этот показатель в течение ряда лет складывался вокруг 5%. В 2011 г. он составил по данным Росстата 4,9%. И вдруг, в 2011 г. он подскочил сразу до 6,1%. Есть подозрение, что дело здесь видимо в методике отнесения той или иной продукции к инновационной. К 2015 г. прогнозируется доведение этого показателя до 14%. Огромный, но весьма сомнительный рост. Однако и при таком росте этот показатель катастрофически отстает от развитых зарубежных стран, где он достигает 30–50%.

При этом возникает сомнение, что при практически неизменной доле инновационно активных организаций можно в 2 раза увеличить долю инновационной продукции.

Предлагаемое выше увеличение на 2013–2015 гг. бюджетных расходов необходимо в наибольшей своей части направить именно на цели поэтапной диверсификации производства, поставив цель снизить долю ТЭКа к 2015 г. до 33–35% с тем, чтобы к 2020 г. выйти на структуру с долей ТЭКа порядка не более 23–25%. При этом наибольшее увеличение в промышленности должны получить доли машиностроения и потребительского комплекса. Только это может надежно защитить российскую экономику от негативных внешних воздействий.

Конечно, при этом необходимо, чтобы продукция машиностроения и потребительского комплекса стала конкурентоспособной не только на внутреннем, но и на внешних рынках. А для этого надо существенно увеличить долю инновационной продукции. Руководством страны была поставлена задача довести к 2020 г. долю инновационной продукции до 25–30%, т.е. приблизиться к уровню развитых стран. Необходимо довести долю инновационной продукции к 2015 г. как минимум до 17%. Следует отметить, что проблема увеличения инновационной деятельности отражена в материалах к проекту федерального бюджета и прогнозу весьма обширно, но недостаточно конкретно, без указания,

в каких видах производства увеличение доли инновационной продукции идет достаточно быстро, а в каких медленно, почему.

6. Следующей важнейшей группой приоритетов являются требующие решения проблемы в социальной сфере. Это, прежде всего, проблема преодоления бедности, имущественного расслоения населения, формирование среднего класса. Рост доходов населения по главным видам приведен в табл. 4.

Таблица 4

Рост доходов населения (в % к предыдущему году)

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Реальные располагаемые доходы населения	100,8	103,0	103,7	105,2	105,3
Реальная заработная плата	102,2	109,1	103,7	105,5	105,9
Средний размер трудовой пенсии	109,7	110,2	110,9	109,6	109,4

Итак, заработная плата и особенно пенсия растет быстрее, чем все денежные доходы населения. При намеченных темпах роста заработной платы при условии их сохранения за пределами 2015 г. обеспечивается выполнение задания по этому показателю в соответствующем Указе Президента России от 7 мая 2012 г.

Однако это не обеспечивает решение задач преодоления бедности, сильного имущественного расслоения населения и поставленной ранее руководством страны задачи довести к 2020 г. долю среднего класса до 50–60%. Это требует значительно большего опережения.

На период 2013–2015 гг. предусмотрены, казалось бы, достаточно высокие темпы роста пенсий. Но и это не обеспечивает вывод значительной части пенсионеров из числа бедных. Видимо к концу периода надо осуществлять новые серьезные меры по повышению пенсии.

При этом следует иметь в виду, что нормативное 40% соотношение пенсии и зарплаты заимствованы из практики развитых зарубежных стран, где зарплата в разы выше, чем в России. Там 40% от зарплаты обеспечивают действительно весьма достойную жизнь. В России же эти 40% обеспечивают подчас весьма бедное существование. Придется продолжить сложившуюся практику доплаты к пенсиям из региональных бюджетов до крайне скудного прожиточного минимума. Но это вынужденная далеко не идеальная практика. Надо от нее уходить, повышая пенсии.

На период 2013–2015 гг. коэффициент замещения снижается с 36,1% в настоящее время до 33,7%. Это просто отражает опережающий и достаточно высокий рост зарплаты. Отношение же трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера возрастет с 1,68 до 1,83 раза. Но вообще это соотношение необходимо в недалеком будущем довести до 3 раз.

Прогнозируемый рост денежных доходов населения определяет крайне медленное преодоление бедности. Доля лиц с доходами ниже величины прожиточного минимума по прогнозу снижается с 12,8% в 2011 г. до 11,5% в 2015 г. Конечно, преодоление бедности не означает доведение этой доли до нуля. Но представляется, что максимально допустимой эта доля может быть не более 6%. Если снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума будет идти такими темпами, как это прогнозируется на 2013–2015 гг., то для снижения этой доли хотя бы до 6% потребуются после 2015 г. еще почти 20 лет.

Но главное это порочное, от которого отказался весь цивилизованный мир, определение уровня бедности по сравнению с величиной прожиточного минимума, причем еще такого скудного и архаичного (если не сказать смешного) каким он установлен в России. С 1 января 2013 г. начнет действовать новый прожиточный минимум, рассчитанный на основе тоже новой потребительской корзины. Величина этого прожиточного минимума в 2013 г. будет больше, чем 2012 г., рассчитанный по потребительской корзине, действовавшей с 2006 г. всего на 4,2%. Это явно заниженные величины. Конечно, не может быть, чтобы жизненный стандарт за прошедшее с предыдущего установления потребительской корзины и прожиточного минимума увеличился всего на 4%. Да и стоимостная величина в 8 тыс. руб. показывает, что в нее явно не входит возможность семьи на свои доходы купить (даже по ипотеке) или арендовать достойное жилье и многие другие покупки. Вот и образовался в России такой непонятный социальный слой, которого нет в других развитых странах, как малообеспеченные, доля которого составляет порядка 60%. Этим малообеспеченным государство обещает при наличии у них жилья меньше, чем в 10 кв. м на человека предоставить бесплатно социальное жилье даже, если их доход значительно выше этого смешного прожиточного

минимума. Определение уровня бедности сравнением с этой величиной прожиточного минимума искажает проблему. Ведь, если перейти к определению бедности, как это делается в развитых странах (по сравнению со средней величиной доходов), то уровень бедности в России как минимум удвоится.

Этот вопрос в материалах к прогнозу совсем не затронут также как и проблема имущественного неравенства и рост среднего класса. По этим проблемам нет даже никаких прогнозных цифр. *Министерствам экономического блока правительства эти проблемы не интересны.* Удивительно, что и в Госдуме эти вопросы не обсуждаются.

7. Крайне острой остается *проблема строительства жилья*. К 2015 г. ввод в действие жилья прогнозируется довести до 77,9 млн. кв. м. против 66,2% в 2012 г. Таким образом, задача, поставленная руководством страны, довести в 2015 г. ввод в действие жилья до 90 млн. кв. м. сорвана. Если увеличение ввода в действие жилья будет и после 2015 г. идти такими же темпами, то будет сорвана и другая задача, поставленная руководством страны – довести ввод в действие жилья к 2020 г. до 140 млн.кв.м. Для этого нужно будет обеспечить ежегодный прирост ввода в действие жилья в 15 млн.кв.м., что явно не реально.

Следует подчеркнуть, что в докладе о прогнозе честно сказано, что задание правительства по жилью не выполняется. Но в прогнозе нет ряда показателей, содержащиеся в соответствующем Указе Президента от 7 мая 2012 г.

Приходится подчеркнуть, что *по этой острейшей проблеме в материалах к прогнозу четко не сказано о том, как, какими методами, за счет каких средств можно существенно увеличить ввод в действие жилья*. Надежд на ипотеку здесь мало. А если они и есть, то надо показать, сколько жилья будет построено за счет средств населения, а главное кем – тем, кому нужно улучшить жилищные условия или тем, кто выгодно вкладывает свои сбережения, покупая вторую или третью квартиры. Возникает вопрос в чем тут дело: *министерства экономического блока правительства не видят этих проблем или намеренно обходят их*. Так, в частности следовало бы более детально рассматривать динамику роста ипотеки. Ведь после сильного ее роста в I кв. 2012 г. против

низкой базы, уже со II кв. началось уменьшение этого роста. Видимо началось исчерпание платежеспособного спроса на ипотеку.

Следует отметить, что правительство РФ видит эту проблему. В середине 2012 г. была принята специальная программа «Доступное жилье», направленная на частичное бюджетное субсидирование затрат граждан на ипотеку. Решение очень правильное, но вряд ли достаточное. В 2012 г. затраты населения на ипотеку составили порядка 1 трлн. руб. Значит эта помощь должна составить весомую величину. Поэтому она вряд ли кардинально решит проблему, хотя некоторые улучшения конечно будут.

8. Среди приоритетов продолжает быть весьма важным *развитие отраслей социальной сферы*. Следует подчеркнуть, что здесь, особенно в *здравоохранении* за три посткризисных года и вообще предшествующие годы много сделано. Построено много современных, хорошо оснащенных медицинских центров, переключено внимание на ремонт, реконструкцию и оснащение районных медицинских учреждений техникой, организовано обучение медперсонала использованию этой техники, повышается зарплата, поставлена задача довести долю отечественного производства в используемой медицинской технике и фармацевтике с 20% в настоящее время до 50%.

Однако эти проблемы отражены в прогнозе крайне скудно. Остается неясным, сколько медицинских учреждений и школ будут отремонтированы и реконструированы, какой техникой и в каком количестве оснащены, какие лекарства будут полностью или в какой части обеспечиваться отечественным производством и т.д.

Например, наиболее острой проблемой последних лет стала ликвидация многих сельских фельдшерских пунктов. Бюджет и прогноз никак не откликнулись на эту проблему. В докладе о прогнозе нет даже ее упоминания.

Немало в прошлые годы было сделано и в *образовании*. Идет ремонт и реконструкция школ, их компьютеризация, повышение зарплаты учителям и др. Но также как и по здравоохранению по образованию в материалах к бюджету и прогнозу отсутствует отражение современных проблем, которые в наибольшей мере волнует население. Это такие проблемы как существенные различия в качестве обучения в различных школах, в результате чего возникали трудности в

поступлении в 1 класс в престижные школы, расширение платных образовательных услуг, ликвидация (часто под названием - объединение) малокомплектных школ. В материалах к бюджету и прогнозу нет ответа на эти вопросы.

* * *

Проведенный анализ параметров и пропорций проекта федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 г. и на плановый период 2014–2015 гг. позволяет сделать следующие выводы:

– *параметры и пропорции проекта бюджета и прогноза дают основания для утверждения об их социальной направленности и обеспечивает выполнение большинства, особенных в социальной сфере, заданий содержащихся в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.;*

– *параметры и пропорции проекта бюджета и прогноза не в должной мере содействуют ускорению модернизационно-инновационных процессов, не защищают в действительности российскую экономику от негативного влияния внешних кризисных явлений, не позволяют серьезно улучшить уровень и качество жизни населения, а значит, не соответствуют решению приоритетных задач современного социально-экономического развития страны;*

– *материалы проекта бюджета и прогноза социально-экономического развития не раскрывают в должной мере наиболее острые проблемы, требующие приоритетного решения;*

– *необходима проработка альтернативных вариантов бюджета и прогноза, ориентированных на ускорение роста бюджетных расходов, направленных на ускорение экономического роста и модернизационно-инновационных процессов.*

Видимо в настоящее время в ходе обсуждения в Госдуме осуществить переработку проекта бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации по всем поднятым выше проблемам вряд ли возможно. Но необходимо по тем проблемам, по которым в бюджете на 2013 год не удастся нести существенные поправки, сейчас хотя бы поставить эти проблемы и изложить пути их решения в будущем, имея в виду реализовать в бюджете и прогнозе на 2014–2016 гг.

4. Оценка формирования доходов Федерального бюджета на 2013-2015 гг.

Для оценки обоснованности доходов федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов ниже приведены результаты анализа поступления денежных средств, формирующих эти доходы. При этом в графах 2 и 4 приведены данные, которые были в проекте федерального бюджета РФ на 2012-2014 гг.

Таблица 1

Поступление денежных средств, формирующих доходы Федерального бюджета РФ на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 гг., млрд.руб.

Виды поступлений денежных средств	2013 г.		2014 г.		2015 г.
	Разработки в 2011 г.	Разработки в 2012 г.	Разработки в 2011 г.	Разработки в 2012 г.	
1	2	3	4	5	5
1. Налог. на прибыль организации зачислению в Федеральный бюджет	392,4	419,5	416,5	493,3	559,5
2. Поступление налога на добавленную стоимость:	2106,4	2173,4	2361,7	2566,2	3025,1
- <u>Числитель</u> – на товары (работы и услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;	-----	-----	-----	-----	-----
- <u>Знаменатель</u> – ввозимые на территорию Российской Федерации	2077,5	1925,4	2383,5	2126,2	2329,9
3. Поступление акцизов по подакцизным товарам (продукции):	523,0	502,7	690,0	655,3	758,0
- <u>Числитель</u> – производимых на территории Российской Федерации;	-----	-----	-----	-----	-----
- <u>Знаменатель</u> – ввозимых на территорию Российской Федерации	68,6	71,1	82,5	87,7	106,7
4. Поступление от налога на добычу полезных ископаемых	2205,5	2358,3	2424,8	2126,2	2329,9
5. Поступление регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции (в виде углеводородного сырья)	20,6	14,4	23,3	15,7	37,6
6. Поступления водного налога	2,9	2,6	2,9	2,6	2,6
7. Поступление сборов за пользование объектами водных биологических	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Виды поступлений денежных средств	2013 г.		2014 г.		2015 г.
	Разработки в 2011 г.	Разработки в 2012 г.	Разработки в 2011 г.	Разработки в 2012 г.	
1	2	3	4	5	5
ресурсов					
8. Поступление государственных пошлин	99,0	101,9	99,8	102,8	103,5
9. Поступления от таможенных пошлин: - <u>Числитель</u> – ввозных; - <u>Знаменатель</u> - вывозных	911,8 ----- 3533,4	666,4 ----- 3620,2	1033,4 ----- 3811,6	675,5 ----- 3760,3	671,3 ----- 4225,1
10. Поступления от вывозных таможенных пошлин, уплаченные в соответствии с Соглашением о порядке уплаты и зачисления вывозных таможенных пошлин с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза нефти сырой и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти	--	112,3	--	118,1	125,7
11. Поступления от таможенных сборов	39,6	19,8	44,6	21,8	23,9
12. Поступления от реализации на экспорт высокообогащенного урана и природного сырьевого компонента низкообогащенного урана	15,6	14,5	15,6	8,8	Не прогнозируется
13. Поступления от реализации работы разделения, содержащихся в стоимости низкообогащенного урана, полученного из высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия	21,7	18,0	4,8	11,2	Не прогнозируется
14. Поступления от уплаты таможенных пошлин, налогов, уплачиваемых физическими лицами по единым ставкам таможенных пошлин, налогов, или в виде совокупного таможенного платежа	43,3	52,3	49,0	55,1	57,9
15. Поступления от использования имущества,	281,0	346,8	307,0	370,2	370,2

Виды поступлений денежных средств	2013 г.		2014 г.		2015 г.
	Разработки в 2011 г.	Разработки в 2012 г.	Разработки в 2011 г.	Разработки в 2012 г.	
1	2	3	4	5	5
находящегося в государственной и муниципальной собственности					
16. Поступление платежей при пользовании природными ресурсами	75,7	117,2	77,4	122,7	128,0
17. Поступления от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	132,9	138,5	135,4	140,8	144,9
18. Поступления от продажи материальных и нематериальных активов	98,3	105,1	90,7	100,8	105,4
19. Поступления административных платежей и сборов	9,7	11,0	10,1	11,5	11,9
20. Поступления штрафов, санкций, возмещения ущерба	8,2	10,1	8,1	9,9	10,1
21. Поступление прочих неналоговых доходов	28,8	32,6	19,4	33,3	33,0
22. Безвозмездные поступления	9,6	5,2	8,5	4,1	4,1
23. Итого:	12705,9	12839,7	14101,0	13620,5	15164,7
24. Доходы всего из «Основные характеристики Федерального бюджета на 2013 – 2015 гг. » (табл.2.1)		12865,9		14063,4	15615,5

Из данных, приведенных в таблице 1, следует, что сумма всех поступающих платежей в Федеральный бюджет Российской Федерации (поз.23) несколько отличается от доходов (всего, поз.24). При этом, если в 2013 году (графа 2) расхождение между поступлениями (поз.23) и доходами, всего (поз.24) составляет 0,2%, то в 2014 году (графа 5) оно равно 3,25%, а в 2015 году 2,97%.

Если же все поступления в Федеральный бюджет Российской Федерации принять за 100 процентов, то основная масса денежных поступлений приходится на поступления от налога на прибыль (поз.1), от НДС (поз.2), акциз (поз.3), от НДСПИ (поз.4) и от таможенных пошлин (поз.9):

- в 2013 году – 91,4%;
- в 2014 году – 91,7%;
- в 2015 году – 92,4%;

Проведенный анализ подтверждает необходимость совершенствования налоговой системы в части ограничения видовых поступлений, так как большей части позиций поступления денежных средств, обеспечивающих доход Федерального бюджета, являются ничтожными, и их налоговое администрирование не эффективно.

Более того, учитывая тот факт, что большая часть предприятий реального сектора экономики являются частными, вызывает сомнение правомерность данных по поступлению денежных средств, приведенных в таблице 1.

5. Обоснованность введения «нового бюджетного правила» при определении доходов бюджета

При существующем методическом подходе к расчетам доходов федерального бюджета Российской Федерации на очередной трехлетний период 2013 – 2015 гг. большое значение имеет прогнозирование цены на экспортируемую сырую нефть на мировом рынке. Как показала практика, еще никому, в том числе и России, не удается прогнозировать эту цену с допустимой для бюджетного проектирования погрешностью. И это не случайно, так как даже бывший президент ОПЕК, ссылаясь на множество экономических, технических, политических, географических и других факторов, отказывается делать какие-либо прогнозы по стоимости нефти сырой на мировом рынке.

В связи с этим, озвученное 28 июня 2012 года Президентом Российской Федерации В.Путиным «новое бюджетное правило» по определению дохода от экспорта Российской Федерацией нефти сырой в 2013 году и плановый период 2014 и 2015 годов, при котором будет использоваться средняя цена на нефть сырую, сложившуюся за предыдущие пять лет и ежегодном добавлении соответствующих изменений в течение последующих пяти лет, с тем, чтобы потом можно было рассчитывать среднюю цену на нефть сырую на следующий трехлетний период с учетом цены за 10-ти летний период, вряд ли может быть приемлемым.

По нашему мнению, такой методический подход не следует считать научно обоснованным и приемлемым при бюджетном проектировании, так как трудно ожидать повторения аналогичных событий в последующие годы, которые произошли в прошедшем пятилетии и десятилетии.

Несостоятельность предложенного Минэкономразвития и Минфином России «нового бюджетного правила» по расчету дохода от экспорта нефти сырой, используемого при бюджетном проектировании на трехлетний период 2013 – 2015 гг. можно продемонстрировать с использованием средней цены на нефть сырую и ее экспорта за период 1995–2011 гг. (табл. 1).

Таблица 1

Объемы экспорта и средние цены на нефть сырую в 1995-2011 гг.¹⁾

Показатели	1995 г. факт	2000 г. факт	2005 г. факт	2007 г. . факт	2008 г. факт	2009 г. факт	2010 г. факт	2011 г. факт	за период	
									2007-2011 гг.	1995-2011 гг.
I. Экспорт на мировые рынки (всего), в том числе:										
1. Объем, млн.т.	116	145	253	258	243	247	247	237	1232	1746
2. Средняя цена, долл./тонн ! долл/баррель ³⁾	107	175	330	470	663	407	546	755	565,5 2 ²⁾	468,48 ²⁾
									568,2	431,63
	14,7	24,03	45,33	64,56	91,07	55,91	75,0	103,71 ⁴⁾	77,68²⁾	64,35²⁾
									78,05	59,29
3. Выручка, млн долл	12412	25375	83490	121260	161109	100529	134862	178935	696695	817972
II. Экспорт в страны дальнего зарубежья										
4. Объем, млн.т.	100	128	215	221	205	211	224	214	1075	1518
5. Средняя цена, долл./тонн ! долл/баррель ³⁾	110	180	344	485	696	420	557	784	587,0 ²⁾	486,84 ²⁾
									588,4	447,0
	15,11	24,72	47,25	66,62	95,6	57,69	76,51	107,69	80,63²⁾	66,87²⁾
									80,82	61,4
6. Выручка, млн долл	11000	23040	73960	107185	142680	88620	124768	167776	631029	739029
III. Экспорт в страны СНГ										
7. Объем, млн.т.	15,6	17,0	38,0	37,3	38,2	36,4	22,9	22,8	157,6	228,2
8. Средняя цена, долл./тонн ! долл/баррель ³⁾	89,3	140	253	378	483	328	430	480	414,21 ²⁾	344,73 ²⁾
									419,8	322,66
					45					

Показатели	1995 г. факт	2000 г. факт	2005 г. факт	2007 г. . факт	2008 г. факт	2009 г. факт	2010 г. факт	2011 г. факт	за период	
									2007-2011 гг.	1995-2011 гг.
	12,27	19,23	34,75	51,92	66,35	45,05	59,06	107,14	56,9	47,35
									57,66	44,32
9. Выручка, млн.долл.	1393,08	2380,0	9614	14099,4	18450,6	11939,2	9847	10944	65280,28	78667,28

- 1) Исходные данные: Россия в цифрах, 2012 – экспорт, с. 550, 551, 553; Средняя цена – с. 559, 560, 561.
- 2) Числитель – средневзвешенная стоимость с учетом средней цены и объемов продаж, знаменатель – среднеарифметическая цена.
- 3) 1 баррель = 0,1373 тонн нефти «Urals» или 7,28 баррель в 1 тонне нефти сырой.
- 4) В основных направлениях бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов отмечается, что средняя цена на нефть «Urals» в 2011 году составляла 109,4 долл./баррель³, в то время как по данным Росстата она составляла 103,71 долл./баррель.

³ Такая цена могла бы быть, если считать, что 1 тонна нефти сырой равна 6,9 баррелей, а не 7,28, как это принято согласно американской нефтяной практике (1 баррель равен 42 галлонам, или 158, 987 литров).

Из данных, приведенных в таблице 1, следует, что экспортная средняя цена на нефть сырую существенно отличается:

- во-первых, от того, в какие страны она экспортируется, в страны дальнего зарубежья, или в страны СНГ;

- во-вторых, принимается средняя цена, либо исходя из цены, сложившейся за пятилетний период, либо за более длительный период;

- в-третьих, либо средняя цена на нефть сырую рассчитывается как средневзвешенная величина, учитывающая объемы экспорта нефти сырой, либо как среднеарифметическая;

- в-четвертых, чем длительней период (5 или 10 лет), используемый для определения средней цены на нефть «Urals» на очередной трехлетний период, тем большая возможность ошибки в средней цене нефти «Urals», так как в длительном периоде более вероятна возможность возникновения негативных ситуаций, вызывающих волатильность цен на нефть «Urals».

Действительно, в зависимости экспорта нефти сырой либо в страны дальнего зарубежья, либо в страны СНГ, отличие цен на нефть сырую, рассчитанные как средневзвешенные за 5-ти летний период, составляет около 30% (80,63 \$/баррель и 56,9 \$/баррель).

Если же взять более длительный период (в приведенном в таблице 1 примере взято 8 лет, начиная с 1995года), то их отличие от цен 5-ти летнего периода будет составлять: для дальнего зарубежья – порядка 13%, а для стран СНГ – порядка 17%.

Приведенные выше расчеты подтверждают, что «новое бюджетное правило» определения средней цены на экспортируемую Россией нефть сырую не дает желаемых результатов в бюджетном проектировании доходов Федерального бюджета РФ на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов!!!

Подтверждением этому выводу могут служить данные, приведенные в таблице 2.

**Динамика средней цены на экспортируемую нефть сырую из России в период
2012–2015 годов**

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Средняя цена нефти сырой \$/баррель	91,07	55,91	75,0	$\frac{103,71}{109,4^{1)}$	$\frac{101,0^{2)}}{85,34^{3)}$ 115,0⁴⁾	$\frac{101,0^{2)}}{97,0^{4)}$	$\frac{101,0^{2)}}{101,0^{4)}$	104,0⁴⁾

- 1) В Основных направлениях бюджетной политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов отмечается, что средняя цена на нефть «Urals» в 2011 году была 109,4 \$/баррель.
- 2) Приведена средняя цена на нефть «Urals», принятая Минфином России в 2011 году при разработке Федерального бюджета и плановый период 2014 и 2015 годов.
- 3) Средняя цена на нефть «Urals» в 2012 году за пятилетний период 2008 -2012 гг. при цене нефти в 2011 году 103,71 \$/баррель, а в 2012 году 104,0 \$/баррель. Если же принять, что в 2011 году цена нефти была 109,4 \$/баррель, а в 2012 году 115 \$/баррель, то средняя цена нефти «Urals» за пятилетний период 2008 – 2012 гг. была бы равна 89,28, а не 85,34\$/баррель.
- 4) Средняя цена на нефть «Urals» согласно данным, приведенным в Основных направлениях бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов (с.3, с.4 табл.1.1).

Согласно «новому бюджетному правилу» средняя цена на нефть «Urals» на 2013 год должна определяться, исходя из средней цены, сложившейся за предыдущий пятилетний период 2007–2011 гг. с учетом уточненной цены за 2011 год (109,4 вместо 103,71 \$/баррель) и складывающейся цены в 2012 году (115 \$/баррель).

Исходя из этого правила, средняя цена нефти «Urals» на 2013 год должна быть равна 97,1 \$/баррель. Цена нефти «Urals» на 2014 год должна определяться, исходя из средней цены за шестилетний период 2007–2012 гг. с учетом цены на 2013 год. В этом случае средняя цена нефти «Urals» на 2014 год должна быть равна 94,16 \$/баррель, а не 101,0 \$/баррель. Аналогично определяется цена нефти «Urals» на 2015 год, которая учитывает среднюю цену за семилетний период 2007–2013 гг. и цену 2014 года. Исходя из этого правила средняя цена нефти «Urals» на 2015 год должна быть равна 90,5 \$/баррель, а не 104,0 \$/баррель.

Таким образом, в результате проведенных расчетов следует, что приведенные данные по цене нефти «Urals» на 2013–2015 гг. в Основных направлениях бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов несколько завышены, если их рассчитывать, исходя из методики расчетов по «новому бюджетному правилу».

Вместе с тем, несмотря на простоту «нового бюджетного правила», нельзя гарантировать, что в планируемом периоде 2013–2015 годов не произойдет ни каких социально-экономических, экологических и политических ситуаций в мире, которые могут дестабилизировать обстановку на мировом нефтяном рынке.

Все выше приведенное подтверждает бесперспективность «нового бюджетного правила» по определению средней цены на экспортируемую нефть «Urals» для расчетов доходов Федерального бюджета Российской Федерации от экспорта нефти «Urals» на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.

В целях получения более надежных результатов доходов Консолидированного бюджета Российской Федерации, Федерального бюджета Российской Федерации, и Консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации необходимо использовать методологию, базирующуюся на исходной информации, являющейся более стабильной, такой, например, как **среднемесячная плата работников, занятых в экономике и их численность**, а также **минимальная оплата труда и прожиточный минимум**, находящихся под контролем исполнительной и законодательной властей Российской Федерации и субъектов Федерации.

Проведенный анализ показывает, что перечисленные выше показатели, в отличие от средней цены на нефть «Urals», не обладают такой большой волатильностью, а имеют либо практически стабильность, либо неуклонный рост или незначительным сокращением, что подтверждается данными, приведенными в таблице 3.

Таблица 3

Динамика основных показателей, характеризующих численность работников, занятых в экономике и их среднемесячную номинальную заработную плату¹⁾

Показатели	Отчёт							Прогноз			
	2000 г.	2005 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1. Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс.чел.	64517	66792	68019	68474	67463	67577	67932	68300	68100	67800	67400
2. Среднемесячная номинальная начисленная зарплата работников организации, руб.	2223	855	13593	17290	18638	20952	23893	26822	29782	33112	36767
3. Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения), руб. в месяц	1210	3018	3847	4593	5153	5688	6369	8721	7501	7906	8293
4. Минимальный размер оплаты труда (в среднем за год), руб.	107,8	746,7	1500	2300	4330	4330	4471				
								Не прогнозируется (далее в расчетах по моделям инновационной парадигмы налоговой системы принимается как величина прожиточного минимума)			

Использование этих показателей в бюджетном проектировании повысит обоснованность и величину доходной части Консолидированного бюджета Российской Федерации, Федерального бюджета Российской Федерации и Консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации⁴ и исключит практику, согласно которой фактическое исполнение бюджета по доходам и расходам существенно отличается от первоначального утвержденного бюджета.

«Новое бюджетное правило» также не обеспечит точности и надежности бюджетным проектировкам, которые относятся к важнейшим директивным документам, имеющим силу Закона Российской Федерации, каким является Федеральный бюджет Российской Федерации.

Подтверждением этому могут быть результаты, приведенные в таблице 5 и пояснениям к этой таблице 4.

Таблица 4

Динамика средних цен на нефть «Urals» за период 2000 – 2015 гг. и вариант рассчитанных по методике основного бюджетного правила (стоимость нефти долл./баррель)

Отчет											Прогноз ⁵				
2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
26,8	23,0	23,7	27,3	34,7	50,6	61,1	69,3	94,4	61,1	78,8	109,4	115,0	97,0	101,0	104,0
					Среднеарифметическая за 5 лет 27,04 долл./баррель										
					Среднеарифметическая цена за 6 лет 38,82 долл./баррель										

Доказательство бесперспективности «нового бюджетного правила» для определения средних цен на нефть «Urals» в прогнозируемом периоде подтверждается следующим:

1. Среднеарифметическая цена нефти «Urals» за период 2000 – 2004 гг. (т.е. за 5 лет) равна 27,04 долл./баррель. Исходя из этого нужно было на 2005 г. устанавливать цену в размере, равном выведенному за 5 предыдущих лет. Фактическая ошибка была бы значительной, равной 87%.

2. Если пользоваться методикой нового бюджетного правила, то на 2006 г. необходимо в среднеарифметической цене за предыдущие 5 лет учесть влияние цены 2005 г., в результате чего средняя цена на 2006 г. должна была бы

⁴ Результаты расчетов основных макробюджетных параметров этих бюджетных уровней на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, подтверждающих потенциал доходов бюджетной системы страны будут приведены в специальном разделе.

⁵ Соответствуют основным показателям Прогноза социально-экономического развития России до 2015 года.

приниматься на уровне 38,82 долл./баррель, а она фактически была 61,1 долл./баррель. Если же провести суммирование цен за 6 лет и определить среднеарифметическую величину за эти годы, то она будет равна 30,97 долл./баррель.

3. Используя первый подход в расчетах при определении средней цены на 2006–2009 гг. и в целом за 10-ти летний период, средние цены нефти «Urals» были бы равны в:

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
1 подход	38,82 долл./баррель	49,96 долл./баррель	52,28 долл./баррель	66,91 долл./баррель
2 подход	30,97 долл./баррель	35,27 долл./баррель	39,43 долл./баррель	45,54 долл./баррель
Факт	61,1 долл./баррель	69,3 долл./баррель	94,4 долл./баррель	61,1 долл./баррель

Проведенные расчеты подтверждают наш вывод о бесперспективности применения нового бюджетного правила при определении средней цены на нефть «Urals», так как практически рассчитанные средние цены на нефть «Urals» существенно отличаются от фактических!!!

Аналогичное положение свойственно и для будущего периода 2013–2015 гг.

6. Тенденции изменения бюджетно-налоговой политики

В преддверии развития новой волны мирового финансового кризиса проект федерального бюджета 2013-2015 гг. ориентирован в целом на сохранение стабильного развития отечественной экономики и нивелирование социально-экономических последствий нового витка рецессии:

- укрепление макроэкономической стабильности и обеспечение бюджетной устойчивости;
- обеспечение приоритета и увеличения объемов расходов, направленных на развитие;
- реформирование пенсионной системы с учетом прогнозных параметров ее развития в проекте федерального бюджета на 2013-2015 гг.

Для реализации данных программных заявлений в сложившихся условиях очевидно требуется реформирование фискальной политики по следующим направлениям:

- *поиск дополнительных источников налоговых доходов,*
- *реализация эффективных налоговых механизмов стимулирования инвестиционной и инновационной предпринимательской активности,*
- *реструктуризация налоговой нагрузки с целью смягчения негативных социальных последствий в условиях экономической рецессии глобальной экономики.*

Однако приходится констатировать, что названные задачи в предлагаемом бюджете не реализованы в полной мере. Более того, в рамках предложений по модернизации бюджетной и налоговой политики присутствуют заметные противоречия.

1. В рамках «восстановления макроэкономической сбалансированности на основе уменьшения зависимости бюджетных обязательств от нефтегазовых ресурсов» прогнозируется увеличение ненефтегазовых доходов федерального бюджета к ВВП в 2013–2015 годах по отношению к 2012 году связанное, в основном, с увеличением поступлений по налогу на добавленную стоимость и акцизам. Новая структура доходов бюджета, сформированная с учетом изменения внешнеэкономической политики России в связи с вступлением нашей

страны в ВТО и предлагаемых к принятию изменений в налоговое, бюджетное и таможенное законодательство и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации выглядит следующим образом:

Таблица 1

Изменение доходной базы федерального бюджета 2013-2015 гг. в связи с дополнительным предложением по изменению налогового законодательства (млрд руб.)

№	Наименование	2013 г. по сравнению с оценкой в 2012 г.	2014 г. по сравнению с прогнозом 2013 г.	2015 г. по сравнению с прогнозом 2014 г.	Совокупная оценка изменений налогового законодательства за 2013-2015 гг. (3+4+5=6)
1	2	3	4	5	6
	Изменение законодательства – всего	185,0	166,8	398,6	720,4
	<i>в том числе:</i>				
1.	<i>Изменение специфических ставок акцизов по подакцизным товарам (продукции) и увеличение норматива зачисления в федеральный бюджет акцизов на нефтепродукты</i>	182,3	-		182,3
2.	<i>Индексация базовой ставки налога на добычу нефти</i>	109,9	-		109,9
3.	<i>Индексация ставок налога на добычу газа горючего природного для налогоплательщиков, являющихся собственниками единой системы газоснабжения и независимых производителей</i>	53,2	63,8	53,6	170,6
4.	<i>Установление с 1 января 2015 г. ставок ввозных таможенных пошлин на «темные» нефтепродукты в размере 100% от ставок пошлины на нефть</i>	-	-	286,6	286,6
5.	<i>Снижение средневзвешенных ставок ввозных таможенных пошлин в связи с вступлением РФ в ВТО</i>	- 140,8	- 57,4	- 63,8	- 262,0
6.	<i>Снижение средних ставок ввозных таможенных пошлин на прочие экспортные товары в связи с вступлением РФ в ВТО</i>	- 15,5	- 4,9	- 6,5	- 26,9
	Прочие	17,3	107,2	76,6	201,1
	<i>из них:</i>				
7.	<i>Изменение структуры налоговой базы НДС, повышение уровня собираемости НДС</i>	-	76,1	33,0	109,1
8.	<i>Индексация с 01.01.2015 специфических ставок акцизов по подакцизным товарам (продуктам): - на табачную продукцию - на алкогольную продукцию - на спирт этиловый - на автомобильный бензин - на дизельное топливо</i>	-	-	128,7	128,7

№	Наименование	2013 г. по сравнению с оценкой в 2012 г.	2014 г. по сравнению с прогнозом 2013 г.	2015 г. по сравнению с прогнозом 2014 г.	Совокупная оценка изменений налогового законодательства за 2013-2015 гг. (3+4+5=6)
1	2	3	4	5	6
	- на масла для дизельных и карбюраторных двигателей - на прямогонный бензин				
9.	Доходы от перечисления части прибыли ЦБ РФ	33,7	15,0	15,0	63,7
10.	Дивиденды по акциям, принадлежащим РФ	11,1	-	9,2	20,3
11.	Доходы от управления Резервного фонда и Фонда национального благосостояния	- 35,2	-	-	- 35,2

Как видим, 4 из 11 ориентированных на увеличение доходов бюджета налоговых источников представляют собой рост внешнеэкономических и, прежде всего – нефтегазовых фискальных доходов (статьи 1-4 в рамках таблицы 1). Также следует отметить, что в 2013–2015 гг. изменение налогового законодательства за счет роста налогообложения именно нефтегазовых доходов формирует основной объем компенсации потерь бюджета от снижения ставок ввозных таможенных пошлин в связи с вступлением России в ВТО.

Если же сопоставить прогнозное изменение нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета на 2013–2015 гг., мы увидим, что основной объем (практически три четверти) дополнительных фискальных доходов в прогнозируемом бюджетном периоде формируется все-таки за счет увеличения налогообложения нефтегазовых фискальных источников.

Таблица 2

Сравнение прогноза доходов федерального бюджета на 2013–2015 гг. в зависимости от изменения нефтегазовых и ненефтегазовых доходов (млрд руб.)

Показатель	Прогноз 2013 г.	Прогноз 2014 г.	Прогноз 2015 г.	В объеме за 3 года
1	2	3	4	5 = 2+3+4
Доходы всего	12 865,9	14 063,4	15 615,1	42 544,4
в %% к ВВП	19,3	19,0	18,8	- 0,5
Нефтегазовые доходы	5 925,5	6 279,3	6 933,9	19 138,7
в %% к ВВП	8,9	8,5	8,3	- 0,6
Доходы без учета нефтегазовых доходов	6 940,4	7 784,1	8 681,6	23 496,1
в %% к ВВП	10,4	10,5	10,5	0,1
Изменение доходов за счет	185,0	166,8		

<i>изменения налогового законодательства</i>			398,6	720,4
<i>в том числе:</i>				
<i>за счет нефтегазовых фискальных источников</i>	345,4	63,8	340,2	749,4
<i>за счет ненефтегазовых фискальных источников</i>	-	76,1	161,7	237,8
<i>за счет снижения ставок ввозных пошлин в связи с вступлением РФ в ВТО</i>	- 156,3	- 62,3	-70,3	- 288,9

В частности, к базовым факторам, обеспечивающим увеличение поступления налогов от нефтегазовых фискальных источников в 2013 г., следует отнести:

- увеличение ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на нефть с 446 до 470 руб. за тонну – на 109 922,4 млн руб.;

- повышение ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на газ горючий природный – на 53 183,4 млн руб.;

- увеличение ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на газовый конденсат с 556 до 590 руб. за тонну;

- рост прогнозируемых объемов газа горючего природного – на 15 581,2 млн руб.

Поступление налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в федеральный бюджет на 2014 г. прогнозируется в сумме 2 568 639,9 млн руб. или в объеме 3,47% ВВП, что на 210 366,9 млн. руб. или на 8,9% больше суммы, планируемой на 2013 г.

2. Увеличение ненефтегазовых доходов федерального бюджета к ВВП в 2013-2015 гг. по отношению к 2012 г. связано, в основном, с прогнозируемым увеличением поступлений по налогу на добавленную стоимость (НДС) и акцизам. При этом увеличение НДС прогнозируется за счет ежегодного прироста доли начисленного налога и уровня собираемости. Рост поступлений акцизов по подакцизным товарам обусловлен индексацией специфических ставок акцизов (см. табл. 1, п. 8).

Необходимо также отметить, что *данные два основных фискальных источника ориентированных на увеличение доходов бюджета (пункты 7,8 в табл. 1) представляют собой перелазаемые налоги, увеличение которых неизбежно повлияет на рост оптовых и розничных цен и сформирует мультипликативный эффект, способный существенно изменить прогнозы инфляции в худшую сторону.*

Здесь речь, прежде всего, идет об установлении норматива зачисления в доходы федерального бюджета от поступления акцизов на автомобили, бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных двигателей, производимые на территории Российской Федерации.

Предусматривается индексация ставок акцизов: на автомобили легковые – с мощностью двигателя свыше 67,5 КВт (90 л.с.) и до 112,5 КВт (150 л.с.) с 01.01.2015 г. в размере 37 руб. за 1 л.с., с мощностью двигателя свыше 112,5 КВт (150 л.с.) – 365 руб. с увеличением против 2014 г. на 3,33 руб. соответственно; на автомобильный бензин – не соответствующий классу 3,4,5 с 01.1.2015 г. в размере 13332 руб. за тонну, класса 3 12879 руб., класса 4 – 10358 руб., класса 5 – 6233 руб. с увеличением против 2014 г. на 2222 руб., 2154 руб., 942 руб., 566 руб. соответственно. А также соответственно – на дизельное топливо, на масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей и на прямогонный бензин.

Такое последовательное возрастание акцизов на энергоносители и транспортные средства закономерно приведет к увеличению производственных, в том числе в сельском хозяйстве, и реализационных издержек, а следовательно – к каскадному увеличению цен на продукты питания и промышленные товары широкого потребления.

Вспомним, как в рамках бюджета 2011–2013 гг. декларировалось, что с целью компенсации негативных эффектов, возникающих вследствие дополнительной нагрузки на население из-за повышения акцизов на моторное топливо, предполагается принять ряд решений, направленных на *снижение ставок транспортного налога:*

– снизить с 2011 года средние ставки транспортного налога в 2 раза по некоторым объектам налогообложения;

– установить возможность для субъектов Российской Федерации понижать средние ставки транспортного налога для легковых автомобилей с мощностью двигателя до 150 л.с. вплоть до нуля;

– рекомендовать органам власти субъектов Российской Федерации принять решения о снижении с 2011 года установленных законодательством субъектов Российской Федерации ставок транспортного налога.

Однако данные компенсационные меры не принесли ожидаемых результатов, так как были ориентированы, прежде всего, на владельцев частного малотоннажного автотранспорта и не смогли компенсировать возрастающие фискальные издержки продавцов и товаропроизводителей.

Нельзя также забывать, что акцизы и НДС, рост которых наиболее заметен в структуре доходов федерального бюджета, - налоги, обладающие выраженным регрессивным характером. Налоговое бремя при взимании НДС и акцизов, оцениваемое как отношение суммы налога в цене приобретаемых товаров и услуг к общей сумме доходов физического лица, очевидно смещено в сторону низкодоходных категорий населения.

Чем человек беднее, тем больше своих доходов, в процентном отношении, он тратит на приобретение жизненно необходимых благ, в качестве которых большинство активного населения РФ в трудоспособном возрасте позиционирует именно личные транспортные средства, энергоносители, а также табачную и алкогольную продукцию, и меньше инвестирует с целью получения иных видов дополнительных доходов. Высокодоходные же категории населения, с более высокой долей сбережений, имеют более выгодное соотношение выплаченных ими акцизов, НДС и полученных доходов. Таким образом, *реструктуризация налоговой нагрузки сместится в сторону ужесточения налогового давления на низкодоходные слои населения и может привести к негативным социальным последствиям в условиях рецессивной экономики.* Использование же в отечественной налоговой практике пониженной 10% ставки налога для ряда категорий социально значимых товаров и услуг (продукты питания, детский ассортимент и т.п.), хотя официально и направлено на нивелирование регрессивности НДС, однако практически не решает данную задачу.

3. В рамках федерального бюджета не предусмотрено внесение изменений в методику начисления налога на прибыль, в то время как задача инновационного развития российской экономики заявлена в качестве приоритетной. Доля НП в рамках прогнозируемого периода корректируется только в связи с изменением прогнозируемых объемов прибыли прибыльных организаций для целей бухгалтерского учета. Корректировка принципов начисления налога в сфере стимулирования инновационной и инвестиционной предпринимательской деятельности не предусмотрена. Однако практика показывает, что использование действующих в рамках НП налоговых льгот неэффективно – суммы расходов на НИОКР в составе общих расходов предприятий организаций весьма незначительны и составляют от 0,5% до 2%. Отсутствуют четкие критерии отнесения НИОКР к приоритетным и поэтому система инновационных налоговых льгот в реальной практике неэффективна. Очевидно, что данная цель противоречит основному приоритету – обеспечению сбалансированности бюджета.

Декларируемое снижение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор, происходившее на протяжении налоговой реформы 2000-х годов, в реальности не столь очевидно, поскольку, как верно отмечается в Основных направлениях налоговой политики, для инвестора имеет значение не абсолютный показатель налоговой нагрузки, а его соотношение со средней рентабельностью бизнеса. В таблице 3 представлена оценка об уровне реальной налоговой нагрузки для бизнеса в зависимости от среднего уровня рентабельности организаций. В целях исследования рассчитывался разрыв между показателем рентабельности активов (рентабельности проданных товаров (работ, услуг)) и соотношением налоговых выплат к активам (выручке от реализации товаров (работ, услуг)). Налоговые выплаты представляют собой сумму налоговых поступлений от организаций без учета косвенных налогов (поскольку часть бремени по их уплате перекладывается на конечных потребителей) и налогов на имущество (в состав которых включаются и налоги, уплачиваемые физическими лицами). Отношение налоговых выплат к активам (выручке от реализации товаров (работ, услуг)) является противоположным по смыслу показателем к рентабельности активов (проданных товаров (работ, услуг)), так как показывает относительные налоговые

затраты организации или налогообъемкость активов/реализованной продукции (иными словами то, какая часть налоговых выплат приходится на единицу стоимости активов или выручки от реализации).

Таблица 3

Налоговая нагрузка на организации в 2009-2011 гг.⁶

№ п/п		2009	2010	2011
1.	Налоговые поступления от организаций (без учета косвенных налогов и налогов на имущество), млрд. руб.	4821,5	3423,037	8118,1
2.	Сальдированный финансовый результат организаций, млрд. руб.	4431,6	6331,0	7246,0
3.	Рентабельность активов, %	5,5%	6,7%	7,0%
4.	Налоговые выплаты в % к активам	6,0%	3,6%	7,8%
5.	Разрыв (3 - 4), п.п.	-0,5	3,1	-0,8
6.	Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг, %	10,8%	10,0%	11,5%
7.	Налоговые выплаты в % к проданным товарам, продукции, работам, услугам	11,8%	5,4%	12,9%
8.	Разрыв (6 - 7), п.п.	-1,0	4,6	-1,4

Как показывает оценка, и в 2009 и в 2011 годах разрыв между показателями рентабельности и налогообъемкости был отрицательным: чуть менее 1 процентного пункта по показателю рентабельности активов и более 1 процентного пункта по показателю рентабельности проданных товаров (работ, услуг). Это означает, что в среднем по экономике на единицу стоимости активов (проданной продукции) предприниматели уплачивали налогов больше, чем получали прибыли. Лишь по результатам 2010 года данные разрывы оказались положительными величинами, т.е. характеризовали выгодные условия ведения бизнеса с точки зрения налоговой нагрузки. Отметим, что в 2010 году сумма налоговых поступлений заметно снизилась, а сальдированный финансовый результат организаций существенно возрос в номинальном выражении по сравнению с предыдущим – посткризисным - годом. Во многом данный результат был обусловлен оживлением экономической активности после кризиса 2008 года и введением значительных налоговых послаблений в части налога на прибыль (прежде всего, возможностью неограниченно списывать убытки, полученные в предыдущие налоговые периоды), что мгновенно сказалось на увеличении сальдированного

⁶ Источник: официальный сайт ФСГС, <http://www.gks.ru>

финансового результата и некотором снижении налоговых поступлений. Таким образом, 2010 год выглядит, скорее, исключением из общей картины.

Несмотря на относительно низкий уровень налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор (по сравнению с ситуацией в развитых странах) при сравнении налоговой нагрузки с уровнем рентабельности организаций оказывается, что условия налогообложения в России в среднем непривлекательны для бизнеса и не могут служить стимулом для инвестиций.

Очевидно, что далеко не для всех видов деятельности справедлив данный вывод. В тех отраслях, где уровень рентабельности выше, чем в среднем по стране налоговая нагрузка может оказаться ниже рентабельности. В первую очередь, это газо- и нефтедобыча, металлопрокат, транспорт и связь. Данные виды деятельности не только характеризуются высоким уровнем рентабельности, но и получают широкие возможности для снижения своей налоговой нагрузки. Последнее достигается как легальными методами (прежде всего, применением нулевой ставки налога на добавленную стоимость при экспортных операциях, что влечет за собой возмещение НДС, уплаченного поставщикам, за счет средств федерального бюджета), так и способами с высокими налоговыми рисками (использование трансфертного ценообразования, схем с офшорными компаниями, злоупотребление налоговыми льготами и т.п.).

В системе налогового администрирования подобные компании приобретают статус крупнейших налогоплательщиков, что влечет за собой особый порядок регистрации, учета и налогового контроля. Кроме того, с 1 января 2012 года вступил в силу раздел V.I Первой части Налогового кодекса РФ, регулирующий вопросы контроля сделок с взаимозависимыми лицами (проблема трансфертного ценообразования), а также глава 3.1, установившая порядок образования консолидированной группы налогоплательщиков для целей уплаты налога на прибыль.

Указанные мероприятия осуществляются в соответствии с мировой практикой и рекомендациями ОЭСР. Трансфертное ценообразование – общепринятая практика крупных холдинговых структур и распространенный способ занижения налоговых обязательств, поэтому этот аспект требует особого нормативного обеспечения. Введенные с 1 января 2012 года нормы направлены

на повышение эффективности контроля за подобными сделками, однако в настоящий момент оценить эффективность данных норм не представляется возможным. Пока это направление является новым как для налогоплательщиков, так и для налоговых органов, поэтому следует ожидать дальнейшего пересмотра отдельных положений Налогового кодекса. Тем не менее, крупнейшие налогоплательщики заинтересованы в применении данных норм: так, по данным ФНС в середине 2012 г. насчитывалось уже 11 консолидированных групп налогоплательщиков, а в следующем году ожидается их увеличение до 20.

Основные направления налоговой политики на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов в качестве стимулов для инвестиционной деятельности предусматривают изменение порядка применения амортизационной премии, а именно: уточнение порядка восстановления амортизационной премии при реализации объектов основных средств до истечения пяти лет с момента применения амортизационной премии. Указывается следующее: «целесообразно закрепить, что восстановлению подлежат суммы указанных капитальных расходов только в том случае, если основные средства реализованы лицу, являющемуся взаимозависимым по отношению к налогоплательщику». Действующий порядок, который предусматривает необходимость восстановления капитальных расходов в размере не более 10 процентов (не более 30 процентов – в отношении основных средств, относящихся к третьей – седьмой амортизационным группам) первоначальной стоимости основных средств в случае реализации основных средств, в отношении которых такие капитальные вложения были осуществлены, ранее чем по истечении пяти лет с момента введения их в эксплуатацию, безусловно, является одним из факторов, сдерживающих активное использование данной льготы. Однако, как представляется, это не самая значимая причина. Главным минусом применения амортизационной премии является снижение первоначальной стоимости основного средства, что ведет к последующему занижению амортизационных начислений, принимаемых к вычету из налогооблагаемой прибыли. Таким образом, возможность единовременного списания до 30% от стоимости вновь вводимых в эксплуатацию основных средств, в дальнейшем приводящая к сокращению амортизационных расходов, в целом не является более льготным режимом, чем обычный порядок начисления амортизации для целей расчета налога на прибыль. Более того, применение амортизационной премии усложняет

ведение бухгалтерского учета за счет увеличения различий с налоговым учетом и необходимостью расчета отложенных налоговых обязательств.

Использование амортизационной премии может быть выгодно организации в том случае, если инвестор не ожидает существенного прироста прибыли в последующие периоды, соответственно, есть смысл в единовременном списании из налоговой базы значительно суммы капитальных вложений. Статистические данные показывают, что далеко не все налогоплательщики применяют амортизационную премию (табл. 4).

Таблица 4

**Результаты использования амортизационной премии
в 2010 – первом полугодии 2012 гг.⁷**

№ п/п	Показатель, млрд. руб.	2010	2011	I полугодие 2012
1	Сумма недопоступления налога на прибыль организаций в связи с предоставлением льгот	163	162	88
2	Сумма прибыли организаций по данным бухгалтерского учета	7353	8546	5232,8
3	Показатель эффективности льгот (1/2)	2,2%	1,9%	1,7%
4	Инвестиции в основной капитал	9152,1	10776,8	4299,8
5	Амортизационная премия, в том числе	559,5	691,7	387,0
	в размере 10%	121,68	123,8	68,9
	в размере 30%	437,80	567,8	318,1
6	Суммы начисленной амортизации	2545,1	2971,7	1660,5
7	Чистые инвестиции (4-6)	6607,0	7805,1	2639,3
8	Потенциальный объем амортизационной премии*	2347,5	2847,3	1136,8
9	Отношение фактически использованной амортизационной премии к потенциальному объему (8/6)	33,0%	33,5%	55,5%

* Рассчитано по нормативу от суммы чистых инвестиций; норматив – средневзвешенная норма амортизационной премии.

По результатам как 2010 года (благоприятного с точки зрения соотношения рентабельности организаций и налоговой нагрузки), так и 2011 года, фактически использованные объемы амортизационной премии составили лишь около 1/3 от расчетного показателя (потенциального объема амортизационной премии). По данным на конец первого полугодия 2012 года фактически использованная амортизационная премия составила более 50% от потенциала, однако по итогам года это соотношение может измениться в сторону снижения.

⁷ Источник: официальный сайт ФНС (<http://www.nalog.ru>); официальный сайт ФСГС (<http://www.gks.ru>).

Опираясь лишь на годовые данные (что корректнее), можно утверждать, что инвесторы предпочитают традиционную налоговую преференцию в виде амортизационных отчислений возможности единовременного списания 10 или 30% от стоимости вновь вводимого в эксплуатацию оборудования. Представляется, что лишь введение нового порядка восстановления использованной амортизационной премии не сможет изменить указанное соотношение. В этой связи целесообразно предложить другие налоговые стимулы, в частности, рассмотреть возможность применения инвестиционной льготы в виде освобождения части прибыли от налога.

Что касается инновационной деятельности, то практика показывает, что использование действующих в рамках НП налоговых льгот неэффективно - суммы расходов на НИОКР в составе общих расходов предприятий организаций весьма незначительны и составляют от 0,5% до 2%. Отсутствуют четкие критерии отнесения НИОКР к приоритетным и поэтому система инновационных налоговых льгот в реальной практике неэффективна.

В части поддержки инновационной деятельности единственной мерой, запланированной на рассматриваемый период бюджетного планирования, является освобождение от обложения налогом на доходы физических лиц грантов Президента Российской Федерации, выделяемых молодым российским ученым – кандидатам и докторам наук для проведения научных исследований. Данная мера, безусловно, представляется целесообразной, однако она явно недостаточна для того, чтобы считать российские условия налогообложения благоприятными для инновационной деятельности.

Особенностями отечественной научной деятельности стала концентрация фундаментальных и прикладных исследований в рамках крупных исследовательских центров и институтов. Принудительный перевод научной деятельности в учебные заведения по опыту Великобритании и США не сможет решить проблему недостатка научных кадров и инновационных идей, связанную, прежде всего, с трансформационными процессами 1990-х годов, недостаточным финансированием и отсутствием спроса со стороны отечественного производителя. В этой связи представляется необходимым разработать систему налоговых и административных преференций для

бюджетных научных учреждений, в том числе, с целью стимулирования создания внедренческих организаций.

Таким образом, общая концепция налога на прибыль предприятий и организаций, выражающаяся в отказе от прогрессивного налогообложения, замене реальных налоговых льгот системой налоговых кредитов – в значительной степени сводит на нет провозглашенную Правительством политику стимулирования инвестиционной и инновационной предпринимательской активности. Вместе с тем, в мировой практике существует практика раздельного налогообложения инвестируемой (не распределяемой) прибыли и дивидендов (распределяемой прибыли). Первая, из которых, облагается с учетом дифференциации ее объемов.

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

- введение дифференцированной прогрессивной шкалы ступенчатых ставок налога на инвестируемую (не распределяемую) прибыль предприятий и организаций с учетом величины налогооблагаемой прибыли предприятия в диапазоне от 10% до 30%;

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

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

Введение данных изменений в налоговое законодательство позволит увеличить отчисления от налога на прибыль в Федеральный бюджет от собираемых объемов, а также заинтересовать предприятия в увеличении вложений в модернизацию и расширение производства. Таким образом, может

быть на деле реализована оптимизационная налоговая политика стимулирования инвестиционной и инновационной предпринимательской активности.

4. Вызывает определенные сомнения эффективность мер направленных на существенное снижение дефицита федерального бюджета в 2015 г.

Таблица 5

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета 2012, 2013-2015 гг.
(млрд руб.)**

Показатель	2012 год (оценка)	Прогноз		
		2013 год	2014 год	2015 год
1	2	3	4	5
Всего источников финансирования дефицита федерального бюджета	135,1	521,4	143,6	10,8
Государственные заимствования, всего	836,9	606,5	563,4	414,4
в том числе:				
Привлечение	1 519,9	1448,8	1079,3	1356,4
Погашение	-683,0	-842,3	-515,9	-942,0
Приватизация	300,0	427,7	330,8	595,1
Иные источники	-1001,8	-512,8	-750,6	-998,7
Всего доходов федерального бюджета	12 682,7	12 865,9	14 063,4	15 615,5
Всего расходов федерального бюджета	12 817,8	13 387,3	14 207,0	15 626,3
Дефицит (профицит)	- 135,1	- 521,4	- 143,6	- 10,8
% % к ВВП	- 0,2	- 0,8	- 0,2	- 0,01

Столь значительное сокращение объемов необеспеченных бюджетных расходов предполагается осуществить, в том числе, и за счет увеличения налоговых доходов бюджета посредством:

- установления с 1 января 2015 г. ставок ввозных таможенных пошлин на «темные» нефтепродукты в размере 100% от ставок пошлины на нефть;
- изменения структуры налоговой базы НДС и повышение уровня собираемости НДС;
- индексации с 01.01.5015 специфических ставок акцизов по базовым подакцизным товарам (продуктам) – на табачную продукцию, на алкогольную продукцию, на спирт этиловый, на автомобильный бензин, на дизельное топливо, на масла для дизельных и карбюраторных двигателей, на прямогонный бензин.

Очевидно, подобные налоговые модернизации не могут способствовать, как снижению нефтегазовой зависимости бюджетной политики, так и обеспечению реструктуризации налоговой нагрузки на население с целью смягчения негативных социальных последствий в условиях экономической рецессии.

Таким образом, бюджетная и налоговая политика на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов ориентирована, прежде всего, на сохранение сформировавшейся конструкции, ориентированной на консервативный подход – обеспечение сбалансированности бюджета, поступаясь целью создания инвестиционных и инновационных стимулов. При этом, как заложено в проекте и прогнозе на очередной период, данная конструкция не сможет обеспечить бездефицитное исполнение бюджета в силу конъюнктурного фактора, что приведет к росту государственного долга и расходов по его обслуживанию.

7. Оценка потенциала доходов бюджетной системы

В предыдущих разделах экспертного заключения была проведена:

- оценка поступлений платежей в федеральный бюджет по основным доходным источникам на 2013 год и на плановый период 2014–2015 годов;
- оценка обоснованности введения нового «бюджетного правила» при определении доходов федерального бюджета от экспорта нефти.

По первому пункту был сделан вывод, что из многочисленных видов поступлений платежей в федеральный бюджет более 90% доходов федерального бюджета РФ приходится на несколько позиций, к которым относятся налог на прибыль, акцизы, налог на добавленную стоимость, налог на добычу полезных ископаемых и таможенные пошлины. Вместе с тем, и на это следует обратить особое внимание, в перечень основных доходных источников федерального бюджета включены такие, поступления от которых в общем объеме поступлений составляют менее 1,0%:

- за пользование объектами водных биологических ресурсов (0,04%);
- от административных платежей и сборов (0,1%);
- от прочих неналоговых доходов (0,03%);
- от безвозмездных поступлений (0,05%).

Что касается нового «бюджетного правила», использующего при определении доходов федерального бюджета за счет экспорта нефти, то, по нашему мнению, показана его несостоятельность, которая продемонстрирована как на данных за ранее прошедший период (2000–2009 гг.), так и на прогнозируемый период (2012–2015 гг.).

В связи с этим в настоящем разделе экспертного заключения проведены экспериментальные расчеты по определению потенциала доходов бюджетной системы страны, базирующиеся на комплексном подходе и системном учете основных факторов производства.

При этом, в качестве исходной информации используются более надежные и достоверные показатели, чем цена на нефть «Юралс» и ВВП.

В отличие от методологии бюджетного проектирования, используемой Минфином России, согласно которой в основном определяются доходы

Федерального бюджета, при определении потенциала доходов бюджетной системы страны определяются доходы Консолидированного бюджета Российской Федерации, Федерального бюджета Российской Федерации и Консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации.

Для проведения этих расчетов в качестве исходных данных используются данные «Основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2015 года», разработанные Минэкономразвития России для бюджетного проектирования Федерального бюджета Российской Федерации до 2015 года.

В таблицах 1 и 2 приведены результаты расчетов 2-х вариантов, отличающиеся тем, что в Первом варианте годовой фонд заработной платы определен произведением численности занятых в экономике и годового фонда заработной платы на одного работника (табл. 1).

Во втором же варианте годовой фонд заработной платы равен величине варианта 2 Минэкономразвития России, составляющего порядка 70% от варианта 1. Это, по нашему мнению, соответствует тому, что работники, занятые в экономике, получают номинально начисленную среднемесячную заработную плату не 12 месяцев, а только 8 месяцев (табл. 2).

Таблица 1

Основные макробюджетные параметры, характеризующие потенциал российской экономики по формированию доходов Консолидированного бюджета Российской Федерации на 2012 – 2015 гг. (вариант 1)

Показатели	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	2	3	4	5
I Исходные данные:				
1. Численность занятых в экономике, млн.чел.	68,3	68,1	67,8	67,4
2. Номинально начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника, руб.	26822	29782	33112	36767
3. Фонд годовой заработной платы, млрд.руб.:	14893	16482	18295	20269
- <u>Числитель</u> соответствует данным «Основных показателей прогноза социально-экономического развития РФ до 2015 года»;	-----	-----	-----	-----
- <u>Знаменатель</u> соответствует произведению численности занятых в экономике (поз. 1), на номинально начисленную среднемесячную заработную плату на одного работника (поз.2) и на 12 месяцев в году.	21983	24338	26940	29737
4. Прожиточный минимум трудоспособного населения (в среднем за год, руб./мес.	7272	8045	8479	8894

Показатели	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
5 Минимальная оплата труда (принята в размере прожиточного минимума в среднем на душу населения), руб./мес.	6721	7501	7906	8293
II Расчетные данные:				
2.1. Промежуточное потребление (рассчитано с учетом, что доля оплаты труда в издержках равна 32%. Оплата труда равна фонду заработной платы, указанной в знаменателе), млрд.руб.	47387	51718	57247	63191
2.2. Экономическая рента, млрд.руб. ^{*)}	24907	32369	35830	39550
в том числе:				
2.2.1. Энергетическая рента, млрд.руб.	3957	4381	4849	5353
2.3. Квазирента (накопление на основной капитал), млрд.руб.	16585	18101	20036	22117
в том числе для:				
2.3.1. Хозяйствующих субъектов, млрд.руб.	5805	6335	7013	7741
2.3.2. Финансирование науки, млрд.руб.	3773 (5,85% к ВВП)	4118 (5,5% к ВВП)	4558 (5,5% к ВВП)	5032 (5,5% к ВВП)
2.3.3. Средства для пенсионного фонда, млрд.руб.	7007 (10,87% к ВВП)	7648 (10,22% к ВВП)	8465 (10,22% к ВВП)	9344 (10,22% к ВВП)
2.4. Консолидированный бюджет Российской Федерации, млрд.руб.	32172	38910	43081	47566
в том числе:				
2.4.1. Федеральный бюджет Российской Федерации, млрд.руб.	21433	25383	28096	31014
2.4.2. Консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации, млрд.руб.	10739	13527	14985	16552
в том числе:				
2.4.2.1. Бюджет субъектов Российской Федерации, млрд.руб.	4704	6188	6850	7561
2.4.2.2. Бюджет муниципалитетов субъектов Российской Федерации, млрд.руб. Включая НДФЛ, млрд.руб.	6035 2884 (13% от ФЗП)	7339 3193 (13% от ФЗП)	8135 3546 (13% от ФЗП)	8994 3928 (13% от ФЗП)
2.5. Резервы Федерального бюджета Российской Федерации, млрд.руб.	6399 (9,9% к ВВП)	8418 (11,25% к ВВП)	9318 (11,25% к ВВП)	10288 (11,25% к ВВП)
2.6. ВВП (минимально необходимый), млрд.руб.	64475	74808	82806	91404
2.7. Выпуск продукции в основных ценах (минимально необходимый), млрд.руб.	111862	126526	140053	154595

^{*)} Общественно необходимая прибавочная стоимость, заменяющая практически все налоговые платежи, кроме НДФЛ.

Результаты расчетов, приведенные в таблице 1, подтверждают наличие большого потенциала доходов бюджетной системы страны, если исключить «утечку» капитала из страны и функционирование «теневого» экономики.

Действительно, доходы Консолидированного бюджета Российской Федерации позволяют решать столь необходимые реформы по модернизации российской экономики.

В первую очередь, хотелось бы обратить внимание на денежные средства энергетической ренты, которые предназначены для решения проблем электроэнергетики, повышения обороноспособности страны и экологических проблем общероссийского значения.

Немаловажное значение имеет тот факт, что, помимо существенного Резерва Федерального бюджета Российской Федерации, Федеральный бюджет располагает достаточными средствами для финансирования всей науки, в том числе и академической науки (более 5% к ВВП) и Пенсионного фонда (более 10% к ВВП).

Ниже приведены результаты 2-го варианта (таблица 2), отличающегося от первого варианта (таблица 1), тем, что фонд годовой оплаты труда соответствует разработанному Минэкономразвития России варианту 2, в котором, по нашему мнению, годовой фонд заработной платы сокращен по сравнению с вариантом 1 примерно на 30%. Хотя это в пояснительной записке к проекту Федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014–2015 гг. никак не комментируется.

Таблица 2

Основные макробюджетные параметры, характеризующие потенциал российской экономики по формированию доходов Консолидированного бюджета Российской Федерации на 2012 – 2015 гг. (вариант 2)

Показатели	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	2	3	4	5
I. Исходные данные:				
1. Численность занятых в экономике, млн.чел.	68,3	68,1	67,8	67,4
2. Номинально начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника, руб.	26822	29782	33112	36767
3. Фонд годовой заработной платы, млрд.руб.:	14893	16482	18295	20269
4. Прожиточный минимум трудоспособного населения, руб./мес.	7272	8045	8479	8894
5 Минимальная оплата труда (принята в размере прожиточного минимума в среднем на душу населения), руб./мес.	6721	7501	7906	8293
II. Расчетные данные:				
2.1. Промежуточное потребление (с учетом, что				

Показатели	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	2	3	4	5
доля оплаты труда в издержках равна 32%), млрд.руб.	31647	35024	38877	43072
2.2. Экономическая рента, млрд.руб.	19808	21929	24332	26958
в том числе:				
2.2.1. Энергетическая рента, млрд.руб.	3565	3946	4380	4852
2.3. Квазирента (накопление на основной капитал), млрд.руб.	11076	12258	13607	15075
в том числе для:				
2.3.1. Хозяйствующих субъектов, млрд.руб.	3877	4290	4762	5276
2.3.2. Финансирование науки, млрд.руб.	2520 (5,5% к ВВП)	2787 (5,5% к ВВП)	3096 (5,5% к ВВП)	3430 (5,5% к ВВП)
2.3.3. Средства для пенсионного фонда, млрд.руб.	4675 (10,21% к ВВП)	5179 (10,22% к ВВП)	5749 (10,22% к ВВП)	6369 (10,22% к ВВП)
2.4. Консолидированный бюджет Российской Федерации, млрд.руб.	24071	26645	29584	32786
в том числе:				
2.4.1. Федеральный бюджет Российской Федерации, млрд.руб.	16120	17846	19809	21946
2.4.2. Консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации, млрд.руб.	7951	8799	9775	10840
в том числе:				
2.4.2.1. Бюджет субъектов Российской Федерации, млрд.руб.	3591	3974	4411	4888
2.4.2.2. Бюджет муниципалитетов субъектов Российской Федерации, млрд.руб.	4360	4825	5364	5952
Включая НДС/Л, млрд.руб.	1954 (13% от ФЗП)	2162 (13% от ФЗП)	2408 (13% от ФЗП)	2678 (13% от ФЗП)
2.5. Резервы Федерального бюджета Российской Федерации, млрд.руб.	4890 (10,67% к ВВП)	5406 (10,67% к ВВП)	6001 (10,67% к ВВП)	6649 (10,67% к ВВП)
2.6. ВВП (минимально необходимый), млрд.руб.	45777	50661	56234	62302
2.7. Выпуск продукции в основных ценах (минимально необходимый), млрд.руб.	77424	85685	95111	105374

Результаты расчетов, приведенные в таблице 2, свидетельствуют о том, что при сокращении фонда заработной платы примерно на 33%, доходы Консолидированного бюджета Российской Федерации сокращаются примерно на 25%. Доходы Федерального бюджета Российской Федерации сокращаются также на 25%. Это свидетельствует о прямой зависимости доходов бюджетной системы страны от численности работников, занятых в экономике и их заработной платы, минимальной оплаты труда и прожиточного минимума. И не случайно эти важнейшие социально-значимые для государства параметры

должны находиться под юрисдикцией как законодательной и исполнительной властей страны, так и региональных властных структур.

Приведенные результаты расчетов в таблице 2 подтверждают их реалистичность, так как при условии использования на практике инновационной парадигмы налоговой системы, доходы Консолидированного бюджета Российской Федерации уже в 2012 году могли бы быть равны 24071 млрд.руб., которые по сравнению с 2011 годом увеличились на 3115,6 млрд руб., т.к. фактически доходы Консолидированного бюджета российской Федерации в 2011 году, по данным Росстата, составляли 20855,4 млрд.руб.

Правомерность доходов Консолидированного бюджета Российской Федерации на 2012 год, по сравнению с фактической величиной доходов в 2011 году, подтверждается тем, что численность занятых в экономике в 2012 году, по сравнению с 2011 годом, увеличилась на 8%, а их номинально начисленная среднемесячная плата увеличилась на 14%.

8. Особенности изменения структуры бюджетных расходов

В целях обеспечения обоснованности определения ассигнований по статьям бюджетных расходов еще два года тому назад было принято решение о переходе на преимущественно программно-целевое бюджетирование уже с 2012 г. Потом это бюджетирование в расходной части бюджета было перенесено на 2013 год, а сейчас на 2014 г. Для обеспечения условий для формирования и использования федерального закона о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. в программном формате предусмотрено принять поправки к Бюджетному Кодексу.

Действительно переход на программно-целевое бюджетирование дело весьма не простое. К нему надо тщательно подготовиться.

Во-первых, необходимо каждую расходную статью бюджета действительно сформировать в виде целевой комплексной программы. Это значит: надо четко сформировать и количественно определить цель программы, установить согласованную работу всех участников на всех этапах реализации программы и предусмотреть соответствующее финансирование. Нельзя, чтобы важное дело перехода на программно-целевое бюджетирование свелось к простому переименованию расходных статей в программы.

Во-вторых, необходимо выработать действенные методы контроля за эффективностью реализации этих программ. Опыт, например, определения эффективностью действующих сейчас ФЦП показал, что применяемые методы крайне неэффективны, хотя внимание этому уделяется немало. Так в течение 2012 г. дважды этот вопрос рассматривался Правительством Российской Федерации – в марте и в августе. И оба раза ход реализации ФЦП был подвергнут весьма жесткой критике.

Между тем с этой оценкой существенно расходятся выводы некоторых документов, разрабатываемых в недрах федеральных министерств. Так, например, к проекту Федерального закона о федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013–2014 гг. был приложен весьма обширный документ (более 900 стр.) под названием «Отчеты о реализации долгосрочных (федеральных) целевых программ». В этом документе по каждой ФЦП указано,

какие мероприятия осуществлены, что построено, как выполняются целевые индикаторы. При этом сделан следующий вывод: из более, чем 50 ФЦП только реализация 3-х (трех!) было признана не эффективной, а по остальным эффективной. Это весьма неожиданный оптимистический вывод, расходящийся с выводами Правительства РФ.

В преддверии перехода на преимущественно программно-целевое бюджетирование настораживает уменьшение бюджетных ассигнований на реализацию действующих долгосрочных (федеральных) целевых программ в 2013–2014 гг. Так, на 2012 год было намечено направить на эти цели 1048 млрд. руб. или 8,3% всех расходов федерального бюджета (фактически по состоянию на августа 2012 г. затрачено всего 300 млрд.руб., что свидетельствует о неудовлетворительной реализации ФЦП), на 2013 г. предусматривается ассигновать на реализацию ФЦП – 1008 млрд. руб. или 7,5% всех расходов бюджета, на 2014 г. – 917,7 млрд. руб. или 6,5% и на 2015 г. – 934,6 млрд. руб. или 6%. Таким образом, пока идет не развитие, а свертывание программно-целевого бюджетирования, причем именно по тем программам, которые направлены на решение наиболее острых, в том числе модернизационно-инновационных проблем.

Предусмотренные проектом федерального бюджета на 2013 г. и на плановый период 2014–2015 годы крайне медленные темпы роста бюджетных расходов вызывает деформирование их структуры. Опережающими темпами растут практически только расходы на такую значительную статью как национальная оборона. Доля расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность и социальную политику в основном в части затрат бюджетникам и пенсиям практически не меняется. Доля этих статей во всех расходах бюджета растет, а практически по всем другим падает. Особенно сильно падает доля расходов на развитие отраслей социальной сферы и реальной экономики.

В проекте Федерального бюджета на 2013–2015 годы предусмотрены следующие изменения структуры расходов с учетом межбюджетных трансфертов по соответствующим разделам (табл. 1).

Таблица 1

**Динамика расходов по статьям федерального бюджета
(в % к предыдущему году в номинальном выражении)**

	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходы всего (без учета условно утвержденных) в т.ч.:	104,4	103,5	107,2
Общегосударственные расходы	106,3	96,3	103,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	111,0	111,9	106,7
Национальная оборона	114,8	116,8	123,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	109,6	104,0	100,9
Национальная экономика	97,3	100,6	100,9
ЖКХ	114,1	92,1	81,3
Образование	101,5	90,8	104,0
Охрана окружающей среды	111,3	105,3	100,7
Культура, кинематограф	106,8	98,2	103,9
Здравоохранение	82,3	90,3	81,5
Социальная политика	101,6	103,9	110,8
Физическая культура и спорт	118,6	59,2	106,8
СМИ	96,0	90,5	77,6
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	111,8	98,5	95,9

Доля расходов на национальную оборону повышается с 14,5% в 2012 г. до 20,7% в 2015 г. Доля расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность соответственно составит 14,3%. Эти две статьи расходов занимают наибольшую долю во всех расходах за исключением социальной политики (в основном зарплата бюджетникам), доля которой практически не изменяется и составит 30,7%.

Растет также доля расходов на обслуживание государственного и муниципального долга – с 3,0% в 2012 г. до 4,5% в 2015 г. Однако, по сравнению с западными развитыми странами эта доля очень мала и явно есть возможность ее увеличения. Доля же затрат на национальную экономику, ЖКХ, образование, культуру и здравоохранение снижается с 25,4% в 2012 г. до 23,0% в 2015 г. Это весьма значимое уменьшение доли расходов для этих крайне важных отраслей и так занимающих весьма малую долю.

Казалось бы, положительным является сильное увеличение в 2013 г. расходов на ЖКХ. Но следует отметить, что это результат крайне низкой базы 2012 г., когда расходы бюджета на ЖКХ снизили против 2011 г. почти на 50%.

Таким образом, даже при росте этих расходов в 2012 г. в 2013–2015 гг. их абсолютная сумма в 2015 г. будет меньше, чем в 2011 г.

Что касается образования и здравоохранения, то действительно в предыдущие годы расходы в эти отрасли были значительными. Однако они были и остаются в процентах к ВВП значительно ниже, чем в развитых зарубежных странах. Так расходы на здравоохранение в России составляют порядка 5% к ВВП. А по данным Всемирной организации здравоохранения они составляют в Финляндии – 9% и даже не в самых богатых странах Евросоюза – Болгарии и Румынии – 6,9 и 5,6%. А в благополучных западных странах эта доля составляет порядка 7–8%.

«Программой 2020» предусматривалось довести этот показатель к 2020 г. до 5,5%. Таким образом, отставание России по финансовому обеспечению здравоохранения достаточно значительное, и оно сохраняется на длительный период. Такое же положение и в образовании.

По нашему мнению в планировании бюджетных затрат на развитие этих отраслей переходить на нормативные методы. Нормативом здесь может служить абсолютная сумма затрат на эти цели на душу населения, достигнутая в развитых зарубежных странах. Например, в России этот индикатор по здравоохранению в 3–3,5 раза ниже, чем в Великобритании – европейской стране, наиболее близкой к России по общему объему ВВП. Конечно, было бы не реальным закладывать этот норматив на период до 2015 г. Однако на период до 2020 г. следует ориентироваться на него.

Крайне негативным является снижение затрат на культуру. Доля расходов по этой статье и без того мизерна. А ведь это та сфера, которая веками определяла величие России. Потеря культурной основы народа не менее опасна, чем потеря обороноспособности.

Конечно, значительная часть расходов на эти сферы осуществляется за счет доходов бюджетов других уровней. И в целом по всей бюджетной системе цифры расходов по отраслям социальной сферы более благополучные. Но достаточно заметная часть и за счет доходов федерального бюджета как напрямую, так и через межбюджетные трансферты (что в таблице уже учтено). Поэтому уменьшение долей этих расходов во всех расходах федерального

бюджета, учитывая те огромные проблемы в развитии отраслей социальной сферы, острота которых продолжает быть весьма высокой, является крайне негативной характеристикой проекта бюджета на 2014–2015 гг.

Должно также настораживать снижение с 14,0% в 2012 г. до 13,8% в 2015 г. доли расходов на национальную экономику. Кажется, небольшое снижение. Но учитывая задачу перехода экономики на модернизационно-инновационный путь, здесь необходимо не снижение, а рост.

Здесь основным аргументом обычно является то, что эти расходы в определяющей части осуществляются корпоративным капиталом. Это так. Но выше уже говорилось, что государство не должно до такой степени отстраняться от инвестирования модернизационно-инновационных проектов. Государственные инвестиции в Сколково составляют слишком малую долю во всех расходах федерального бюджета, чтобы считать участие государства в инвестировании на модернизационно-инновационных процессах достаточным. При этом, сравнительно небольшие государственные инвестиции привлекли достаточно крупные корпоративные инвестиции в создание иннограда Сколково. Конечно, имеются государственные инвестиции модернизационно-инновационные проекты и в рамках федеральных целевых программ (ФЦП). И они привлекают крупные корпоративные инвестиции. Поэтому уменьшение (или недостаточный рост) государственных инвестиций в национальную экономику является существенным негативным фактором, сдерживания экономического роста и модернизации экономики.

Указанное выше резкое изменение структуры бюджетных расходов в пользу национальной обороны объясняется в пояснительной записке Минфина к проекту федерального бюджета принятыми Правительством решениями о перевооружении армии, повышением денежного довольствия и пенсий военным и другими действительно крайне необходимыми решениями. Конечно, эти решения потребовали крупных расходов.

Однако эти решения совсем означали необходимость уменьшения расходов федерального бюджета на развитие отраслей социальной сферы и реальной экономики. Главной причиной такого очень негативного изменения структуры расходов бюджета является продолжающаяся бюджетная политика,

главными приоритетами, которой является преодоление дефицита бюджета и накопления избыточных денежных резервов путем минимизации бюджетных расходов. Осуществление такой бюджетной политики – это тупиковый путь, определяющий структуры бюджетных расходов.

Предлагаемое выше увеличение общей суммы бюджетных расходов на 900 млрд. руб. в 2013 г., 1100 млрд. руб. в 2014 г. и 2015 г. позволяет существенно улучшить структуру этих расходов. При этом приняты следующие условия:

– абсолютные объемы расходов на общегосударственные нужды, государственную оборону и правоохранительную деятельность, межбюджетные трансферты общего характера и некоторые другие статьи расходов сохранены на уровне проекта бюджета;

– суммы увеличения общих расходов бюджета распределены между национальной экономикой, ЖКХ, здравоохранением, образованием и культурой в соответствии примерно соответствующем соотношению их расходов в соответствующие годы.

Рассчитанные исходя из этих условий темпы роста бюджетных расходов по отдельным статьям приводятся в таблице 2.

Таблица 2

Динамика расходов по статьям федерального бюджета по предложениям ИЭ РАН (в % к предыдущему году в номинальном выражении)

	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходы всего (без учета условно утвержденных), в т.ч.:	111,5	104,7	106,6
Общегосударственные расходы	106,3	96,3	103,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	111,0	111,9	106,7
Национальная оборона	114,8	116,8	123,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	109,9	104,0	100,9
Национальная экономика	125,2	106,6	101,5
ЖКХ	145,8	98,1	81,9
Образование	125,6	107,3	104,0
Охрана окружающей среды	111,3	105,3	100,7
Культура, кинематограф	140,0	105,6	104,5
Здравоохранение	106,8	94,7	82,7
Социальная политика	101,6	103,9	110,8
Физическая культура и спорт	118,6	59,2	106,8
СМИ	96,0	90,5	77,6
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	111,8	98,5	95,9

Как видим из данных таблицы 2 основное увеличение темпов роста и абсолютной суммы расходов по тем статьям, по которым предлагается добавка, приходится на 2013 год. В 2014–2015 гг. динамика с добавкой не сильно расходится с динамикой без добавки, но с каждым годом с большей базовой суммы. И это правильно. Именно первый год предстоящего трехлетия должен заложить для достаточности финансирования реальной экономики и отраслей социальной сферы на перспективу. Именно в этом году необходимо найти возможности для прорывных шагов в жилищном строительстве, культуре, да и в переводе экономики на модернизационно-инновационный путь развития.

Принятие этих предложений по увеличению общей суммы бюджетных расходов и распределению дополнительной суммы на развитие реальной экономики, ЖКХ, образования, здравоохранение и культуру, позволяет увеличить долю этих статей во всех расходах бюджета с 25,4% в 2012 г. до 28,2% в 2015 г. Это на 5,2 процентных пункта больше, чем предусмотрено в проекте федерального бюджета и это не снижение доли этих отраслей, а рост.

При этом реальная экономика получает по этому варианту за три года на 1795 млрд.руб. больше, чем по представленному проекту бюджета, ЖКХ – на 140 млрд.руб., образование – на 606 млрд.руб., культура – на 102 млрд.руб. и здравоохранение – на 456 млрд.руб. Это было бы крупным подспорьем для развития этих отраслей.

Доля же расходов на национальную оборону повышается с 14,5% в 2012 г. до 19,3% в 2015 г., а не до 20,7%, как предусмотрено проектом. Доля же национальной безопасности и правоохранительной деятельности составит в 2015 г. 13,4%. При этом абсолютная сумма расходов по этим двум статьям остается такой, как она предусмотрена в проекте федерального бюджета.

Важно отметить эффективность использования финансовых ресурсов, направляемых в эти сферы, особенно на производство вооружения, на что до 2020 г. намечено потратить свыше 20 трлн.руб. Проведенная в 2012 г. Счетной Палатой проверка выявила факты крайней неэффективности их использования, крупные недостатки в ценообразовании в производстве вооружения. Выявлено, что только четверть базовых технологий российского ОПК по качеству близка или превосходит мировой уровень.

Увеличение общего объема всех бюджетных расходов позволяет при сохранении ранее намеченных затрат на национальную оборону и национальную безопасность предотвратить сокращение доли расходов на национальную экономику и отрасли социальной сферы.

9. Оценка адресной инвестиционной программы

На реализацию адресной инвестиционной программы в проекте федерального бюджета Российской Федерации предусмотрены денежные средства в объеме:

2013 г.	2014 г.	2015 г.
854311783,3 тыс.руб. (6,6% от доходов ФБ РФ ⁸)	749002926,6 тыс.руб. (5,3% от доходов ФБ РФ)	781142966,8 тыс.руб. (5,0% от доходов ФБ РФ)
Из которых на финансирование Российской академии наук, Сибирского отделения РАН, Уральского отделения РАН, Дальневосточного отделения РАН предусмотрено всего:		
2013 г.	2014 г.	2015 г.
3871154 тыс.руб. (0,45% от общей суммы АИП ⁹ , или 0,03% от доходов ФБ РФ)	4022695,4 тыс.руб. (0,54% от общей суммы АИП, или 0,028% от доходов ФБ РФ)	1298282,5 тыс.руб. (0,17% от общей суммы АИП, или 0,008% от доходов ФБ РФ)

При этом, следует отметить, что на финансирование Российской академии наук предусмотрено снижение финансирования с 2602325,4 тыс.руб. в 2013 году до 1095894,7 тыс.руб. в 2015 году, т.е. почти в 2,4 раза, тем более, что деньги 2015 года не равноценны деньгам 2013 года за счет инфляционных процессов. Более того, по Дальневосточному отделению РАН финансирование в 2015 году вообще исключено. Можно констатировать о том, что, несмотря на указ президента Российской Федерации В.Путина, № 599 от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», наука остается падчерицей у властных структур.

Ратую за модернизацию российской экономики, предусмотрена подпрограмма «Развитие отечественной станкостроительной и инструментальной промышленности на 2011–2016 гг.». Однако на финансирование этой подпрограммы выделены незначительные средства:

2013 г.	2014 г.	2015 г.
585000,0 тыс.руб. (0,07% от общей суммы АИП)	535000,0 тыс.руб. (0,07% от общей суммы АИП)	320000,0 тыс.руб. (0,04% от общей суммы АИП)

Из этого следует вывод о том, что ожидать существенных перемен в модернизации технологической базы российской экономики в 2013 – 2015 гг. не приходится!!!

⁸ ФБ РФ – федеральный бюджет Российской Федерации.

⁹ АИП – адресная инвестиционная программа.

Характерная для посткризисного развития страны политика инновационной модернизации российской экономики свидетельствует, что в обозримом будущем оборонно-промышленный комплекс (ОПК) страны останется важной и неотъемлемой частью ее высокотехнологичного сектора. Поэтому динамику и перспективы бюджетного финансирования российского ОПК необходимо рассматривать с позиции их коэволюционного развития¹⁰.

Рассмотрим основные формы проявления коэволюции оборонно-промышленного комплекса и экономики. Это, в первую очередь, преодоление сырьевой направленности и формирование инновационной экономики на базе наиболее передовых научных открытий и новых технологий двойного назначения, формирование инновационной инфраструктуры (технопарки, технополисы, технологические платформы), составляющих каркас построения инновационной системы. Формирование действенной системы стимулов к интеграции и инновациям, расширенного воспроизводства и использования информационно-интеллектуальных ресурсов, во многом предопределяющих эффективность функционирования инновационной системы.

Степень проявления указанных форм в разных странах различная, соответственно синергетический эффект от коэволюции ОПК и экономики также отличается. Более того, такие формы, как массовое экологическое образование и экологическая культура производства высокотехнологичных производств (энергоэффективность, бережливое производства и др.) выступают как первоочередные целевые ориентиры коэволюционного процесса, ориентированного на стабилизацию обозримого будущего.

Коэволюционная связь экономики и оборонно-промышленного комплекса непосредственно подтверждается на основе корреляционного анализа¹¹. Так, рассматривая временные ряды ряда параметров за 1994 - 2005 годы, которые характеризуются как стабильностью, так и кризисными явления в российской экономике, можно оценить некоторые коэффициенты парной корреляции.

¹⁰ Майбуров И.А., Лесных В.В. Коэволюционный подход к конверсии оборонно-промышленного комплекса // Конверсия в машиностроении, 2006, № 3. С. 56-59.

¹¹ Лесных В.В. Проявления коэволюции ОПК и экономики // Тр. III симпозиума по экономической теории. Т.1. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2008. С. 62-64.

Коэффициенты парной корреляции для зависимостей параметров экономики и оборонно-промышленного комплекса за 1994-2005гг.

№	Временные зависимости	Коэффициент корреляции
1	Зависимости объемов ВВП и объемов производства ОПК	0,98
2	Зависимости объемов ВВП и объемов торговли вооружениями и военной техники	0,97
3	Зависимости объемов промышленного производства и объемов производства ОПК	0,958
4	Зависимости объемов производства машиностроения и объемов производства ОПК	0,975

Если учесть, что в корреляционном анализе связь считается сильной при коэффициенте корреляции более 0,7, то можно сделать заключение о наличии хорошо выраженной корреляции между развитием российской экономики и ОПК. Дополнительным подтверждением наличия коэволюционной связи ОПК и экономики является рост бюджетных расходов на нужды Минобороны России при стабильной военно-политической обстановке, что наглядно показывает проект бюджета на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.

Главной отличительной чертой последнего десятилетия является стабильность военной обстановки между наиболее развитыми странами. Такое состояние возникло после распада СССР и роспуска Варшавского договора.

В определенные годы отмечается постоянство военных расходов за этот период с некоторым их снижением в ряде развитых стран. Исключение составляют США, военно-политическая ситуация для которых существенно изменилась после известных событий 11 сентября и последующими войнами в Афганистане и Ираке.

С определенной долей условности можно выявлять синергетический эффект коэволюции в развитии ОПК и российской экономики, который, возможно, уже проявит себя в ближайшие годы. В обозримой перспективе можно определить место ОПК, выявить содержание его конверсии и требуемые для этого бюджетные средства. Поэтому можно предложить определение конверсии как коэволюционное развитие российского ОПК и народного хозяйства в целом через их взаимовыгодную бюджетно-ориентированную интеграцию на основе обмена инновациями и согласованности фаз развития в рамках государственно-частного партнерства. Тенденции зарождения этого

партнерства ярко демонстрируют госкорпорации, создаваемые на базе предприятий ОПК или непосредственно примыкающие к сфере ОПК (авиационная, атомная, планируемая ракетно-космическая и др.). Применение теории коэволюционного развития к ОПК как подсистеме народного хозяйства выявляет сущность конверсии и является ярким проявлением применения данного подхода к ещё одной из сфер человеческой деятельности.

У России нет другого способа остаться ведущей мировой державой, кроме как опережающими темпами развивать высокие технологии и модернизировать свои Вооруженные Силы. Сделать это невозможно без всестороннего развития и поддержки отечественного ОПК. Поэтому коэволюционные процессы конверсионных преобразований как взаимопроникающее воздействие друг на друга военного и гражданского секторов экономики на основе единого бюджета в обозримом будущем будут основой развития и становления могущества России.

В связи с этим в федеральный бюджет Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов целесообразно было бы предусмотреть взаимосвязь указанных секторов российской экономики в Адресной инвестиционной программе.

10. Социальные проблемы бюджета

1. Основные социальные показатели

Стратегия на пять лет имеет в виду более низкие темпы роста заработной платы, чем в предшествующее трехлетие - на 37% против 143%, что должно компенсироваться снижением индекса цен – до 118% против 121%, в связи с чем реальная заработная плата не только не упадет, но повысится на 16%.

Рост заработной платы при низких темпах экономики, в значительной мере обеспечивается прибавками в бюджетной сфере в соответствии с задачей вывести учителей и врачей выше регионального уровня, а воспитателей, медсестер, библиотекарей – максимально сократить сложившиеся различия. Указанный процесс начался уже в 2010 г., результаты есть, можно надеяться на продолжение, для чего его необходимо было бы представить в пояснении к бюджету намеченные темпы.

Таблица 1

Соотношение заработной платы работников в экономике и бюджетников (в образовании)

	январь-июль 2010, 2011, 2012		
Всего по экономике	20310	22467	25640
Образование - всего	13684	14682	18145
из него деятельность в области начального, основного общего и среднего (полного) общего образования (школы)	13138 *)	14226 *)	18780 *)
Соотношение к экономике -%			
Образования - всего	64	63	73
Школы	65	65	73
*) без субъектов малого предпринимательства			

Хуже перспективы для пенсии. Трудовая пенсия растет в 2013-2015 г. на 21,3%, в реальном исчислении с учетом индекса цен она меняется практически чисто счетно – примерно на 2,4% . Это ограничивает рост реальных доходов до 15% или до 5% в год. Оценка предпринимательского дохода пока ни в бюджете, ни в прогнозе до сих пор не определяется, хотя он нередко позволяет регулируемую роль в итоговом в общем показателе доходов населения, им

легче манипулировать по сравнению с другими формами распределения, формализованными в статистической отчетности.

Что касается расходов консолидированного бюджета на социальные услуги (образование, здравоохранение, культура, социальная политика, ЖКХ), то они увеличиваются абсолютно- с 10,8 трлн. руб. в 2012 г. до 11,8 трлн. руб. 2015 г., или на 9%, но доля их в ВВП не меняется- 17,6-17,7%.

2. Общая оценка ситуации с социальными расходами.

Главное в ней – неблагоприятная тенденция на снижение расходов федерального бюджета на образование и здравоохранение, и недостаточность их для развития страны. По мнению А. Клепача (Минэкономки), сокращение госрасходов имеет в виду ориентацию на бездефицитный бюджет, и несовместимо с идеей модернизации; по мнению О.Дмитриевой (Госдума), это сокращение связано с принятым бюджетным правилом учета доходов от нефти и газа в резервном фонде, помещаемом в за рубежом, а не на нужды развития страны – концептуальная ошибка.

С нашей стороны добавим еще факты своеобразия самого курса Минфина на бездефицитный бюджет. В последние три года при составлении и принятии бюджета Минфин завышает объем бюджетного а, который по факту складывается значительно ниже из-за дополнительных доходов, которые обычно в середине дораспределяются, и экономии на социальных статьях¹². Так, ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» в редакции от 13.12.2010 предусматривал дефицит 1814 млрд. руб., в редакции от 01.06 2011-719 млрд. руб., в редакции от 11.06.2011 - 0 (по итогам выполнения без дефицита). Самый последний пример: в 2012 г.: законодательно предусматривался дефицит в 877 млрд. руб., ожидается 32,5 млрд. руб.

Аргумент на эту критику от составителей бюджета весьма банален: в показателе дефицита лучше ошибиться в меньшую сторону, чем в большую, свидетельствует не только о качестве работы финансистов (сейчас они доучли доходы от таких заметных плательщиков, как ЦБ, Роснефть и т.п.), ведет к принятию необъективных решений особенно в социальной сфере с ее

остаточным принципом финансирования, и хуже того - вообще ревизует мобилизационную роль бюджетной политики.

3. Замечания к конструкции социального бюджета

Несложно видеть, что конструкция бюджета в социальном его разделе составлена формально. Базируясь на указании Президента выполнить принятые социальные обязательства, проект, по сути, повторяет в консолидированном бюджете 2013 г. сложившуюся структуру государственных затрат в отраслевой (функциональной классификации), далее указание Президента не соблюдается и показатели уменьшаются (табл. 2).

Таблица 2

Расходы бюджетной системы по отраслям социального блока
(в % к ВВП)

Отрасли социального блока	2012 г	2013 г	2014 г.	2015 г.
ЖКХ	2,0	2,0	1,9	2,0
Образование	3,7-4,1	3,9-4,1	3,9-4,0	3,7-3,8
Здравоохранение и спорт	3,8-4,1	4,0-4,3	4,1-4,3	4,1
Культура, кинематография, СМИ	0,7	0,7	0,7	0,7
Социальная политика	13,1	12,9	12,4	12,0
Пенсионное обеспечение	8,3	8,5	8,4	8,3

Подобная консервация индикаторов странно выглядит на фоне Бюджетного Послания Президента, где прямо отмечается, что «структура бюджетных расходов не является оптимальной для стимулирования экономического развития. Направляемых из бюджета средств на реализацию отвечающих потребностям экономического развития инфраструктурных проектов, проектов в сфере образования и науки, то есть в сферы, определяющие перспективный облик российской экономики, явно недостаточно». При реальном влиянии намеченных социальных мероприятий (рост оплаты труда бюджетников, реорганизация вузов, новое детское пособие, пенсионные трансформации и т.п.), ситуация по расходам должна об этом свидетельствовать. А если ничего не меняется, можно предположить, что намеченные меры базируются на использовании имеющихся и неучтенных источников. И действительно, в

¹² Известна практика недофинансирования социальных программ и мероприятий в течение года с тем, чтобы произвести ассигнования в конце года, когда средства невозможно освоить.

материалах к бюджету отмечается, что повышение заработной платы бюджетников сопровождается сокращением их численности, устанавливается дополнительный тариф по досрочным пенсиям, минимизируется софинансирование при введении нового детского пособия и т.п.). Рационально было бы иметь расчеты об источниках социальных мероприятий, пока они, к сожалению, отсутствуют, и это явный пробел в общей картине будущего.

Не до конца ясным является даже объем средств на выполнение предвыборных обещаний избранного Президента, В пояснительных таблицах есть только общая сумма и в ней показаны всего лишь расходы на повышение оплаты бюджетников. Между тем, федеральные обязательства касаются и других аспектов: повышения минимальной заработной платы с 4661 руб. до 5205 руб., увеличения оплаты работников федеральных бюджетных учреждений, введения пособия на 3-го ребенка в регионах с низкой рождаемостью и убывающим населением, плана по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей и др. Хотелось бы увидеть в перечне федеральных обязательств также изменение размеров пособий по безработице, которые за гранью понимания – по минимуму 820 руб. в месяц, индексацию родового сертификата – он в 2009 г. был определен в 11 тыс. руб. и с тех пор не менялся и т.д.

Минфин ограничился обязательствами федерального бюджета по прямой подведомственности, хотя в соответствии с Конституцией у Федерации по распределению полномочий есть и предметы совместного с регионами ведения в отношении населения. Но, похоже, Конституция не распространяется на финансы.

4. О методологии открытого бюджета

В целом то, как представлены материалы в проекте федерального бюджета, начиная с 2011 г., нарушает статью Бюджетного кодекса о прозрачности и доступности его для общества, и делает самый важный документ государственного управления непригодным для независимой научной экспертизы. Если таковая все же нужна, то следует договориться с экспертным сообществом о методологии открытого для публики бюджета, включая

системные данные о формировании социальных расходов. В качестве образца сошлемся на записку к проекту бюджета 2010 г., схему изложения которой можно было бы рекомендовать.

Таблица 3

Схема для экспертизы. Бюджетные расходы для населения (млрд. руб.)

Направления социальных расходов	Федеральный бюджет		Консолидированные бюджеты субъектов		Всего	
	отчет	проект	отчет	проект	отчет	проект
Образование	526,6	562,1	1969,3	2315,4	2495,9	2876,4
Межбюджетные трансферты на образование						
Другие отрасли социальной сферы по той же схеме						
Внебюджетные фонды социального страхования по той же схеме						

Экспертнопригодное составление Минфином бюджетных материалов позволяет объективно судить о правильности принимаемых им позиций и решений. Иначе приходится принимающим бюджет судить об очень серьезных решениях по косвенным признакам, иногда и просто по общему впечатлению, опыту и пр. Представленный проект на 2013–2015 годы как раз убедительно свидетельствует о том, что именно так вынуждены обсуждать бюджет законодатели. Так, В.М. Матвиенко на парламентских слушаниях по бюджету в Совете Федерации 2.10.2012 выразила мнение о значительной напряженности проектировок расходов для регионов. Но ни у нее, ни у других выступающих не было необходимых доказательств и аргументов для подобного утверждения, ибо не было росписи межбюджетных трансфертов по регионам, ею владел только Министр финансов, но он, не очень делился конкретными расчетами на этот счет.

Это дезориентирует субъекты и нарушает распоряжение Правительства России от 17 сентября 2012 г. N 1697-р, утвердившее перечень приоритетных расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований, софинансируемых за счет средств федерального бюджета, на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов.

5. Критическая проблема проекта – нагрузка на регионы

Судя по ориентирам консолидированного бюджета 2013 г, положение субъектов не самое простое. Чтобы выполнить намеченное в социальной программе, им необходимо увеличить свои доходы примерно на триллион рублей, без межбюджетных трансфертов с 6,7 млрд. руб. до 7.8 млрд. руб. при сокращении последних. Кроме того, более чем на 100 млрд. руб. должны прирасти расходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования, кстати, больше, чем увеличивается фонд заработной платы по прогнозу МЭР, соответственно, на 19% и 11%. К тому же не надо забывать о долгах субъектах (банковские и бюджетные кредиты)- табл. 4..

Таблица 4

Нагрузка на субъекты РФ в бюджете 2013 г. (млрд. руб.)

Составляющие бюджета	2012 г	2013 г.	Изменение
Консолидированный бюджет региона	6716,5	7764,8	1048,3
Межбюджетные трансферты регионам	1357,8	1293,6	95,3
Государственный долг субъектов	1437,3	1476,8	39,5
	1.01.2013	1.01.2014	
Расходы из ТОМС	871,7	985,4	113,7
Дефицит, профицит	124,4	-403,8	

Что делать рекомендует Бюджетное послание Президента: «В предстоящие годы необходимо завершить работу по распределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Российской Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме».

Это пожелание действует много лет и пока без последствий. Напротив, регулирование центра увеличивается. Покажем это по теме о введении нового пособия на третьего и последующего ребенка, предусматривающего софинансирование из федерального и регионального бюджетов. Знакомство с позицией Минтруда по реализации Указа Президента « О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации». Казалось бы, Указ

говорить о 50 проблемных, с естественной убылью регионах Министерство, чтобы ограничить субсидии, ввело массу дополнительных к Указу условий. Так Московской области при невысоком уровне рождаемости, ниже среднероссийского значения не дадут субсидии из-за большой доли мигрантов, видимо, надежда, что они будут способствовать деторождению. Башкирия и Татарстан будут платить пособие за свой счет, и так – по каждой из 50 территорий.

Но риск бедности для семьи при рождении 3 и последующего ребенка существует независимо от региона, миграционного прироста или убыли населения. Получается, что права ребенка на материальную поддержку по территориям неравны, что противоречит международным обязательствам России. Бедным многодетным безразличны демографические показатели в месте проживания, они должны персонально поддерживаться, в том числе и для стимулирования рождаемости.

В принципе наше экономическое управление не выработало модели регулирования в сфере совместного ведения, к которой относится социальная политика. Нам представляется рациональным распределение бюджетных ассигнований между Федерацией и субъектами следующим образом. Федеральный бюджет каждому субъекту должен финансировать минимальный норматив по социальной гарантии выплате или услуге, а остальное, сверх этого минимума, обеспечивает субъект за счет своего регионального бюджета. Такой порядок представляется нам справедливым в федерально-устроенном государстве. Такой подход может быть заложен и при расширении финансовой самостоятельности и самообеспечения регионов, намеченном российским руководством.

11. Пенсионный фонд и федеральный бюджет

В рамках долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года важное место отводится сбалансированности, долгосрочной устойчивости и прозрачности бюджета Пенсионного фонда РФ, который в последние годы функционирует с переходящим дефицитом.

Рассматриваемый проект межбюджетных трансфертов из федерального бюджета 2013-2015 годов, передаваемых бюджету Пенсионного фонда, призван, по нашему мнению, решать не только задачи пенсионного обеспечения данного периода, но и обеспечивать процесс начала модернизации пенсионной системы на период до 2030 года (см. табл. 1).

Таблица 1

Ассигнования Федерального бюджета РФ в виде трансфертов бюджету ПФР в 2013 году и плановом периоде 2014-2015 годов

Показатели	2012 г. млн.руб.	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
		проект млн. руб.	к предыдущему году, %	проект млн. руб.	к предыдущему году, %	проект млн. руб.	к предыдущему году, %
Всего	2820774,9	2959989,2	104,9	3082149,6	104,2	3509131,0	113,9
в том числе Пенсионное обеспечение	2272351,6	2323351,0	102,2	2477484,6	104,1	2870765,3	115,9
Покрытие дефицита бюджета		1009899,9	93,9	945168,5	93,6	1229768,5	130,1
Валоризация пенсионных прав граждан		600263,8	106,0	688400,0	114,7	763300,0	110,9
Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению		315009,3	108,1	351205,4	111,5	369490,3	105,2
Компенсация выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов		330090,6	98,6	422710,0	128,1	437910,0	103,6
Федеральная социальная доплата к пенсии		40000,0	103,9	40500,0	101,3	38700,0	95,6

При оценке в целом положительной динамики трансфертов Федерального бюджета в бюджет ПФР на период 2013–2015 гг. ряд показателей, представленных в проекте, нуждаются, по нашему мнению в дополнительной аргументации. В частности, это относится к росту на 130% относительно 2014 г.

величины трансфертов, предназначенных для покрытия дефицита бюджета ПФР в 2015 г. Вызывает вопрос также динамика колебаний в сторону снижения в процентном отношении величины трансфертов, предназначенных для: а) выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению; б) по компенсации выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов; и в) федеральной социальной доплаты к пенсии.

Представляется необходимым располагать более развернутым анализом взаимодействия Федерального бюджета РФ с бюджетом ПФР, наличие которого обусловлено макроэкономическими и демографическими вызовами, характерными для Российской Федерации, а также мировыми тенденциями развития пенсионных систем. Это особенно важно в условиях модернизации российской пенсионной системы, намечаемой в ближайшие 10–15 лет, когда возможно потребуются увеличение доли трансфертов из Федерального бюджета РФ в общих доходах бюджета ПФР.

Накопленный положительный опыт финансовых преобразований в российской пенсионной системе позволяет критически оценить целый ряд существующих негативных процессов, к числу которых следует отнести: а) существующую ныне накопительную составляющую пенсионной системы, которая не обеспечивает гарантий сохранности средств пенсионных накоплений и сформированных пенсионных прав, а также создания эффективной системы контроля за их наращиванием; б) отсутствие сбалансированного тарифа страховых взносов для самозанятых граждан; в) нерешенность проблем досрочных пенсий; г) недопустимо большой объем скрытой заработной платы и др.

Модернизация российской пенсионной системы на период до 2030 года потребует, по нашему мнению, новых конструктивных, научно-практических подходов к определению параметров трансфертов из федерального бюджета в бюджет ПФР в целях не допущения: снижения размера пенсий на социально приемлемом уровне, торможения процессов повышения уровня жизни пенсионеров, не достижение среднего размера трудовой пенсии по старости 2,5

прожиточного минимума пенсионера¹³, снижения коэффициента замещения трудовых пенсий по старости утраченного заработка с нынешних 36% до 25% в 2030 году. На основе экспертных оценок трансферты из федерального бюджета в пенсионную систему в процессе ее модернизации могут превышать 2% ВВП страны.

Выше изложенное дает основание сделать вывод о том, что политика трансфертов из федерального бюджета РФ в Российскую пенсионную систему на период до 2030 года должна базироваться на государственной стратегии развития российской пенсионной системы на период до 2030 года, которая определяла бы направления и задачи создания социально-страховой пенсионной системы трехуровневой модели (1 – трудовая (государственная) пенсия; 2 – корпоративная (добровольная) пенсия; 3 – частная (добровольная) пенсия)¹⁴.

Такая стратегия, по нашему мнению, должна определять принципы и направления формирования, реализации конституционных прав российских граждан в области пенсионного обеспечения и содержать:

- тарифно-бюджетную политику, в том числе изменения показателей бюджета ПФР с учетом межбюджетных трансфертов федерального бюджета;
- параметрические изменения условий пенсионного обеспечения (требования к пенсионному возрасту, размеру страхового заработка, продолжительности трудового стажа и др.);
- формирование накопительной составляющей пенсионной системы, соотносимой с показателями финансового рынка и экономики страны в целом.

Необходимо зафиксировать объем межбюджетных трансфертов федерального бюджета в бюджет ПФР с учетом преференций по утрате страховых взносов и особенностей, характерных для пенсионного обеспечения различных категорий граждан.

Актуальным является формирование системы управляемого дефицита бюджета ПФР.

¹³ С апреля 2012 г. средняя пенсия составляет в РФ 9,8 тыс. руб., а прожиточный минимум по регионам колеблется примерно от 4 до 11 тыс. руб.

¹⁴ См.: Стратегия развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года (проект). Минтруд РФ. 2012.

Начиная с 2013 года бюджетные ассигнования федерального бюджета, направляемые до 2013 года на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, должны передаваться в бюджет ПФР в форме межбюджетного трансферта для обеспечения сбалансированности его бюджета.

Названный межбюджетный трансферт на сбалансированность бюджета Фонда должен отражаться в его доходах. При этом утвержденный размер дефицита бюджета Фонда должен покрываться, в том числе, за счет собственных источников и переходящих остатков.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 г. N 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» в 2011 г. был установлен единый для всех страхователей тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в размере 26% от всех сумм выплат и иных вознаграждений работникам, не превышающих 463 тыс. рублей в год, при совокупном тарифе страховых взносов на все виды обязательного социального страхования – 34 процента с сохранением льготного переходного периода (до 2019–2027 гг.), в течение которого для отдельных категорий страхователей предусмотрено установление пониженного тарифа страхового взноса.

В то же время на 2012-2013 гг. для большинства плательщиков тариф страховых взносов в государственные внебюджетные фонды снижен с 34% до 30% и установлен тариф страховых взносов с сумм превышения предельной базы для начисления страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в размере 10%.

В заключении следует подчеркнуть, что трансферты Федерального бюджета РФ 2013-2015 годов в бюджет ПФР призваны решать как задачи данного периода, так и заложить финансовую базу для решения проблем модернизации пенсионного обеспечения и финансовой сбалансированности системы обязательного пенсионного страхования с учетом средне- и долгосрочной перспективы.

12. Оценка финансовых резервов

В 2013-2015 годах планируется продолжить восстановление использованных в период кризиса 2008-2010 годов средств Резервного фонда и его пополнение за счет дополнительных нефтегазовых доходов (таблица 2.5):

Таблица 2.5

Прогноз объема Резервного фонда (млрд. рублей)

Показатель	2010 год (отчет)	2011 год (отчет)	2012 год (оценка)	2013 год	2014 год	2015 год
Объем Резервного фонда на начало года	1 830,5	775,2	811,5	2 781,8	3 173,8	3 882,3
%% к ВВП	4,1	1,4	1,3	4,2	4,3	4,7
Курсовая разница	-61,3	36,3	43,8	18,5	112,1	21,9
Пополнение (использование) средств Резервного фонда	-994,0	0,0*	836,1*	373,4	596,3	818,6
Объем Резервного фонда на конец года	775,2	811,5	2 781,8	3 173,8	3 882,3	4 722,7
%% к ВВП	1,7	1,5	4,5	4,8	5,2	5,7

*- В январе 2012 года на счета по учету средств Резервного фонда перечислены 1 090,4 млрд. рублей.

Средства Фонда национального благосостояния в 2013-2015 годах планируется использовать в объеме, равном софинансированию формирования пенсионных накоплений граждан (таблица 2.6):

Таблица 2.6

Прогноз объема Фонда национального благосостояния (млрд. рублей)

Показатель	2010 год (отчет)	2011 год (отчет)	2012 год (оценка)	2013 год	2014 год	2015 год
Объем Фонда национального благосостояния на начало года	2 769,0	2 695,5	2 794,4	2 759,6	2 769,8	2 843,2
%% к ВВП	6,2	5,0	4,6	4,1	3,7	3,4
Поступления и курсовая разница	-73,8	102,3	-27,3	15,9	80,9	13,3
Использование средств Фонда национального благосостояния (софинансирование пенсионных накоплений)	-	-3,4	-7,5	-5,7	-7,5	-8,9
Объем Фонда национального благосостояния на конец года	2 695,2	2 794,4	2 759,6	2 769,8	2 843,2	2 847,7
%% к ВВП	6,0	5,2	4,5	4,2	3,8	3,4

Основные характеристика проекта федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов по расходным полномочиям Российской

Федерации в рамках раздела «Общегосударственные полномочия» в части подразделов "Резервные фонды" и "Государственный материальный резерв"

Подраздел "Резервные фонды"

Бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств Российской Федерации по подразделу "Резервные фонды" характеризуются следующими данными:

Показатель	2012 год,	2013 год		2014 год		2015 год	
	млн. рублей	млн. рублей	изменения к предыдущему году, %	млн. рублей	изменения к предыдущему году, %	млн. рублей	изменения к предыдущему году, %
Подраздел "Резервные фонды", всего	4 388,8	7 700,0	175,4	5 700,0	74,0	5 700,0	100,0
в том числе:							
Иные бюджетные ассигнования (без учета ФЦП)	4 388,8	7 700,0	175,4	5 700,0	74,0	5 700,0	100,0

В составе резервных фондов предусмотрены бюджетные ассигнования: резервного фонда Президента Российской Федерации в объеме 700,0 млн. рублей ежегодно;

резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2013 году в объеме 3 000,0 млн. рублей, в 2014-2015 годах - 1 000,0 млн. рублей ежегодно;

резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в объеме 4 000,0 млн. рублей ежегодно.

Использование бюджетных ассигнований, предусмотренных по подразделу «Резервные фонды», осуществляется в соответствии с принятыми решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Подраздел "Государственный материальный резерв"

Бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств Российской Федерации в сфере государственного материального резерва характеризуются следующими данными:

Показатель	2012 год, млн. рублей	2013 год		2014 год		2015 год	
		млн. рублей	изменения к предыдуще му году, %	млн. рублей	изменения к предыдуще му году, %	млн. рублей	изменения к предыдуще му году, %
Подраздел "Государственный материальный резерв", всего	104 285,8	93954,5	90,1	94 4533	100,5	94 632,5	100,2
в том числе:							
Обеспечение выполнения функций государственными органами, казенными учреждениями (без учета ФЦП)	13 581,8	11601,8	85,4	10311,7	88,9	10 388,3	100,7
Иные бюджетные ассигнования (без учета ФЦП)	384,6	399,0	103,8	399,0	100,0	399,0	100,0

В составе расходов федерального бюджета по данному подразделу предусмотрены бюджетные ассигнования на выполнение функций государственными органами и казенными учреждениями в 2013 году в сумме 11601,8 млн. рублей, в 2014 году – 10311,7 млн. рублей, в 2015 году – 10 388,3 млн. рублей, в том числе:

выполнение подведомственными Росрезерву казенными учреждениями (комбинатами) функций по хранению и обслуживанию запасов государственного материального резерва в 2013 году в сумме 10 906,9 млн. рублей, в 2014 году – 9 648,3 млн. рублей, в 2014 году – 9 725,4 млн. рублей;

выполнение центральным аппаратом Росрезерва и его территориальными органами функций по руководству и управлению в сфере государственного материального резерва в 2013 году в сумме 687,0 млн. рублей, в 2014 году – 655,9 млн. рублей, в 2015 году — 655,3 млн. рублей;

компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно работникам подведомственных Росрезерву казенных учреждений, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также на выплату ежемесячных пособий по

уходу за ребенком в 2013 году в сумме 7,7 млн. рублей, в 2014 году - 7,4 млн. рублей, в 2015 году - 7,5 млн. рублей.

Иные бюджетные ассигнования по подразделу предусмотрены на уплату организациями системы государственного материального резерва налога на имущество организаций и земельного налога, прочих налогов, сборов и иных платежей в 2013-2015 годах в сумме 399,0 млн. рублей ежегодно.

По сравнению с 2012 годом изменение объема бюджетных ассигнований по подразделу "Государственный материальный резерв" наряду с вышеуказанными причинами, вытекающими из общих подходов по формированию расходов федерального бюджета, обусловлено изменением структуры и объемов работ по капитальному ремонту объектов системы государственного материального резерва и по обеспечению противопожарной безопасности, учитывая осуществление основного объема этих работ и их финансирование в течение 2011-2012 годов.

Расходы на капитальный ремонт государственного имущества по сравнению с 2012 годом уменьшаются в 2013 году на 1 535,5 млн. рублей, в 2014 году на 3 179,0 млн. рублей, в 2015 году на 2 588,3 млн. рублей.

В число задач Правительства РФ на 2012 г. входило приостановление посткризисного спада экономики, перехода к ее росту и осуществления заметных шагов в диверсификации производства на инновационной основе. Кризис выявил, что накопление в предкризисные годы денежных резервов позволило избежать худших его последствий, особенно в денежно-финансовой сфере. Однако он также показал, что накопление резервов, а не их использование в экономический успешный период на диверсификацию производства и стимулирование инновационной деятельности, поставило экономику страны в крайне уязвимую от негативных внешних воздействий ситуацию. Объясняется это тем, что за 9 предкризисных лет профицит федерального бюджета, накопленный в резервных фондах составил более 8 трлн рублей. Если хотя бы 2/3 от этой суммы было бы за этот длительный (практически две пятилетки) период направлено на диверсификацию производства на модернизационно-инновационной основе, то в посткризисный период страна имела бы более диверсифицированную и устойчивую к внешним шокам экономику.

В 2013-2015 гг. прогнозируется увеличение Резервного фонда почти на 2 трлн руб. Объем прогнозируемого на 2015 г. Резервного фонда составит 5,7% к ВВП и 30% к доходам прогнозируемого на 2015 г. федерального бюджета.

В проекте федерального бюджета отсутствует стратегический план использования этих средств. Учитывая, что столь огромные средства будут приносить доход, было бы логично ожидать на каком плановом периоде они будут вложены в стратегически важные Государственные программы или в Федеральные целевые программы. Накапливать резервы для нейтрализации будущих кризисов – это не дальновидная политика. Нужно создавать резервы, чтобы их использовать для предотвращения кризиса. Правило накопления Резервного фонда до 7% ВВП никак не обосновано. Замораживание финансовых средств в таких размерах равнозначно замораживанию средств в незавершенном сверхнормативном строительстве.

Что касается Фонда национального благосостояния, то правительство правильно, по нашему мнению, использует его практически только для покрытия дефицита пенсионного фонда. Пенсионный фонд видимо ежегодно будет дефицитным и следует постоянно иметь средства для его поддержки. Накопленные средства в Фонде национального благосостояния не могут быть использованы для поддержки экономического роста.

Проблема усиления внешнего влияния на структурные деформации Бюджета РФ на предстоящие годы в значительной степени обусловлена диспропорциями внешних финансово-денежных потоков, что проявляется: на уровне макро пропорций внешнего платежного оборота страны, представленного структурными сдвигами платежного баланса РФ; на уровне формирования международных (золотовалютных) резервов и состояния внешнего долга РФ. Курс на ускоренную либерализацию внешнеэкономических отношений в условиях ВТО по ключевым позициям – торговле, инвестициям и другим составляющим вне зависимости от углубления структурных диспропорций российской экономики практически выводит внешние – товарные, валютные и финансовые потоки – за пределы их регулирования.

В отсутствии необходимых институтов саморегулирования это обуславливает дестабилизацию платежной системы и экономику в целом. При

этом доминанта внешнеторговых и финансовых (валютных) потоков платежного оборота страны и формирования федерального бюджета исходно подавляет возможности бюджетного регулирования – обеспечения устойчивости национальной финансово-денежной и платежной системы, ее воспроизводственного потенциала. В связи с этим формирование федерального бюджета находится в жесткой внешней финансовой зависимости, включая настоятельную предопределенность формирования международных резервов (в части Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ).

Наряду с этим размещение международных резервов - средств на счетах в Банке России (инвестируемые в иностранные финансовые активы) порождает проблему смещения потенциала сбережений от населения к государству (в лице Правительства и Банка России) с ограничением активности платежеспособного спроса населения, его выбора, и устойчивости платежной системы. Имеется в виду что: а) сбережения населения (в рыночной экономике) – соответствие их уровня потребностям платежно-расчетной системы экономики страны – доминанта ее устойчивости; б) рост государственных валютных резервов за пределы государственных потребностей (что характерно для настоящего времени) ограничивает необходимые для обеспечения устойчивости платежной системы размеры сбережений населения (и других участников рынка); соответственно рост золотовалютных резервов государства усиливает возможности регулятора манипулировать на финансовом и денежном внутреннем рынке, но резко снижая при этом потенциал развития экономики в целом.

Важным уроком российского финансового кризиса является признание того, что накопление огромных резервов – это далеко не самый главный гарант от внешних негативных влияний. *Настоящая бюджетная конструкция не позволяет полностью выявить модернизационно-инновационную ориентацию бюджета, так как невозможно определить, какие мероприятия, финансируемые из бюджета, можно отнести к мерам по модернизации и решению инновационных проблем (за исключением средств Государственного материального резерва).* Очевидно, что при формировании последующих бюджетов должны использоваться методические решения (Минэкономразвития и Минфина), касающиеся оценки характеристик расходов с учетом их функциональной долгосрочной модернизационно-инновационной ориентации.

13. О некоторых аспектах взаимодействия бюджетной политики и амортизационных отчислений

В целях модернизации российской экономики и ускорения обновления активной части основных фондов необходимо принять закон об амортизационной политике, в котором предусмотреть:

- сокращение сроков обновления основных фондов;
- отмену взимания с амортизационных отчислений налога на добавленную стоимость (НДС);
- сокращение сроков обновления основных фондов;
- введение жесткого контроля за целевым расходованием амортизационных отчислений;
- введение санкций за нецелевое использование амортизационных отчислений;
- в случае принятия закона об амортизации, в котором будет предусмотрено существенное сокращение сроков обновления основных фондов, повысить ставку налога на прибыль минимум до 30% в целях повышения стимула со стороны предпринимателей в увеличении доли амортизационных отчислений в прибыли до налогообложения.

В качестве образца амортизационной политики можно использовать опыт Норвегии и США. В Норвегии по всем видам эксплуатационного оборудования, используемого при добыче нефти и природного газа, годовые амортизационные отчисления составляют 33,3%. При этом, первым годом начала отчислений является год, в котором инвестиции были осуществлены. Кроме того, в случае наличия неиспользованной накопленной амортизации по целевому назначению в течение 2-х лет, неизрасходованная их сумма прибавляется к объему прибыли до налогообложения с начислением на нее всех положенных по законодательству налогов. Для сравнения, например в нефтедобывающей компании Лукойл, доля амортизационных отчислений в 2011 г. по отношению к основным фондам составляла всего 12,6% и почти в три раза была меньше по отношению к нефтегазодобывающей промышленности Норвегии.

В США активное использование ускоренной амортизации в течение последних 60 лет явилось одной из важнейших причин, позволившей ей занять

передовые позиции в мире по уровню производительности труда, в техническом, технологическом и информационном отношении. Сегодня в этой стране объем инвестиций в основные фонды в 95% крупных компаний примерно равен объему начисленной амортизации.

Использование ускоренной амортизации для обновления основных фондов и финансирования расширенного воспроизводства, необходимо рассматривать как одну из форм косвенного субсидирования развития экономики из бюджета государства.

В России ускоренная амортизация, начисленная за счет использования амортизационной премии в размере 10 и 30% в 2011 г. составляла 560 млн. руб., что равнялось 18% от всей начисленной суммы за этот год. Следует отметить, что из всего объема начисленной амортизации в 2011 г. в 3063 млрд. руб., в отсутствие контроля за ее использованием, только половина расходовалась по целевому назначению, остальная часть тратилась на финансовые операции, на пополнение оборотных средств и др. цели, не связанные с обновлением основных фондов. В общей сложности в последние годы доля амортизационных отчислений используемой на инвестиции в основные фонды составляла в России в среднем 18-20%, что примерно в 2–3 раза меньше, чем в основных развитых странах.

В целях более успешного проведения предлагаемых амортизационных мероприятий в стране целесообразно создать специальный «реинвестиционный фонд» на базе рентных доходов, получаемых от экспорта топливно-энергетических ресурсов страны. Средства этого фонда должны направляться на стимулирование использования прибыли хозяйствующих субъектов через амортизационные отчисления и целевые налоговые льготы на ускорение обновления основных фондов и расширенное воспроизводство.

На осуществление амортизационной реформы может потребоваться около 900 млрд. руб. с расходованием их в течение трех лет по 300 млрд. руб. в год. Необходимо отметить, что это вполне «подъемная» сумма денежных средств для экономики страны, учитывая, что она составит всего 6,2% от общего объема валютных резервов России по состоянию на 2012г., и что окупаемость этих вложений может наступить уже на 4-ый год после начала реформы за счет

ускорения темпов роста ВВП и повышения на этой основе налоговых поступлений в бюджет страны.

Использование свободных денежных средств на стимулирование инвестиционной деятельности будет являться прямым выражением самой сути Резервного и Фонда благосостояния будущих поколений, ибо будет способствовать повышению стабильности развития экономики страны, повышению благосостояния будущих поколений через ускорение обновления основных фондов и их расширенное воспроизводство.

В случае проведения в жизнь предложенных мероприятий, только за счет роста амортизационных отчислений, инвестиции в основные фонды в стране могут возрасти к 2015 году как минимум на 5 трлн. руб. с 18,5 до 23,5 трлн. руб., увеличив тем самым долю инвестиций в ВВП относительно прогноза с 22,3% до 28,3%. Учитывая, что возрастание доли инвестиций в ВВП на один процентный пункт обеспечивает увеличение экономического роста на 0,2 процентных пункта, это позволит нарастить темпы роста ВВП с запланированных 4,5% до 5,7%.

14. Инфляция и цены в проекте бюджета

1. В основных направлениях бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов заложены рекордно низкие уровни инфляции: 5,5, 5 и 5 процентов соответственно (см. таблицу 1, строку «Инфляция (сценарные условия)»).

Стала уже типичной ситуация, когда правительство дает заниженный прогноз уровня инфляции, а затем в виду очевидности невыполнения этого прогноза несколько раз в году пересматривает его в сторону увеличения, что заставляет предпринимателей, формируя свои бизнес-планы, закладывать в них уровень инфляции выше правительственных прогнозных ориентиров, раскручивая, таким образом, инфляционные ожидания. Так, в бюджете на 2012 год был заложен уровень инфляции 6%, а в сентябре 2012 года Минэкономразвития России скорректировал прогноз инфляции на 2012 год до 7 процентов.

Так как по прогнозному уровню инфляции производится индексация публичных нормативных обязательств государства, в том числе и расходы на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, то в бюджете должны закладываться средства для компенсации потерь (особенно малоимущим гражданам) в связи превышением реального уровня инфляции над прогнозируемым уровнем.

2. Еще одним важным аспектом практики прогнозирования цен и инфляции является учет инфляции для групп населения, различающихся по уровню дохода (по величине ресурсов, располагаемых ими).

В странах с высоким уровнем дифференциации доходов населения, к которым относится и Россия, оперирование средними показателями инфляции без их детализации по группам потребителей нельзя считать методологически корректным, поскольку средние величины скрывают реальное положение дел. Однако в основных направлениях бюджетной политики и в прогнозных материалах Минэкономразвития России проблема социальной инфляции никак не отражена и соответственно не учтена. Хотя основой для ее прогнозирования могут служить расчеты уровней инфляции, производимой Росстатом по 10

децильным группам населения (к сожалению публикуемых Росстатом не в полном объеме и с большим опозданием).

3. Особое внимание следует уделить инфляционным рискам, связанным с неопределенностью изменения внешних условий, в первую очередь, из-за высокой вероятности начала нового кризиса в мировой экономике. Речь идет об изменении сальдо платежного баланса, влияющего на объем денежной массы в обращении, о движении курса рубля, влияющего на цены импорта, а также об изменении мировых цен, особенно цен на продовольствие.

4. Следует учесть, что в 2013 году может вновь увеличиться давление инфляции издержек в связи с прогнозируемым опережающим ростом цен на энергоносители (электроэнергию, газ и тепло), производимые субъектами естественных монополий (см. таблицу 1). Дело в том, что из-за переноса в 2012 году индексации роста регулируемых цен и тарифов на товары (услуги) естественных монополий с начала года на июль и сентябрь, среднегодовые темпы прироста тарифов на электроэнергию, газ природный и тепловую энергию должны снизиться в 2012 году до 3,5–6, 7,5 и 6,5 процентов соответственно. В 2013 году, в виду отсутствия эффекта переноса индексации роста цен и тарифов, прогнозируется опережающий рост цен на электроэнергию, газ и тепло до 12–13,5, 15 и 10,5 процентов соответственно.

В виду вышеизложенного, *меры по планированию роста цен на продукцию и услуги естественных монополий должны сопровождаться, во-первых, более тщательными расчетами возможного кумулятивного роста цен в смежных отраслях и в экономике в целом; во-вторых, мерами весьма жесткого контроля за предприятиями и компаниями, действующими в указанных сферах, с тем, чтобы не допустить завышения цен, которое, в конечном итоге, может превысить и те запланированные достаточно высокие темпы их роста; в-третьих, мерами по повышению прозрачности процесса ценообразования в естественных монополиях, что позволит сделать более эффективным его контроль; в-четвертых, требованием разработки краткосрочных и среднесрочных программ существенного снижения издержек производства и повышения производительности труда во всех естественных*

монополиях (а не только в ОАО РЖД) и ежегодным гласным отчетом об их выполнении.

Таблица 1

Средние по России темпы прироста фактических и прогнозных цен и тарифов на потребительском рынке и цен производителей (декабрь к декабрю предыдущего года), а также на продукцию и услуги естественных монополий (в среднем за год к предыдущему году) за 2007–2015 гг. в процентах

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*	2015*
Инфляция (ИПЦ) (прогноз)	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	7	5 - 6	4-5	4-5
Инфляция (ИПЦ) (сценарные условия)	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	5 - 6	4,5 - 5,5	4 - 5	4 - 5
Базовая инфляция (БИПЦ)	11	13,6	8,34	6,6	6,6	6,1-6,3	5,5-5,8	4,5-4,7	4,1-4,4
Продтовары	15,6	16,5	6,1	12,9	3,9	8,1-8,3	5,8-6	4- 4,2	3,9-4,0
Непродовольственные товары	6,6	8	9,7	5,0	6,7	5,1-5,3	5- 5,2	4 -4,5	3,5-4
Платные услуги	13,3	15,7	11,6	8,1	8,7	7,4-7,6	7,5-7,7	7-7,2	7,5-7,6
Услуги ЖКХ	13,7	16,2	20,6	13,4	11,9	9,5-10	10,4-10,6	10,3-10,5	10,8-11
Прочие услуги	13,4	15,5	7,8	5,5	7,2	6,2-6,4	5,7-6	5-5,4	5,5-5,7
Цены производителей	25,1	7	13,9	16,7	12,1	-2,5	10,7	7,0	3,7
Электроэнергия (прирост регулируемых тарифов и рыночных цен) для всех категорий потребителей в среднем за год к предыдущему году	10,7	19,5	19,3	17,8	13,5 ¹	3,5 - 6	12 - 13,5	10,5-12,5	11-13
- для населения	13	14	25	10	9,6 ²	3	9,1-10,6	12-15	12-15
Доля свободного рынка,	5-10	22	30,5	53	76	76	76	76	76
Газ природный									
- оптовая цена для всех (год	15	25	15,7	27,4	15,3	7,5	15	15	14,6 - 15
- для населения (год к году)	15	25	15	26,6	17,2	10,4	15	15	15
Тепловая энергия (год к году)	15,8	18	21,3	12,8	$\frac{12,9^1}{13,5^2}$	$\frac{6,5^3}{5,1^4}$	$\frac{10,5^5}{12,2^4}$	9,5-10	9,5-10
Железнодорожные перевозки (год к году)									
- пассажирские перевозки дальнего следования	12	17,4	22	10	10	10	10	10	10
- грузоперевозки	8	21,1	11	9,4	8	6	7	5	5,5

* Прогноз

¹ Расчет по данным отчетов Росстата об ежемесячной динамике цен.

² Данные ФСТ

³ С учетом динамики тарифов в 2011 году, введения в IV квартале 2012 г. оплаты за тепловую энергию по показаниям приборов учета и механизмов сглаживания

⁴ При линейной оплате

⁵ С учетом ежемесячной динамики отпуска и введением оплаты по показаниям счетчиков

5. Что касается динамики общего уровня цен в стране, то здесь, как и в прежние годы, продолжает накапливаться инфляционное напряжение, связанное с «ножницами цен» в оптовом и розничном обороте.

На протяжении последних нескольких лет (см. таблицу 1) темпы прироста цен производителей (ИЦП) в России устойчиво опережали темпы прироста потребительских цен (ИПЦ) (исключение составил 2008 г., в котором цен производителей снизились на 7% на фоне их резкого роста в предшествующий год (эффект базы)). В 2009 году темпы прироста цен производителей превысили темпы прироста потребительских цен почти в 1,6 раза, в 2010 г. – в 1,9 раза, а в 2011 г. – в 1,7 раза. Это положение не вызывало никакой реакции, хотя было отмечено при экспертизе проектных документов прошлого года. Необходимо подчеркнуть, что это не может носить долговременного характера и чревато, в конечном счете, существенным ускорением роста потребительских цен. Поэтому при разработке антиинфляционных мер к устранению подобного явления должно быть привлечено особое внимание.

6. Цены на энергоносители в ближайшие годы будут расти опережающими инфляцию темпами, что вызовет наиболее болезненные для населения последствия в виде соответствующего роста тарифов на услуги ЖКХ. Имеющиеся объяснения причин роста этих тарифов не выдерживают критики. Например, повышение стоимости всех услуг ЖКХ объясняется необходимостью прекращения перекрестного субсидирования. Но в тепло- и водоснабжении его нет, а тарифы на эти услуги постоянно растут. В электроснабжении перекрестное субсидирование имеет место, но нет соответствующих официальных расчетов, показывающих уровень необходимых средств для его ликвидации. То же самое можно сказать и в отношении тезиса о необходимости довести уровень оплаты услуг ЖКХ до 100% их стоимости. По имеющимся оценкам, еще в 2006 году этот уровень составлял 80%. Точно также оценивается этот уровень и в настоящее время, хотя за прошедшие годы уровень тарифов вырос не менее, чем в 4 раза. Отсутствие ясных методик ценообразования в ЖКХ и обоснования роста тарифов на его услуги оставляет возможности для произвольного определения уровня тарифов и снижает доверие к ценовой политике в сфере ЖКХ. На самом деле намечаемое повышение тарифов на услуги ЖКХ стало следствием стремления руководства страны выровнять уровни внутренних цен на энергоносители (и, прежде всего,

цены на природный газ) с уровнем цен мирового рынка. Последнее, не сопровождаемое соответствующим ростом располагаемых доходов населения, способно существенно снизить уровень жизни широких масс населения и вызвать рост негативных настроений.

7. В ближайшие три года сохранятся условия для более высоких по сравнению с запланированными Правительством темпов инфляции, поскольку из-за отсутствия действенных мер государственной ценовой политики сохранится существенное воздействие на ценовую сферу России ее неденежных факторов, что неминуемо снизит эффективность принимаемых ЦБ РФ мер по контролю за ее уровнем. В то же время *заложены в бюджете неоправданно высокие темпы повышения цен на газ, электроэнергию и другие продукты, производимые естественными монополиями, способны существенно снизить эффективность социальной политики и создать условия для ухудшения качества жизни большей части населения России и, соответственно, усиления социальной напряженности.*

15. Масштабы и динамика государственного и корпоративного долга

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

В 2009 г. прекратилось снижение внешнего госдолга. В 1998–2008 гг. внешний государственный долг сократился более, чем в 5 раз. На начало апреля 2009 г. он составил 29,9 млрд. долларов. Со второго квартала 2009 г. начался рост внешнего госдолга. На начало апреля 2012 г. он достиг 46,3 млрд. долларов. При этом, долг органов государственного управления вырос с 27,4 млрд. долл. до 34,8 млрд. долларов. Основная часть прироста долга получена за счет выпуска государственных ценных бумаг на внешнем рынке. За рассматриваемый период он вырос с 16,2 млрд. долларов до 28,5 млрд. долларов. Долг же по кредитам сократился с 9,9 млрд. долл. до 5,3 млрд. долл. К 1 июля 2012 г. долг органов государственного управления, по предварительным оценкам, увеличился до 41540,1 млн. долларов.

Задолженность органов денежно – кредитного регулирования за период с апреля 2009 г. по апрель 2012 г. возросла с 2,5 млрд. долларов, до 11,5 млрд. долларов. В основном это произошло за счет роста прочей задолженности – распределения СДР (см. таблицу 1).

Таблица 1

Динамика внешнего госдолга РФ в 2009-2011гг. (млрд. долларов).

	01.04.2009	01.04.2010	01.04.2011	01.04.2012
1.Органы государственного управления	27,4	31,3	35,4	34,8
1.1.Ценные бумаги	16,2	22,4	27,5	28,5
1.2.Кредиты	9,9	8,7	7,5	5,3
1.3.Прочая задолженность	1,3	0,2	0,4	1,0
2.Органы денежно-кредитного регулирования	2,5	12,2	12,5	11,5
2.1.Наличная национальная валюта и депозиты	2,5	3,6	3,5	2,7
2.2.Прочая задолженность (распределение СДР)	-	8,6	9,0	8,8
3.Всего внешний долг РФ	29,9	43,5	47,9	46,3

Рассчитано по данным сайта Банка России в Интернете <http://www.cbr.ru/statistics>.

В проекте закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. » предусматривается продолжить практику внешних заимствований. В результате новых кредитов и займов внешний госдолг

составит к концу 2013 г., 2014 г. и 2015 г., соответственно: 66,2 млрд. долл.; 75,8 млрд. долл.; 83,8 млрд. долл. Основная часть прироста внешнего госдолга будет получена за счет выпуска государственных ценных бумаг на внешнем рынке. В итоге внешний госдолг увеличится в 2009–2015 гг. в 2,8 раза. По отношению к ВВП госдолг составит около 3,5%. Это в 9 раз ниже порогового значения экономической безопасности по внешнему госдолгу, равному 30% ВВП.

Проект закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.» не дает достаточного обоснования необходимости увеличения внешнего госдолга. В последнее время золотовалютные резервы имеют тенденцию к росту. Минимальное значение золотовалютных резервов в период кризиса было зафиксировано на 13.03.2009 г. – 376 млрд. долл. К 01.10.2012 г. они увеличились до 529,9 млрд. долл., в том числе валютные резервы до 476,4 млрд. долл.

В настоящее время объем валютных резервов России, превысил объем валютных резервов стран Еврозоны вместе взятых (основная часть золотовалютных резервов Германии, Франции и Италии приходится на золото). Кроме этого имеются валютные резервы Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, не входящие в золотовалютные резервы. В этих условиях новые крупные внешние заимствования могут привести к перенакоплению иностранной валюты. В результате еще более усилится, происходящий в 2011–2012 гг., процесс вытеснения капиталов из страны. Они будут во все большей мере вкладываться в иностранные финансовые инструменты. Увеличится и давление на бюджет расходов на обслуживание внешнего госдолга. Эти расходы в 2013–2015 гг. возрастут более, чем на 50%.

В последнее время усиливается угроза сбоев в бюджетном процессе в связи с ростом внутреннего государственного долга. Перед кризисом в 2008 г. внутренний госдолг составлял 1804,2 млрд. рублей. К 1 августа 2012 г. он возрос до 4,5 трлн. руб. В соответствии с проектом закона о федеральном бюджете на 2013–2015 гг. внутренний госдолг составит в 2013, 2014, и 2015 гг., соответственно, 6,6 трлн. руб.; 7,6 трлн. руб.; 8,3 трлн. руб. По сравнению с 2008 г. он вырастет в 4,6 раза. По отношению к ВВП внутренний госдолг составит

10%. Это значительно ниже порогового значения экономической безопасности по внутреннему госдолгу – 30% ВВП.

Рост внутреннего госдолга в 2013-2015 гг. будет осуществляться, как и в 2011–2012 гг., за счет невиданных ранее масштабов выпуска государственных ценных бумаг на внутреннем рынке. Из таблицы 2 видно, что в 2013 г. предполагается разместить госбумаг на сумму 1234,9 млрд. руб. Прогнозируемый министерством финансов объем государственного внутреннего долга Российской Федерации по ценным бумагам на 1 января составит 4348,8 млрд. рублей. Следовательно, в 2013 г. предстоит одним махом увеличить объем рынка госбумаг почти в 1,3 раза.

Таблица 2

Размещение государственных ценных бумаг на внутреннем и внешнем рынках в 2013-2015гг., млрд. руб.

	2012	2013	2014
Размещение государственных ценных бумаг на внутреннем рынке	1234,9	859,4	1137,5
Размещение государственных ценных бумаг на внешнем рынке	226,8	231,0	235,9
Всего	1461,7	1090,4	1373,4

Источник: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.». Данные сайта Минфина http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/10/FZ_o_FB_2010-2015

Минфин предлагает разместить в 2013–2015 гг. государственных ценных бумаг на внутреннем рынке в беспрецедентном объеме – на сумму 3231,8 млн. руб. Между тем, рынок госбумаг еще окончательно не вышел из кризисного состояния. Дюрация рыночного портфеля (средний срок до погашения облигаций) уменьшилась с 2104 дней в предкризисный период, до 1385 дней в настоящее время. Доходность ОФЗ выросла с 5,25% в мае 2008 г. до 8,18% на начало июля 2012 г., т.е. на 56%. Масштабный выпуск госбумаг в 2013–2015 гг. придется осуществлять за счет эмиссии все более краткосрочных бумаг с высокой доходностью.

Гигантские заимствования на внутреннем рынке уже привели к сбоям в размещении государственных ценных бумаг. Если в первом полугодии 2012 г. план размещения госбумаг был выполнен, то уже в третьем квартале столь огромное изъятие ликвидности с рынка привело к срыву размещения госзаймов. Сентябрьский аукцион по размещению ОФЗ 25080 иначе как провальным не

назовешь. Из предложенных к размещению облигаций на сумму 10 млрд. руб., их было размещено всего на 2,6 млрд. руб. При этом, облигации размещались под исключительно высокую доходность – 7,57% годовых (перед кризисом ОФЗ размещались под 6,5% годовых и даже ниже).

Для удачного размещения следующего выпуска госбумаг – ОФЗ 26208, Минфин пошел на увеличение их доходности до 7,8% годовых. Но и при этом из запланированного объема 15 млрд. рублей, разместить удалось всего несколько больше половины – 8,46 млрд. рублей. Тогда Минфин еще более повысил доходность облигаций. Выпуск ОФЗ 26207 на 10 млрд. рублей был размещен почти весь. Но доходность госбумаг превысила психологически важный уровень в 8 процентов – доходность размещения составила 8,14% годовых. Это означает, что рынок теперь будет ориентироваться на новый рубеж доходности – не менее 8% годовых.

Чтобы увеличить ликвидность у основных покупателей ОФЗ – банков, Минфин в 2011 г. стал размещать средства бюджета на банковских депозитах. Получается, что Минфин одной рукой – путем выпуска ОФЗ, изымает ликвидность у банков в бюджет. Другой рукой – путем размещения средств бюджета в банках, возвращает ее. Странная операция. Не проще ли просто снизить объемы выпуска ОФЗ?

Далее возникла еще более интересная ситуация. В течении 2011 г. было выпущено госбумаг на сумму более 1 трлн. рублей. В начале эти деньги, предназначенные для погашения дефицита федерального бюджета, находились на депозитах в банках. Однако дефицит так и не появился. В этой ситуации Минфин перечислил все доходы от выпуска госбумаг в Резервный фонд. В 2012г. эти деньги были зачислены в золотовалютные резервы. То есть резервы, предназначенные для финансирования импорта, погашения внешнего долга и т.п. стали формироваться за счет внутреннего долга. Но какие же они в таком случае золотовалютные резервы? Могут ли вообще резервы создаваться за счет долга? Они могут быть потрачены в период кризиса на финансирование импорта, на стабилизацию валютного рынка. Но за счет каких средств придется погашать долг?

Для расширения числа участников рынка ОФЗ Минфин в разработанных им «Основных направлениях государственной долговой политике Российской Федерации на 2012–2014 гг.» предусматривает ряд мер для облегчения доступа на рынок нерезидентам. К середине 2011г. российские банки (включая Центробанк, ВЭБ и Сбербанк) владели 85% ОФЗ, прочие российские инвесторы – 12%, нерезиденты – 3%. К осени 2012 г. нерезиденты владели уже почти 10% госбумаг.

В итоге рынок государственных ценных бумаг будет развиваться по принципу пирамиды ГКО-ОФЗ в 1994-1998гг. Погашение ценных бумаг будет производиться за счет увеличения выпусков менее долгосрочных и более дорогих для бюджета облигаций. Наконец, все большую роль на внутреннем рынке будут играть нерезиденты.

С учетом выпуска государственных ценных бумаг на внешнем рынке, объем эмиссии государственных облигаций в 2013–2015годах составит гигантскую сумму 3925,5 млрд. рублей (см. табл. 2). Это составляет более 80% находящихся в обращении на внутреннем и внешнем рынках государственных ценных бумаг к середине 2012 г.

Следует также иметь ввиду, что размещение гособлигаций в размерах, предусмотренных в проекте закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.» подорвет финансовые ресурсы для выпуска корпоративных облигаций. Реальный сектор лишится важного источника финансирования в период выхода из кризиса. В этот период, когда экономический рост еще неустойчив, сокращение финансирования реального сектора может ввергнуть его в рецессию.

Таблица 3

Расходы на обслуживание государственного долга Российской Федерации в 2012–2015 гг.

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходы на обслуживание внутреннего государственного долга, млрд. руб.	308,6	335,5	375,8	395,8
Расходы на обслуживание внешнего государственного долга, млрд. руб.	74,7	89,8	100,2	112,1
Всего, млрд. руб.	383,3	425,3	476,0	508,0
Расходы на обслуживание внутреннего и внешнего государственного долга в процентах к расходам федерального бюджета	3,1	3,2	3,4	3,3

Рассчитано по данным сайта Минфина: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/10/FZ_o_FB_2010-2015

Направленность бюджетной политики на резкое увеличение госдолга приведет к существенному росту расходов на его обслуживание. Расходы федерального бюджета на обслуживание госдолга вырастут с 198 млрд. руб. в 2007 г. до 383,3 млрд. руб. в 2012 г. и до 508,0 млрд. руб. в 2015 г. Доля расходов федерального бюджета на обслуживание госдолга в общих расходах федерального бюджета в 2012–2015 гг. изменится сравнительно немного – с 3,1% до 3,3%. По сравнению же с 2007 г. эта доля возрастет почти в 2 раза.

Следует учитывать также, то обстоятельство, что особенностью бюджета на 2013-2015 гг. является резкий рост государственных гарантий. По экспертным оценкам стремительный рост государственных гарантий может привести к лавинообразному росту расходов на их исполнение. По этим оценкам, бюджетные ассигнования, направляемые на возможное исполнение государственных гарантий, могут в 2015 г. достигнуть 100–120% от затрат на обслуживание госдолга. В этом случае доля расходов на обслуживание госдолга и на исполнение государственных гарантий в общих расходах федерального бюджета составит в 2015 г. 7,2%. Это в 3,5 раза больше, чем в 2007 г. Следовательно, возникла крайне негативная тенденция в области госдолга. Государственный бюджет во все большей степени переориентируется с финансирования экономики и социальной сферы, на финансирование кредиторов.

В целом государственный внутренний и внешний долг Российской Федерации, в 2002–2008 годах снизился с 42,2% ВВП до 6,5% ВВП. Однако, с 2009 г. госдолг начал расти. В соответствии с проектом закона о федеральном бюджете на 2013-2015 гг., государственный внутренний и внешний долг России в 2015 г. должен составить около 13,5% ВВП.

Помимо государственного долга важное влияние на бюджетный процесс и экономику в целом оказывает корпоративный долг. Часть корпоративных кредитов выдается под государственные гарантии. Причем объем госгарантий все возрастает. В 2015 г. расходы по государственным гарантиям могут превысить расходы на обслуживание госдолга по кредитам и займам. Кроме того, события 2008–2009 гг. показали, что в период кризиса государство

выделяет огромные средства для поддержки предприятий и банков, имеющих крупные долги. Это тяжелым бременем ложится на государственный бюджет.

Особенно острое положение сложилось в области внешнего корпоративного долга. За период 1999–2008 гг. он вырос более, чем в 16 раз. На начало октября 2008 г. он составил 504,9 млрд. долл. Экономический кризис привел к изменению тенденций в области корпоративного долга. В течение октября 2008 г. – марта 2009 г. его величина уменьшилась до 416,5 млрд. долл. Во втором квартале 2009 г. предприятия реального сектора возобновили внешние заимствования.

А с 2011 г. начался настоящий бум внешних заимствований. Если с апреля 2009 г. по январь 2011 г., т.е. почти за 2 года, они выросли на 28,2 млрд. долл., то за январь 2011 г. – март 2012 г., то есть менее, чем за 1,5 года, рост составил 56,6 млрд. долл. В результате внешний долг предприятий достиг 331,7 млрд. долл., значительно превзойдя докризисный уровень – 307,0 млрд. долл.

Задолженность российских банков перед нерезидентами до середины 2010 г. продолжала снижаться. На 1 июля 2010 г. она составила 122,1 млрд. долл., сократившись по сравнению с докризисным уровнем на 75,1 млрд. долл. В настоящее время внешний долг банков пока уступает докризисному уровню. Однако за январь 2011 г. – март 2012 г. он вырос на 20,3 млрд. долл. и достиг 164,5 млрд. долл. По темпам роста он сравнялся с максимальными значениями докризисного периода.

По предварительным оценкам, во втором квартале 2012г. внешний корпоративный долг предприятий и банков вырос почти на 25 млрд. долл. и составил на 01.07.2012 г. 543,6 млрд. долл. Весь внешний долг – государственный и корпоративный достиг к началу июля 2012 г. 585,1 млрд. долл. Это существенно выше максимального предкризисного значения государственного и корпоративного внешнего долга на начало 4 квартала 2008 г. – 548,3 млрд. долл.

Таблица 4

Структура внешнего корпоративного долга в 2008-2012гг., в %

	01.10.2008	01.10.2009	01.10.2010	01.10.2011	01.04.2012
Банки (без участия в капитале)	40,1	32,6	29,8	32,4	31,7
Прочие секторы (без участия в капитале)	59,9	67,4	70,2	67,6	68,3
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Рассчитано по: данные сайта Банка России в Интернете <http://www.cbr.ru/statistics>.

В 2008-2012гг. изменилась структура внешнего корпоративного долга. Из таблицы 4 видно, что доля банков в общей величине внешней корпоративной задолженности существенно снизилась, а доля предприятий – выросла. Следовательно, предкризисная тенденция более быстрого роста банковских заимствований сменилась на противоположную.

Таблица 5

Изменение задолженности нефинансовых предприятий в 2011-2012гг.

	01.01.2011г.	01.04.2011г.	01.07.2011г.	01.10.2011г.	01.01.2012г.	01.04.2012г.
Нефинансовые предприятия	298 155	312 693	331 967	325 290	337 852	354 563
долговые обязательства перед прямыми инвесторами и предприятиями прямого инвестирования	63 216	73 271	79 010	80 716	85 206	92 193
кредиты	218 611	220 850	227 851	225 866	233 770	242 874
долговые ценные бумаги	10 609	11 935	13 685	11 627	12 062	12 813
торговые кредиты	2 155	2 706	2 704	2 418	2 418	2 418
задолженность по финансовому лизингу	2 283	2 242	2 444	2 425	2 357	2 376
прочая задолженность	1 280	1 689	6 272	2 239	2 038	1 889

Рассчитано по: данные сайта Банка России в Интернете <http://www.cbr.ru/statistics>.

Следует также обратить внимание на особенности роста внешней задолженности нефинансовых предприятий. Из таблицы 5 видно, что с января 2011 г. по апрель 2012 г. внешний долг предприятий нефинансового сектора вырос с 298,2 млрд. долл. до 354,6 млрд. долл., т.е. на 18,9%. Прирост долга был обеспечен, прежде всего, стремительным ростом долговых обязательств перед прямыми инвесторами и предприятиями прямого инвестирования. Их объем вырос на 45,9%. В то же время, кредиты выросли всего на 11,1%, а прочие виды задолженности на 19,6%. Докризисная тенденция, когда наиболее быстро росли кредиты, изменилась. В последнее время кредиты растут наименее быстрыми темпами. Драйвером же роста внешней задолженности предприятий выступают

долговые обязательства перед прямыми инвесторами и предприятиями прямого инвестирования.

В целом, можно констатировать, что предкризисная тенденция быстрого роста внешнего корпоративного долга возобновилась. Наиболее тревожное положение сложилось в области корпоративных ценных бумаг, выпущенных на внешнем рынке. В проекте закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.» планируется привлечение средств путем выпуска облигационных займов Российской Федерации на международных рынках в сумме 7 млрд. долл. ежегодно. Учитывая, что на 01.07.2012 г. на внешнем рынке обращались госбумаги на сумму 35,5 млрд. долл., к концу 2015 г. на внешнем рынке будут обращаться государственные ценные бумаги на сумму около 56 млрд. долл. Быстро растет и объем обращающихся на внешнем рынке облигаций субъектов федерации.

Но наиболее быстрыми темпами увеличивается рынок корпоративных облигаций. К концу 2012 г. их объем может превысить 100 млрд. долл. Учитывая это, к концу 2015 г. внешний долг по государственным и корпоративным ценным бумагам составит 240-260 млрд. долларов.

В ближайшие годы, учитывая слабость ресурсной базы российских банков и предусмотренные в проекте федерального бюджета на 2013-2015 гг. гигантские заимствования на внутреннем рынке, подрывающие ресурсную базу для выпуска корпоративных облигаций, быстрый рост внешних корпоративных кредитов и займов будет продолжаться. Между тем, уже в настоящее время весь внешний долг – государственный и корпоративный, по отношению к ВВП в России самый высокий среди стран с развивающимся рынком.

Напомним, что в период прошедшего кризиса государство потратило огромные средства для финансирования внешней задолженности предприятий и банков. При этом, финансировать пришлось не только сами долги, но и обесценение залога, под который брались кредиты. Одному только «Русалу» на эти цели было выделено 4 млрд. долл.

Но такое положение было перед кризисом. Золотовалютные резервы в 2008 г. были примерно в 1,2 раза выше внешнего корпоративного долга. В 2015 г. внешний корпоративный долг, учитывая начавшийся его взрывной рост, может

составить 860-930 млрд. долл. Это будет существенно выше золотовалютных резервов Банка России, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. А ведь основное предназначение государственных резервов не поддержка корпораций, а выплаты по внешнему госдолгу, финансирование импорта, поддержка стабильности национальной валюты, финансирование дефицита госбюджета.

Следует особо подчеркнуть, что главными заемщиками на внешнем рынке являются государственные предприятия и банки. Это закрепляет монопольное положение госкорпораций во многих отраслях. Препятствует развитию конкуренции.

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

Увеличивается и напряженность на рынке внутреннего корпоративного долга. В 1999-2000 годах внутренний корпоративный долг составлял 18,0%-18,5% ВВП. В 2012 г. задолженность по внутренним корпоративным кредитам и займам превысила 51% ВВП. Наиболее динамично растет задолженность по корпоративным облигациям, обращающимся на внутреннем рынке. В 1999-2012 годах она возросла с менее 0,2% ВВП, до 8,0% ВВП.

В октябре 2008 г. – феврале 2009 г. рынок корпоративных облигаций находился в состоянии стагнации. С весны 2009г. он начал быстро оживать. В декабре 2009 г. было размещено рекордное за 2000–2009 гг. количество облигаций на сумму 194 млрд. руб. В 2010-первой половине 2012 гг. подъем на рынке продолжался. На банки и финансовые институты пришлось 33% от общего объема размещения, а на металлургические, машиностроительные и энергетические компании – 29%.

Несмотря на рост выпуска облигаций, их рынок продолжает лихорадить. За рассматриваемый период произошло 237 дефолтов, что привело к неисполнению обязательств на сумму 90,2 млрд. руб.

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

Особо следует обратить внимание на быстрый рост всего совокупного национального долга. В четвертом квартале 2008 г. – первом квартале 2009 г. шел интенсивный процесс сокращения государственного и корпоративного долга. С весны 2009 г. рост СНД возобновился. В соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. » внешний и внутренний государственный долг (с учетом долга органов денежно-кредитного регулирования) составит в 2015 г. более 14% ВВП. Корпоративный внутренний долг, учитывая начинающийся в посткризисный период рост корпоративных кредитов и займов, составит в 2015 г. 68% ВВП. Корпоративный долг нерезидентам, составив в 2015 г., принимая во внимание тенденции 2010–2012 гг., 40% ВВП. Весь совокупный национальный долг, по отношению к ВВП составит к началу 2016 г. более 122% ВВП.

А уже к концу 2021 г. Россия будет иметь совокупный государственный и корпоративный долг в размере около 200% ВВП. Это почти равно федеральному и корпоративному долгу, а также долгу домашних хозяйств США в начале XXI века. С этого времени начался процесс стремительного роста долгов в развитых странах, что явилось одной из главных причин финансового кризиса. При этом, следует учитывать, что рост СНД в России происходит в условиях экономической нестабильности в период выхода из кризиса, неразвитости финансового рынка, высокой зависимости бюджета и экономики в целом от цен на углеводороды. Это может привести к новым кризисным явлениям уже в ближайшей перспективе.

16. Межбюджетные отношения

1. Прогноз доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации исходит из роста налоговых и неналоговых доходов этой категории бюджетов на 10% в 2013 г. по сравнению с предшествующим годом (и на 9,7 и 10,7% в последующие годы планового периода). При этом предполагается сокращение общей суммы межбюджетных трансфертов (94,7–94,4% к предшествующему году). В основе столь высоких темпов роста собственных доходов субфедеральных бюджетов должны лежать соответственно высокие темпы роста двух ключевых налоговых баз – прибыли экономических агентов и номинальных доходов населения. Доходы федерального бюджета рассчитаны (в части поступлений налога на прибыль) исходя из чрезвычайно высоких темпов роста облагаемой прибыли – на уровне 17,7%.

Высокие темпы роста поступлений налога на прибыль в региональные бюджеты будут иметь своим следствием дальнейшее усиление дифференциации субъектов федерации по уровню душевых бюджетных доходов. *Из представленных документов не ясно, в какой мере усиление разрыва в уровне бюджетной обеспеченности компенсируется действующей системой дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, так как последняя не претерпела существенных изменений.*

Сами по себе темпы роста облагаемой прибыли на уровне 17% годовых вызывают определенные сомнения. Предоставление налогоплательщикам (наиболее крупным) права уплаты налога на прибыль в рамках консолидированной группы (консолидированного налогоплательщика) приведет скорее к сокращению объема облагаемой прибыли, чем ее росту. Прогнозируемое сокращение прибыльности предприятий нефтегазового сектора (ключевого поставщика этой категории доходов) также приведет к сокращению сумм поступающего налога. В этих условиях все остальные прибыльные сектора экономики должны расти существенно более высокими темпами, чтобы обеспечить столь значительный рост поступлений этого налога. По этой причине *достоверность данного прогноза вызывает определенные вопросы.* Если для федерального бюджета поступления налога на прибыль формируют

незначительную долю доходов, то для субфедеральных бюджетов ситуация иная – это один из двух основных налоговых источников.

2. Заявленное в рамках основных направлений бюджетной политики страны стимулирование по наращиванию доходной базы региональных и местных бюджетов в рамках документов, сопровождающих проект федерального бюджета, не просматривается. Так, в частности изменен норматив, в соответствии с которым распределяются акцизы на нефтепродукты – с 2013 г. 28% этой категории поступлений подлежат зачислению в доход федерального бюджета (ранее эти акцизов полном объеме формировали доходы региональных бюджетов). Потери региональных бюджетов в результате данной меры лишь отчасти могут быть компенсированы индексацией ставок акцизов по этим и иным видам подакцизных товаров.

3. На повестке дня по прежнему стоит вопрос об отмене федеральных налоговых льгот по региональным налогам¹⁵. Более логичным был бы переход к возмещению региональным бюджетам их потерь (расчетных) от предоставления налоговых льгот. Это касается как региональных налогов, так и налога на прибыль организаций, поступления от которого формируют существенную часть доходов бюджетов субъектов федерации. Именно в этом ключе можно было бы целесообразно рассматривать и введение (уже в рамках Налогового кодекса) нулевой ставки по налогу на прибыль для аграрных производителей.

4. Расходы субфедеральных бюджетов по основным социально значимым группам расходов планируются с ростом по сравнению с текущим годом, в отличие от аналогичных расходов федерального бюджета (см. табл. 1).

Таблица 1

Темпы роста расходов социального блока в плановом периоде

	Темпы роста по сравнению с предшествующим годом		
	2013 год	2014 год	2015 год
Здравоохранение, всего	110,05%	108,64%	111,49%
в том числе:			
Федеральный бюджет	91,33%	92,06%	82,18%
Расходы бюджета федерального ФОМСа без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета	119,19%	119,27%	119,51%

¹⁵ Бюджетная политика

	Темпы роста по сравнению с предшествующим годом		
	2013 год	2014 год	2015 год
Консолидированные бюджеты субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и без платежей на ОМС неработающего населения	113,38%	106,20%	115,66%
Образование, всего	112,26%	105,19%	108,96%
в том числе:			
Федеральный бюджет	97,17%	91,11%	105,27%
Консолидированные бюджеты субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов	117,30%	109,09%	109,81%
Культура, кинематография, всего	104,55%	104,72%	106,27%
в том числе:			
Федеральный бюджет	97,47%	98,76%	103,77%
Консолидированные бюджеты субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов	107,16%	106,72%	107,04%
Физическая культура и спорт, всего	101,18%	96,77%	104,95%
в том числе:			
Федеральный бюджет	97,40%	69,66%	105,92%
Консолидированные бюджеты субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов	102,37%	104,84%	104,76%

Рассчитано по данным: «Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов». URL: <http://www.minfin.ru>

Как видно из приведенных данных рост расходов по основным группам расходов социального планируется за счет расходов консолидированных бюджетов субъектов федерации (без учета федеральных целевых трансфертов), то есть за счет их собственных доходов и нецелевых дотаций. В этих условиях достоверность прогноза доходов субфедеральных бюджетов приобретает особую значимость.

5. Значительное число субъектов федерации будут в 2013-2015 гг. испытывать существенные сложности с реализацией положений Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, требующих повышения уровня заработной платы в целом ряде социально-значимых отраслей экономики. Попытки хотя бы отчасти выполнить эти требования для целого ряда регионов будут формировать крайне напряженную ситуацию с дефицитом региональных бюджетов. При этом у большинства из них отсутствует возможность сформировать эффективные инструменты управления задолженностью. В составе дотаций на поддержку мер по обеспечению

сбалансированного бюджетов предусмотрены 100 млрд.руб. эти цели, однако порядок и принципы распределения этих средств не описаны и отсутствуют оценки соотношения этих сумм с реальными потребностями.

6. Межбюджетные трансферты

6.1. Трансферты (дотации) на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности заложены в проект федерального бюджета в размере, превышающем показатели текущего года на 5,5% (на 2014 и 2015 гг. – на уровне 2013 г.), то есть в размере, компенсирующем прогнозируемые темпы инфляции. При этом доля этой категории дотаций в общей сумме межбюджетных трансфертов субъектам РФ увеличится с 29,3% в 2012 г. до 32,2% в 2013 г. В целом же доля дотаций в общей сумме межбюджетных трансфертов увеличится с 37% 2012 г. до 46,4% в 2013 г. Это свидетельствует о тенденции к замещению целевых трансфертов не целевыми. Данный процесс сложно оценить однозначно, поскольку с одной стороны речь идет о расширении возможностей у субъектов федерации для более полного учета региональных особенностей в процессе принятия решений, а с другой – все более существенные объемы федеральных ресурсов предоставляются без закрепленного законом режима контроля за их использованием.

6.2. Все более существенную роль в расходах федерального бюджета играют дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ. Так, в 2013 г. доля этой категории дотаций составит 13,2% общей суммы межбюджетных трансфертов (и 13,6% и 12,9% в последующие годы планового периода). Если дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности предоставляются в целом на формализованной основе (хотя последняя периодически подвергается критике), то процесс выделения дотаций на обеспечение сбалансированности не прозрачен, не представлен этот порядок и в документах, сопровождающих проект бюджета. Данный вид дотаций отчасти компенсирует недостаточную эффективность остальных механизмов финансовой поддержки регионов и зачастую производит впечатление субъективного.

6.3. В целом сохраняется сложившаяся система распределения субвенций – имеет место значительное число субвенций, нацеленных на реализацию

отдельных полномочий. Вопрос об эффективности данной системы в целом не потерял своей актуальности, поскольку число субвенций велико, а выделяемые на основании проведенных расчетов в некоторых случаях относительно незначительны. Так, например, субвенция на осуществление отдельных полномочий РФ в области охраны и использования объектов животного мира составляет 43,4 тыс.руб. для Республики Марий Эл, а субвенция на выплаты инвалидам компенсаций страховых премий – 27 тыс.руб. для Республики Ингушетия.

Необходимо отметить, что заявленная в рамках Основных направлений бюджетной политики задача укрупнения и агрегирования некоторых видов трансфертов отчасти решается в представленных документах (объединение трансфертов ЗАТО и некоторые другие).

17. Особенности консолидированного бюджета 2013-2015 гг.

Динамика доходов и расходов бюджетов

Доходы бюджетов. На прогнозный период 2013–2015 гг. в проект Основных направлений бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов заложено существенное снижение темпов роста доходов федерального бюджета России, государственных внебюджетных фондов РФ и консолидированных бюджетов субъектов Федерации (рис. 1).

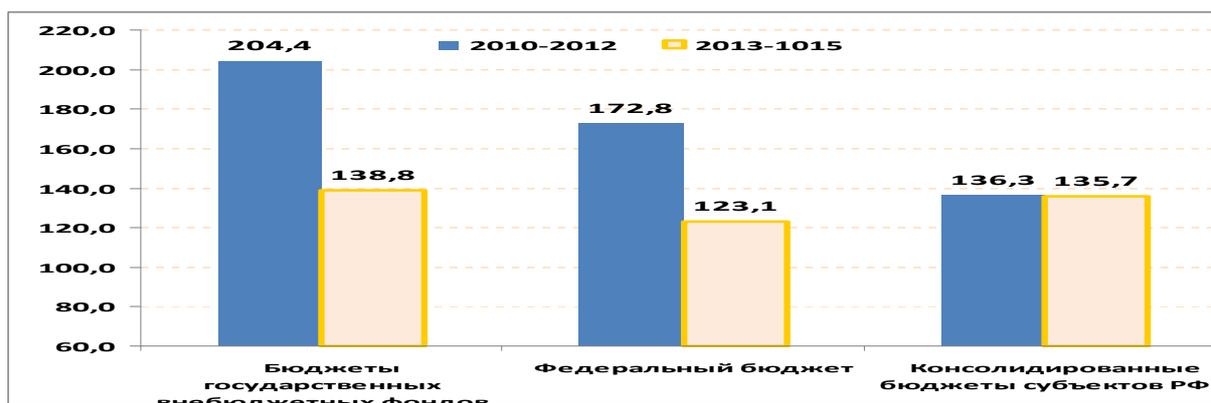


Рис. 1. Темпы роста доходов федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2010-2015 гг., %

Источник таблиц 1-5: рассчитано по данным табл. 4.1 проекта Основных направлений бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 годов.

Наибольшее сокращение в темпах роста доходов в 2013–2015 гг. по сравнению с 2010–2012 гг. предполагается в государственных внебюджетных фондах – на 65,6 процентных пункта (п.п.), а без учета межбюджетных трансфертов оно будет ещё больше – на 119,4 п.п. Меньше всего понизятся темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – на 0,6 п.п. (без учета межбюджетных трансфертов – на 5,4 п.п.). При этом темпы роста величины налоговых и неналоговых доходов, с одной стороны, и объемов межбюджетных трансфертов – с другой сокращаются примерно одинаково - на 5,4 и 5,7 п.п. соответственно¹⁶.

Согласно Проекту, в 2013-2015 гг. доходы федерального бюджета РФ будут расти медленнее, чем консолидированных бюджетов субъектов Федерации (см.

¹⁶ Рассчитано по данным табл. 4.1 и 8.1 проекта Основных направлений бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 годов.

рис. 1). Причиной является резкое падение темпов роста объемов нефтегазовых доходов – с 214,8% в 2010-2012 гг., до 108,2% в 2013-2015 гг. – при одновременной замедлении увеличения ненефтегазовых доходов (со 144,1% до 138,4%)¹⁷.

В общем случае снижение темпов роста доходов страны и её регионов говорит о замедлении экономического роста, ухудшении общей экономической ситуации, уменьшении возможностей исполнительных органов власти всех уровней выполнять возложенные на них социально-экономические задачи. При этом заложенная в Проект скорость снижения ненефтегазовых доходов существенно выше, чем величины налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Это означает, что разработчики Проекта заложили в него более сильное влияние ухудшения внутреннего экономического положения в стране на доходы федерального бюджета, чем на доходы бюджетов субъектов Федерации. В тексте Проекта мы не нашли убедительного обоснования такого суждения.

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



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

¹⁷ Рассчитано по данным табл. 4.3 проекта Основных направлений бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 годов.

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

В России, многие области социальной сферы (здравоохранение, образование, культура, физкультура и спорт) отчасти деградировали после распада СССР и находятся в удручающем состоянии. Вряд ли на социальную сферу в России выделяется чрезмерный объем средств. Сомнительно, чтобы они массово недоиспользовались. Поэтому экономия бюджетных средств, выделяемых социальной сфере, представляется неоправданной, чреватой опасными для страны социально-политическими и демографическими последствиями.

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

Во-вторых, в Проекте намечается, что темпы роста расходов рассматриваемых фондов снизятся меньше, чем темпы роста их доходов (рис. 3).

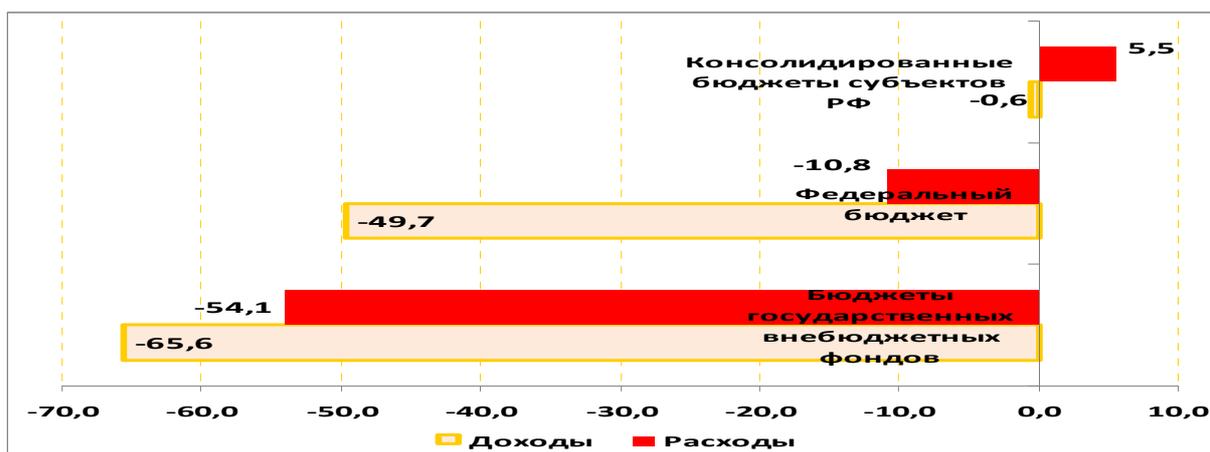


Рис. 3. Изменение темпов роста доходов и расходов федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2013-2015 гг. по сравнению с 2010-2012 гг., п.п.

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

Несоответствие доходов расходам как бюджетов субъектов Российской Федерации, так и местных бюджетов привело к тому, что они формируются так, чтобы ограничивать расходы рамками доходов. В результате бюджетные средства распределяются по минимуму на самые неотложные нужды, органы власти регионов и органы местного самоуправления выборочно финансируют свои обязательства. В условиях, когда существенная часть доходов региональных бюджетов формируется за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, когда почти все муниципальные образования являются дотационными, местные органы власти больше зависят от выше стоящих органов власти, а не от местных сообществ. Поэтому не случайно, что, как правило, говорят о полномочиях руководителей регионов и о местного самоуправления, а не об их ответственности перед населением.

В-третьих, согласно Проекту, в 2012-2015 гг. темпы роста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будут выше, чем в 2010-2012 гг. И это при замедлении скорости роста расходов других

бюджетов (см. рис. 2). Тем самым центр тяжести в несении расходов смещается в регионы. Это означает, что Проект продолжает линию, а уход федерального центра от ответственности за состояние социально-экономической сферы и перекладывание всё большей части забот о ней на субъекты Федерации.

Перераспределение ответственности

На рис. 3. хорошо видно, что темпы роста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013-2015 гг. будут выше, чем в 2010-2012 гг. И это при некотором при снижении темпов роста доходов этих бюджетов. Это означает, что в проект Основных направлений бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов заложено продолжение тенденции передачи полномочий государства на уровень субъектов Федерации без выделения средств, необходимых для их полного и качественного выполнения. Возможно, авторы Проекта полагают, что региональные органы власти и органы местного самоуправления в состоянии на много повысить эффективность использования находящихся в их распоряжении бюджетных средств и для этого достаточно мотивированы. Опыт предыдущих лет, состояние производственного аппарата и экономическое положение в регионах, указывают на необоснованность данного предположения.

Снимая ответственность за финансирование социальной сферы федерального бюджета, Разработчики Проекта перекладывают её на консолидированные бюджеты субъектов РФ (табл. 1.).

Таблица 1

Отношение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на социальную сферу к объёму расходов федерального бюджета на эту сферу, ед.

Сектор социальной сферы	2012	2013	2014	2015
Здравоохранение	2,06	2,69	2,95	3,40
Образование	3,74	4,13	4,57	4,92
Культура и кинематография	3,00	3,18	3,56	3,93
Физическая культура и спорт	4,91	4,15	7,39	9,08
Транспорт и дорожное хозяйство	1,12	1,31	1,37	1,48

Источник: рассчитано на основе информации, приведенной в табл. 6.10, 6.12, 6.13, 6.14, 6.15 проекта Основных направлений бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.

В проекте Основных направлений бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов мы не нашли веских доказательств того, что доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации будет достаточно

для выполнения возлагаемых на них задач в социальной сфере. Более того, в тексте Проекта мы не встретили прямого указания на перенос центра тяжести в финансировании социальной сферы на консолидированные бюджеты субъектов РФ. Известно также, что основной объем средств бюджетов субъектов РФ, идущих на финансирование здравоохранения, образования, культуры, кинематографии, физкультуры и спорта, направляется на поддержание уровня доходов работников социальной сферы. Должный уровень модернизации, тем более инновационного развития, вышеперечисленных секторов социальной сферы не обеспечивается.

Все это даёт основания сомневаться в том, что важная задача бюджетной политики – финансовое обеспечение перераспределения полномочий между уровнями публичной власти – будет решена должным образом. Дополнительное основание для такого сомнения дает заложенное в Проекте сокращение объёмов субвенций, с помощью которых предлагается финансировать выполнение полномочий федеральных органов исполнительной власти, передаваемых субъектам Российской Федерации.

Межбюджетные трансферты

Субвенции, используемые для финансового обеспечения «делегированных» полномочий, входят в состав межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, направляемых в консолидированные бюджеты субъектов РФ. Объем этих трансфертов, согласно материалам Проекта, уменьшиться (рис. 4).



Рис. 4. Темпы роста трансфертов из федерального бюджета РФ в 2010-2015 гг., %

Из приведенных на рис. 4. данных можно видеть, что объёмы трансфертов, выделяемых из федерального бюджета субъектам Федерации всё время

уменьшаются. Политика их сокращения оправдана, если укрепляется доходная база консолидированных бюджетов субъектов РФ и рост доходов этих бюджетов, по крайней мере, компенсирует падение объемов трансфертов. В проект Основных направлений бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов заложены высокие темпы роста собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации (налоговые и неналоговые доходы в 2015 г. предусматриваются в 2,2 раза больше, чем в 2012 г.), однако в 2013-2015 гг. они снижаются на 13,9 п.п.¹⁸

Результатом заложенного в Проект соотношения темпов роста собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и выделяемых им из федерального бюджета трансфертов является существенное снижение доли последних в доходах бюджетов субъектов Федерации (рис. 5).

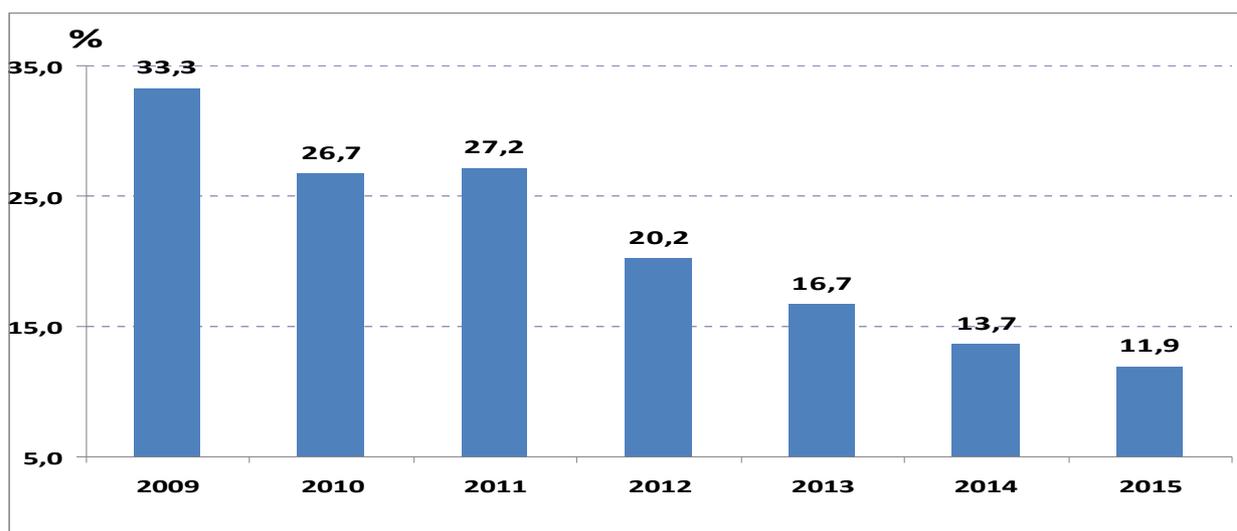


Рис. 5. Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ, %

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

¹⁸ Рассчитано на основе данных табл. 8.1 Проекта основных направлений бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 годов. С учетом инфляции их темп роста будет меньше.

Неодинаковая динамика межбюджетных трансфертов, направляемых из федерального бюджета в бюджеты государственных внебюджетных фондов, консолидированные бюджеты субъектов РФ и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, обуславливает сдвиги в структуре межбюджетных трансфертов (табл. 2). Доля трансфертов в бюджеты государственных внебюджетных фондов продолжает оставаться, на наш взгляд, чрезмерно высокой, в консолидированные бюджеты субъектов Федерации быстро снижается, в территориальные фонды обязательного медицинского страхования быстро растет.

Таблица 2

Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в 2010-2015 гг., %

Получатель	2010	2012	2015
Бюджеты государственных внебюджетных фондов	61,3	60,7	62,6
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	30,4	23,9	17,0
Территориальные фонды обязательного медицинского страхования	8,3	15,4	20,4

Источник: рассчитано по данным табл. 4.1 проекта Основных направлений бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 годов.

В Проекте предусмотрено, что получая меньше трансфертов их федерального бюджета, в своих расходах консолидированные бюджеты субъектов РФ почти удваивают темы роста объемов выделяемых ими трансфертов: 2010–2012 гг. – 113,8%; 2013–2015 гг. – 209,4%¹⁹.

Меняется и структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (табл. 3). Обращает на себя внимание то, что структура меняется не постепенно, а скачкообразно в 2013 г. Причина в Проекте не объяснена, и возникает вопрос: не является ли это известным при расчетах по экономико-математическим моделям, в которых не предусмотрен плавный выход на траекторию роста, эффектом начала счета?

Согласно Проекту, с 2013 г. дотации становятся основным вид бюджетных трансфертов, выделяемых их федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Поскольку их назначением является сглаживание диспропорций в уровнях бюджетных возможностей бюджетов субъектов РФ и исполнение их первоочередных расходов, первоочередной задачей бюджетной

¹⁹ Рассчитано на основе данных табл. 4.1 Проекта основных направлений бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 годов.

политики в сфере межбюджетных отношений составители Проект считают выравнивание бюджетной обеспеченности, а не финансовое обеспечение перераспределения полномочий между уровнями публичной власти, хотя в тексте Проекта она поставлена первой.

Таблица 3

Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, %

Год	Дотации	Субсидии	Субвенции	Прочее	Всего
2012	37,0	37,8	21,7	3,5	100,0
2013	46,4	29,4	19,9	4,3	100,0
2014	50,0	25,4	20,6	4,0	100,0
2015	49,8	24,6	21,8	3,8	100,0

Источник: табл. 8.2 проекта Основных направлений бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 годов.

Доля субвенций, используемых для финансового обеспечения «делегированных» полномочий, практически не меняется. Судя по этим цифрам, задача финансового обеспечения перераспределения полномочий между уровнями публичной власти стоит второй в списке задач бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений.

Предполагается, что к 2015 г. доля субсидий снизится по сравнению с 2012 г. на 13,2 п.п. (см. табл. 4). Число видов субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, предполагается сократить. Использоваться они будут, видимо, для финансирования на региональном уровне госпрограмм. Мы считаем, что в таком случае разработчики Проекта правы – государственные программы следует финансировать из федерального бюджета.

18. Защищенность денежной системы от негативного воздействия внешних факторов

Проект ФБ РФ на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 годов, не учитывает существенного влияния проводимой денежно-кредитной политики на состояние бюджетной системы – ее эффективность в социально-экономическом развитии страны, тем более в преодолении влияния зарубежных кризисных явлений, обострения системного финансового кризиса в России. Проявляется обособленность от состояния денежно-кредитной сферы, денежно-кредитной политики ЦБ РФ и в не меньшей степени мировой денежно-кредитной политики развитых стран, валютной экспансии США, других не менее важных проблем предстоящего трехлетия. В основе – явное обособление от денежно-кредитной политики в решении опорных проблем развития РФ – высоко настоятельных направлений структурных преобразований экономики страны.

Традиционная ориентация бюджетной политики на заданные, характерные для развивающихся стран, параметры - отношения основных показателей бюджета к ВВП, на фоне неизменной зависимости от конъюнктуры внешнего нефтегазового рынка исходно подавляет кредитную активность – заведомо дестабилизирует денежную систему в целом, соответственно другие сегменты экономики. При этом диверсификация экономики в русле ее модернизации – выведения России на уровень развитых стран выходит за пределы денежно-кредитной политики России. Соответственно создается высоко рискованная ситуация не только в других сегментах денежно-финансовой сферы, но в экономике в целом, обуславливая риски (угрозы) с их стороны. Это нашло свое отражение в следующих моментах:

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

финансирования крупных целевых проектов «будущего» – «Сколково», «Олимпиада Сочи» и других, на фоне стабильно высокого уровня инфляции определяет перспективу ограничения потребительского спроса, снижение уровня отечественного промышленного производства и др.

2. В предстоящий 3-летний период закрепляется одно из ведущих направлений бюджетной политики – пополнение бюджетных доходов (в покрытие бюджетного дефицита) за счет активной приватизации крупных государственных компаний – курс на ограничение государственного регулирования и управления в сфере экономики (государственной собственности). Здесь уместно заметить отсутствие прозрачности перспективы этого шага, повторение пройденного начала 90-х годов, нагнетание неопределенности, не предсказуемости ситуации, обусловленности ее не столько ситуацией в мировой экономике, сколько в самой России. Конкретно ориентация бюджетной политики привлечения дополнительных доходов за счет частичной или полной приватизации крупных госкомпаний, к примеру, 10% госпакета акций ВТБ, «Аэрофлота» и др. отражает фактически потерю финансовой властью способности к государственному управлению собственностью в отсутствии критерия эффективности частных компаний, а также регулирования – потерю перспективы социально-экономического развития. Реально новый виток приватизации государственной собственности, преимущественно повышенного уровня национальной значимости (долю ВТБ, нефтяных и других энергетических объектов и др.), тех которые обладают привлекательностью для иностранных инвесторов, обеспечивая приток доходов ФБ, в текущем периоде, ограничивает перспективу развития, тем более реализацию стратегии модернизации экономики России. Обоснование этого «шага» повышенной эффективностью частной собственности относительно государственной аналогично признанию потери способности государства к управлению и регулированию российской экономики. В то же время для стартового – 2012, как и для предыдущего года, характерно, в отличие от законодательно определенного дефицита, недоиспользование бюджетных доходов – пополнение счет Правительства РФ в ЦБ РФ на суммы до 1-1,5 трлн рублей.

3. В условиях формирования бюджетной и денежно-кредитной политики 2012–2013 гг. курс рубля, укрепление или обесценение, получает импульс активизации валютной политики, а именно привлечения:

– иностранных инвестиций (в рамках нового витка приватизации госсобственности, крупных инновационных Проектов, активности привлечения иностранных инвестиций и т.д.) и других направлений требующих создания благоприятного валютного климата для внешних инвесторов; «защиты» российского производителя от резкого роста импорта и др. последствий обесценения рубля;

– импорта в силу падения внутреннего производства и роста цен, угрозы дефицита товаров широкого потребления и других известных его последствий.

В итоге, крайне высокая степень неустойчивости курса рубля (в 2012 г. от 27 до 33 руб. к доллару) закрепляет внешнюю зависимость в сочетании с ограничением развития промышленности России, ее структурно-отраслевой реструктуризации, занятости и роста благосостояния массового слоя населения.

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

3. Неуклонное инициирование финансовой и денежной властью страны риска «избыточной массы» инвалюты на внутреннем рынке в связи с относительно высоким уровнем мировых цен на нефть и конвертируемости ее в «избыточную рублевую денежную массу» определяет настоятельность: а) формирования и ежегодного роста государственных резервов – отвлечения

средств из экономики; б) наращивания валютных резервов ЦБ РФ с превышением уровня достаточности обеспечения потребности внешнего оборота товаров и услуг в валютных запасах страны, примерно, в 5-6 раз; в) продолжения монетаристской политики – мер по «стерилизации излишней денежной массы», практически ограничения кредитования реального сектора экономики – кредитных ресурсов национальных банков и рынка банковских услуг. В принципе накопление средств бюджета в стабилизационном фонде в 3,4 раза выше изначально установленного объема 500 млрд рублей является индикатором неспособности правительства, финансовой и денежной властей принимать адекватную стратегию развития национальной экономики финансовую и денежно-кредитную политику.

Ориентация проекта ФБ РФ на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 годы на ухудшение финансовой ситуации в перспективе и преодоление рисков «угроз» финансовой безопасности созданием так называемых денежных фондов на «будущее» существенно ограничивает потенциал инвестиционных ресурсов текущего периода на перспективу как со стороны корпоративного сектора – финансового и не финансового, так и государства.

Систематическое занижение уровня инфляции в проектах ФБ РФ создает определенный «запас прочности» в его исполнении, но одновременно определяет настоятельность индексации доходов бюджетополучателей и дестабилизирует финансовую ситуацию в стране. Согласование бюджетной политики на предстоящий 3-летний период с основными направлениями государственной денежно-кредитной политики удержания инфляции в границах 5–7% в годовом выражении (в 2013 г. – 4,5–5,5%) при превышении в 2012 г. прогноза на 2–3 п/п до 7,5 не меняет сложившейся традиции и рисков финансовой дестабилизации.

4. *Усиление влияния финансовой дестабилизации мировой экономики на структурные деформации Бюджета РФ на предстоящие годы в значительной степени обусловлено диспропорциями внешних финансово-денежных потоков, что проявляется: на уровне макро пропорций внешнего платежного оборота страны, представленного структурными сдвигами платежного баланса РФ; на*

уровне формирования международных (золото-валютных) резервов и состояния внешнего долга РФ.

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

5. Формирование проекта ФБ РФ на 2013 г. и на плановый период до 2015 г. отражает жесткую (трудно преодолимую в условиях подавления политики диверсификации экономики – неуклонно растущей зависимости от экспорта углеводородов – эксплуатации недр страны) внешнюю финансовую, кредитную, а также валютную зависимость, включая настоятельную предопределенность формирования международных резервов (в части Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ), номинированных в иностранной валюте. Размещение международных резервов – средств на счетах в Банке России (инвестируемые в иностранные финансовые активы) порождает проблему смещения потенциала сбережений от населения к государству (в лице Правительства и Банка России) с ограничением активности платежеспособного спроса населения, его выбора, и устойчивости платежной системы. Имеется в виду что: *а)* сбережения населения (в рыночной экономике) – соответствие их уровня потребностям платежно-расчетной системы экономики страны – доминанта ее устойчивости; *б)* рост государственных валютных резервов за пределы государственных потребностей (что характерно для настоящего времени) ограничивает необходимые для обеспечения устойчивости платежной системы размеры сбережений населения (и других участников рынка); соответственно рост золотовалютных резервов государства усиливает

возможности регулятора манипулировать на финансовом и денежном внутреннем рынке, но резко снижая при этом потенциал развития экономики. Следует заметить активность бюджетной политики текущих лет на зачисление бюджетных средств на депозиты коммерческих банков, что можно предположить даст импульс для активизации приватизации госкомпаний²⁰.

Согласно основным направлениям денежно-кредитной политики, положительное сальдо торгового баланса РФ в 2012 г. ожидается в пределах 150,0 и более млрд. долларов, в 2013 г. составит от 60 до 130 млрд долл. в зависимости от вариантов прогноза и в 2015 г. – не менее 100 млрд. долл.

Обобщая, следует понять и принять, что: традиционно-консервативный подход к ограничению расходов ФБ доходами, дефицита источниками внутреннего заимствования (со снижением потенциала кредитной системы) вместо активизации эмиссионного потенциала ЦБ РФ – однозначно торможению (противодействию) необходимой структурно-отраслевой диверсификации экономики страны, повышения ее конкурентной способности, снижения внешней зависимости;

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

– крайне высокая настоятельность диверсификации российской экономики, согласно принятому шаблону: «слезла с нефтяной иглы», предопределяет систему разработки и исполнения ФБ: от оценки настоятельных потребностей экономики и социальной сферы к формированию доходов бюджета с активным привлечением эмиссионного потенциала ЦБ РФ, институционального ресурса государства – законодательно-правового регулирования. К примеру, системы обновления фондов корпоративного сектора, государственного и в не меньшей степени частного сектора. Следует также признать, что блокирование эмиссии национальной валюты ЦБ РФ в

²⁰ Приказ Казначейства России от 20.03.2012, Закон «Об утверждении Порядка работы по размещению средств Федерального бюджета на банковских депозитах» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.05.2012 24051).

качестве источника бюджетного дефицита (вложений в облигации Государства) – финансирования настоятельно необходимой диверсификации экономики исходно демонстрирует потерю способности государства в реализации данного ему конституционного права осуществлять эмиссию национальной валюты. При этом принятый режим кредитной эмиссии ЦБ РФ посредством рефинансирования коммерческих банков по ставкам 5–7 и более процентов исходно провоцирует (завышает) затраты клиентов-заемщиков, преимущественно корпоративного сектора, способствует росту инфляции. Проявляется обособленность от проблем денежно-кредитной сферы, конкретно денежно-кредитной политики ЦБ РФ и в не меньшей степени мировой денежно-кредитной политики развитых стран, валютной экспансии США, других не менее важных проблем предстоящего трехлетия.

С позиции преодоления внешней финансовой зависимости России – обострения системного финансового кризиса,- надо признать, что изменение – рост или уменьшение – национального долга по отношению к ВВП в 2013–2015 гг. (безотносительно от влияния его на эффективность государственного и корпоративного заимствования), не может являться критерием оценки долговой политики РФ. Необходимо обоснование направления как государственного, так и корпоративного заимствования (изменения долга) по основным критериям социально-экономического развития, ответственности как государственных, так и корпоративных заемщиков по долговым обязательствам.

19. Бюджетная политика с позиции экономической безопасности

Осуществляемая бюджетная политика определяет уровень экономической безопасности. Оценка этого уровня обычно осуществляется путем сравнения фактических и прогнозных параметров экономического развития с количественными параметрами пороговых значений экономической безопасности. В качестве критериев экономической безопасности необходимо использовать такие параметры, задача достижения которых поставлена в выступлениях руководства страны и в директивных документах, прежде всего в Указах Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года. Эти параметры представляют собой целевые показатели, отражающие экономическую политику государства. Что касается пороговых значений, то последний вариант их был разработан в 2008 году, но он не был официально ни утвержден, ни одобрен. Финансовый кризис выявил существенное их устаревание. Поэтому ниже будут использоваться уточненные количественные параметры пороговых значений, причем в ряде случаев в виде «вилки», где меньшее значение ориентировано на современный период, а большее на 2020 год.

Вместе с тем сравнение фактических и прогнозных параметров с пороговыми значениями и целевыми показателями, отражающими государственную экономическую политику, удалось осуществить не по всем показателям в связи с отсутствием ряда из них в статистическом учете и особенно в прогнозе. Поэтому при сопоставлении фактических и прогнозных данных с пороговыми значениями и параметрами, отражающими государственную политику, в таблице №1 по ряду графо-клеток имеются пропуски данных.

Таблица 1

Сравнение фактических и прогнозных показателей с пороговыми значениями экономической безопасности и целевыми индикаторами экономической политики

Показатели	Целевые показатели и задачи, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения	2011 г. факт	2015 г. прогноз Минэкономразвития
1. В сфере реальной экономики				
Среднегодовые темпы прироста экономики (ВВП) %	6-7	Не менее 6	4,3	4,5
Инвестиции в основной капитал в % к ВВП	До 25% к 2015 г. и до 27% к 2018 г., 30-40% к 2020 г.	25-35	19,7	22,3
Доля производства машин и оборудования, электрооборудования, оптического оборудования в общем объеме отгруженной продукции, %	Увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВВП к 2018 г. в 1,4–1,5 раза против 2011 г.	25	14,0	Менее 20
Сбор зерна, млн.т	-	110	94,2	102
Доля отгруженной инновационной продукции, %	25-30	Не менее 20-30	4,9	14,0
2. В социальной сфере				
Отношение численности людей пенсионного и трудового возраста	-	Не более 0,4	0,37	0,42
Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума	Преодоление бедности, увеличение зарплаты к 2018 г. в 1,5 раза	Не более 6	12,8	11,5
Коэффициент фондов (соотношение 10% высокодоходных и 10% низкодоходных слоев населения, раз)	Преодоление имущественного расслоения населения	Не более 7	16,1	-
Доля среднего класса во всем населении, %	50-60	-	20-25	-
Отношение средней пенсии к средней зарплате, %	40	Не менее 40	34,6	33,7
Уровень безработицы по методологии МОТ	Преодоление безработицы	Не более 4	6,6	5,9
Размер жилья на одного жителя, кв.м	К 2020 г. 60% желающих улучшить жилищные условия получают жилье	30-35	22,8	-
Ввод в действие жилья, млн.кв.м	140 к 2020 г	-	62,3	77,9
3. В денежно-				

Показатели	Целевые показатели и задачи, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения	2011 г. факт	2015 г. прогноз Минэкономразвития
финансовой сфере				
Размер золотовалютных резервов, конец декабря, млрд. долл.	–	Не менее 250	513	Более 500
Годовой уровень инфляции, %	–	3-4	6,1	4-5
Уровень монетизации экономики (денежная масса М2 на конец года в % к ВВП)	–	50-70	45	54
Доля невозвратов в общем объеме потребительского и ипотечного кредитов в % к общему объему кредитов	–	Не более 10	Менее 10	Менее 10
Дефицит федерального бюджета, в % к ВВП	Преодоление дефицита к 2015 г.	Не более 3	Профицит 0,8	Дефицит 0,01
Отношение величины государственного внешнего и внутреннего долга к ВВП, %	–	Не более 60	Порядка 10	13-14
4. Во внешнеэкономической сфере				
Доля импортного продовольствия во всех продовольственных ресурсах, %	Обеспечить продовольственную безопасность	Не более 25	33	–
Сальдо торгового баланса, в % к ВВП	–	8	11	4

Данные таблицы 1 отражают сравнительный уровень экономической безопасности по различным сферам экономики. Эти данные позволяют определить остроту и опасность действия различных угроз национальным интересам Российской Федерации в области экономики. При этом уровень экономической безопасности определяется как количеством индикаторов, фактические и прогнозные параметры по которым вышли или выходят в ближайшем будущем из опасной зоны, и теми, которые не вышли из нее, так и глубиной нахождения в опасной зоне. Так среди приведенных в таблице 1 индикаторов, отражающих уровень экономической безопасности, в реальном секторе экономики и в социальной сфере практически все индикаторы до 2015 г.

будут находиться в опасной зоне. Во внешнеэкономической сфере оба индикатора также не выйдут из опасной зоны. А вот в денежно-финансовой сфере из 6 рассматриваемых индикаторов к 2015 г. практически все выходят из опасной зоны, а 4 вышли из нее к 2011 г. Казалось бы, это хорошо, что хотя бы в одной сфере достигнут высокий уровень экономической безопасности. Но это иллюзия. Продолжающееся проведение бюджетной политики, главными приоритетами которой является преодоление дефицита бюджета и накопление финансовых резервов путем минимизации бюджетных расходов, действительно позволяет достигать повышения уровня экономической безопасности в финансовой сфере, но за счет снижения этого уровня во всех других сферах. При этом можно констатировать, что чем выше уровень экономической безопасности в финансовой сфере, тем глубже в опасной зоне застревают другие сферы экономики и экономика в целом. Это важный вывод из анализа приведенных показателей. Этот вывод подтверждается и анализом изменений в уровне экономической безопасности в отдельных сферах экономики, глубиной и остротой различных угроз национальным интересам Российской Федерации в области экономики.

В реальной экономике и во внешнеэкономической сфере

Угрозы экономической безопасности в реальной экономике являются основополагающими, определяющими уровень и остроту этих угроз непосредственно во внешнеэкономической сфере и в значительной мере в социальной сфере.

В реальной экономике, несмотря на темпы роста ВВП, превышающие пока темпы его роста по западноевропейским странам и США, сохраняется угроза *недостаточности масштабов реальной экономики*. Прогноз до 2015 г, как было показано ранее, практически не предусматривает заметного увеличения темпов прироста ВВП. Конечно, и при таких темпах прироста может быть решена задача входя в пятерку самых мощных по объему ВВП стран, но только при условии продолжения на длительный период рецессии в странах Западной Европы.

Однако угрозы экономической безопасности Российской Федерации возникают не только и не столько от отставания от стран Западной Европы по

общему объему ВВП, сколько от многих других индикаторов, связанных с этим и со структурой экономики. Так в 2011 г. по темпам роста ВВП Россия была выше развитых западных стран. Но по многим другим экономическим индикаторам она неизменно находится где-то во второй половине первой сотни. Так по ВВП на душу населения она отстает от западных стран в 3-4 раза. А ведь именно этот индикатор определяет наше отставание по уровню социальной безопасности. Поэтому задача повышения темпов экономического роста до 6-7% в год должна быть наиболее приоритетной.

Сохраняется до 2015 г. и угроза деформированной *топливно-сырьевой структуры производства*. Приведенный в таблице 1 индикатор экономической безопасности – доля машиностроения в промышленном производстве в 2015 г. будет на четверть хуже порогового значения, против 1,8 раза в 2011 г. Некоторое улучшение, конечно, есть, но крайне медленное. Главное же – это то, что к 2015 г. сохранится крайне высокая – около 40% – доля в промышленности ТЭКа. Выше было показано, что это примерно соответствует доле нефтегазовых доходов во всех доходах федерального бюджета. По оценкам Института экономики РАН для того, чтобы преодолеть сильную уязвимость российской экономики от цен на нефть, необходимо снизить долю ТЭКа примерно до 20-25%. В 2015 г. прогнозируемый параметр будет еще в 2 раза отличаться от требуемого. Таким образом, угроза вступления России в новый кризис из-за колебаний на мировом рынке углеводородов сохраняется на длительный период и за пределами 2015 г. Конечно снижение доли ТЭКа должно идти не за счет снижения добычи и экспорта нефти и газа, а за счет роста доли обрабатывающих отраслей промышленности. Между тем настораживает практически отсутствие в период 2013-2015 гг. роста добычи нефти. В 2012 г. ожидается добыча 514 млн. т, а ее рост всего 0,1%. На 2013 г. прогнозируется снижение добычи до 510 млн.т. И этот объем добычи стабилизируется до 2015 г. Немного лучше обстоит дело с ростом добычи газа. Но и здесь приросты крайне малы. Такое торможение роста добычи нефти и газа имеет ряд причин. Во-первых, это постоянное снижение реальных объемов геологоразведочных работ. При этом надо иметь в виду, что 90% всех геологоразведочных работ осуществляется за счет средств федерального бюджета. Следует надеяться, что создание в 2011 г. специального

госхолдинга «Росгеология» восстановит дореформенные объемы геологоразведочных работ.

Во-вторых, это крайне медленное освоение новых месторождений. Эти сроки растягиваются на 15-20 лет. А часто это даже не освоение, а хозяйственные и бюрократические разборки. Так в течение ряда лет идут только разговоры об освоении Штокмановского месторождения. А сейчас его освоение вообще заморожено. Такое же положение с освоением Ковыктинского месторождения и Арктики, где находится до 80 млн. тонн условного топлива. Известен также затянувшийся скандал с передачами лицензий на разработку крупных нефтяных месторождений в Ненецком автономном округе.

Экспорт нефти и газа явно теряет свою роль как главного фактора экономического роста. Другим фактором могут быть только внутренние инвестиции. А для этого надо менять бюджетную политику.

Следует особо подчеркнуть, что проблема диверсификации производства должна решаться не только изменением между нефтегазовым и другими отраслями, но и изменением структуры внутри этих групп отраслей. Так в нефтегазовом комплексе медленно идет углубление переработки нефти. В 2011 г. из 509 млн. тонн добытой нефти только 258 млн. тонн или 50% перерабатывается. Придется экспортировать в основном сырую нефть. Ситуация практически не меняется в следующей трехлетке. Глубина переработки нефти в 2015 г. прогнозируется на уровне 74% против 71% в 2011 г. и 85-95% мирового уровня.

Представляется, что в экономическом блоке правительства РФ недооценивается опасность такой угрозы, как возможное бурное развитие в мире добычи сланцевого газа. Его добыча в США уже перевалила за 150 млрд. кубометров в год. США из покупателя газа может по некоторым прогнозам к 2016 г. превратиться в его продавца в том числе и в Европу как серьезный конкурент на этом рынке России. В настоящее время быстрое развитие добычи сланцевого газа ограничивается экологическими проблемами и не всегда достаточной рентабельностью. Однако прошла информация, что в Канаде запатентована новая технология, которая более эффективна и снимает экологические ограничения. Руководство «Газпрома» уверяет, что угроза

«сланцевой революции» сильно преувеличена и что это очередной «пузырь». Но, видимо, все же риск есть. Защита от этого риска только одна – диверсификация производства и прежде всего рост доли машиностроения, в том числе и в экспорте. Однако многие позиции здесь потеряны. На европейском рынке возрастает конкуренция поставщиков газа, особенно поставщиков СПГ.

В машиностроении продолжает вызывать опасение практически потеря отечественного станкостроения. Это потребовало год назад разработать специальную программу по развитию этой отрасли. Появился заметный рост производства станков: в 2011 г. почти на 24%, и в 2012 г. почти на 28%. Но и при этом объем выпуска металлорежущих станков в 2012 г. был в 23 (двадцать три) раза меньше, чем в дореформенном 1990 г. Крайне настораживает резкое снижение темпов прироста производства металлорежущих станков в 2013-2015 гг. до 7–7,7% в год. В этом случае в 2015 г. производство металлорежущих станков будет в 19 раз меньше, чем в 1990 г. Такая же ситуация и с кузнечно-прессовыми машинами. В 2015 г. их производство будет в 11 раз меньше, чем в 1990 г. На импорте станков модернизацию экономики осуществить не удастся. Затухание темпов роста станков- это серьезная ошибка прогноза на 2013-2015 гг. Следует также иметь в виду, что в 1990 г. почти четверть станков выпускались с числовым программным управлением, то есть были на высоком технологическом уровне.

Близкая ситуация по тракторам и особенно по зерноуборочным комбайнам. К 2015 г. прогнозируется увеличить производство комбайнов против 2011 г. всего на 9,4%. Это означает, что в 2015 г. их будет произведено в 20 раз меньше, чем в 1990 г. Конечно, сейчас производятся более производительные комбайны, но прогнозируемый их рост явно недостаточен.

Особо настораживает то, что многие предприятия сейчас готовятся к новому витку кризиса и поэтому откладываются многие модернизационно-инновационные проекты. Это проявляется подчас и в структурной политике в целом по стране, когда ради развития нефте-газо-добывающих отраслей, что конечно нужно, из-за недостатка инвестиций, в том числе и бюджетных, притормаживается диверсификация производства.

Проблема диверсификации производства существует и в сельском хозяйстве. В настоящее время структура производства в сельском хозяйстве деформирована в сторону производства зерна при сильном отставании животноводства. В таблице 1 среди прогнозных индикаторов не достигает еще новых пороговых значений сбор зерна. В качестве порогового значения указан параметр в 110 млн.т., хотя ранее было пороговое значение установлено и обычно считается достаточным 70 млн.т. При сборе зерна свыше 70 млн. т осуществляется экспорт вроде бы излишнего зерна. Однако это действительно так в условиях, когда в 2011 г. поголовье крупного рогатого скота было меньше, чем в дореформенном 1991 г. в 2,8 раза, свиней - в 2,2 раза и овец и коз – в 2,6 раза.

Конечно, в советское время при огромном поголовье скота мяса также не хватало из-за низких привесов. Мясное производство было очень слабым. Мясо приходилось также импортировать. Но это совсем не значит, что такую политику следует продолжать. Такой вариант развития угрожает продовольственной безопасности страны, ставит нашу экономику зависящей не только от внешнего рынка углеводов, но и от внешнего рынка зерна и мяса. Было бы крупной ошибкой не ставить задачу восстановления поголовья скота, но при этом и увеличения кормовой базы, развития комбикормовой промышленности, повышения привесов. Поэтому правомерно пороговым значением здесь считать 110 млн.т. Только тогда его будет достаточно с учетом объема кормового зерна. Характерно, что сравнительно низкий урожай зерна в 2012 г. оказался достаточным для того, чтобы продолжить его экспорт, но в ряде районов привел к забою молодняка. Этого допускать нельзя.

Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 г. и на период 2014-2015 гг. прогнозируется сбор зерна в 2012 г. 73-75 млн.т и в 2015 г. 102 млн.т. При этом предусматривается в 2015 г. экспорт зерна в размере до 30 млн.т, т.е. снова забывается мясное животноводство.

Прогноз исходит из того, что до 2015 г. не будет ни одного неурожайного года. Россия является зоной рискованного земледелия. Это означает, что раздел прогноза должен быть посвящен мерам по защите от засух и других погодных аномалий. Нужны цифры по намечаемым (именно намечаемым с учетом

государственных инвестиций, а не прогнозируемые) меры по мелиорации, производству комбикормов, семеноводству, селекции и пр. И эти меры в полном объеме необходимо осуществить в период пока будет еще согласно порядку вступления в ВТО сохраняться возможность поддерживать сельхозпроизводство государством.

На период 2013 г. предусмотрено оказать поддержку сельскому хозяйству бюджетными средствами в размере 4,5 млрд.руб. вместо 9 млрд. руб. разрешенных пока ВТО. Надо очень четко определить, что можно сделать на эти деньги, чтобы вывести российское сельское хозяйство на действительно современный уровень. Нужны цифры по мелиорации, комбикормам, семеноводству, селекции и т.д. Однако в материалах к прогнозу и к проекту федерального бюджета ничего этого нет. Хотя министр сельского хозяйства заявил, что имеется несколько специальных программ по многим из этих вопросов, в том числе и по мелиорации. Завершая эту тему, следует со всей определенностью заявить, что *лучшая антикризисная стратегия это диверсификация производства, а не накопление финансовых резервов.*

Серьезной угрозой экономической безопасности страны является сильное отставание *в инновационной активности*, хотя прогнозируется за 2013-2015 гг. рост доли инновационной продукции во всей отгруженной продукции почти в 2,3 раза. Однако это будет в 2-3 раза меньше, чем в развитых зарубежных странах. А отклонение от порогового значения и параметра, отражающего государственную экономическую политику, и в 2015 г. составит 2 раза. Это, пожалуй, наибольшая в реальной экономике глубина нахождения в опасной зоне, выход из которой потребует еще значительного времени, а главное крупных инвестиций. Конечно, можно отметить определенные успехи в создании иннограда в Сколково. На середину 2012 г. в Сколково было зарегистрировано более 400 резидентов. С конца 2010 г. до начала 2012 г. было выдано грантов более чем на 6 млрд. руб. Однако это пока не приводит к массовому усилению инновационной активности на предприятиях. Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, сохраняется практически на уровне только 12%, в то время как в развитых странах эта доля достигает 50-70%. Это позорное отставание и оно гораздо опаснее дефицитности

бюджета. Причиной недостаточно высоких темпов экономического роста, медленной диверсификации производства на инновационной основе безусловно является *низкая инвестиционная активность*. Выше было показано совершенно недостаточное медленное приближение прогнозного параметра доли инвестиций в основной капитал в ВВП к пороговому значению и к целевому параметру, отражающему государственную экономическую политику. В 2015 г. прогнозные показатели будут ниже требуемого на 5 процентных пункта к 2018 г. Это весьма высокая глубина нахождения в опасной зоне. Представляется необходимым существенно увеличить опережение темпов прироста инвестиций в основной капитал над темпами прироста ВВП. Представляется, что объявленные меры по улучшению инвестиционного климата так и не дали ожидаемых результатов. Не оправдываются надежды и на приток иностранных капиталов. Вместо этого наблюдается возврат казалась бы преодоленной в предкризисные годы угрозы «утечки капитала». В 2011 г. он составил 84 млрд.долл., а в 2012 г. оценивается в 60 млрд. долл., хотя год назад ожидалось преодоление этого оттока. Однако на 2013 г. прогнозируется нулевой отток, а 2014-2015 гг. чистый приток. Так точно прогнозировалось и год назад на 2012 г. и на 2013-2014 гг. Не получилось. Что же поможет достичь этого сейчас?

Обычно приводится множество причин этого: правовая ненадежность, высокая стоимость кредита, коррупция, политическая неопределенность, нестабильность налоговой системы и т.д. Но есть еще одна важная причина о которой редко упоминается – низкая инвестиционная активность самого государства. Есть много примеров охотного инвестирования бизнесом как отечественным, так и зарубежным в проекты, в которые на началах софинансирования инвестируются бюджетные средства. При этом на 1 рубль бюджетных средств вкладывается 3-5 рублей корпоративного капитала. Это естественно. При инвестировании в реализацию крупных проектов государством создается большая уверенность в надежности этих проектов. Видимо надо, наконец, признать, что наиболее действенной мерой может быть усиление инвестиционной активности самого государства. В таблице 2 приведены данные о соотношении бюджетных и небюджетных средств во всех инвестициях в основной капитал.

**Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования
(в % к итогу)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Инвестиции в основной капитал всего	100	100	100	100	100	100
в т.ч.						
бюджетные средства	20,2	21,5	20,9	21,9	19,4	18,8
небюджетные средства	79,8	78,5	79,1	78,1	80,6	81,2
на 1 руб. бюджетных средств приходится небюджетных, руб.	4,0	3,7	3,8	3,7	4,2	4,3

Обращает на себя внимание устойчивость долей бюджетных и небюджетных инвестиций в основной капитал и их соотношений. Экономика стабильно работает таким образом, что на каждый рубль бюджетных инвестиций вкладывается порядка 4-х рублей небюджетных. Для привлечения необходимых инвестиций в основной капитал наряду с множеством других мер надо просто увеличить бюджетное инвестирование. Ложная экономия бюджетных расходов ведет к торможению инвестиций и как результат этого торможению экономического роста и модернизационно инновационных процессов. Если же государство не инвестирует в долгосрочные проекты, а копит финансовые резервы, то это отбивает охоту вкладываться в развитие экономики и всем другим, в том числе зарубежным инвесторам. Отсюда такой малый приток капитала.

Не удовлетворяет потребностям и состав притекающего в страну капитала: 10-15% – это портфельный капитал, порядка 65-70% - иностранные кредиты российским компаниям, и только около 20% - прямые инвестиции.

В связи с этим вызывает особую озабоченность намерение Минэкономразвития ликвидировать федеральный Инвестфонд, который помогает регионам осуществлять крупные проекты. Уже в 2012 году размер финансирования из этого фонда снижен против запланированного почти вдвое. В следующем году намечается дальнейшее снижение. За этим явно последует дальнейшее снижение и корпоративного капитала, который будет уходить за рубеж.

Медленное преодоление угроз экономической безопасности в реальном секторе экономики определяет остроту этих угроз **во внешнеэкономической сфере**. Прежде всего, это касается сохранения *деформированной структуры*

экспорта и импорта, которая полностью определяется деформированной структурой производства. В 2011 г. в российском экспорте порядка 70% составляли основные виды топливно-энергетических ресурсов (прежде всего нефть, нефтепродукты, газ, уголь и электроэнергия), 7% металл и 4,5% машины, оборудование и транспортные средства. Именно такая структура экспорта была причиной такого сильного спада производства, когда при снижении спроса на нефть и газ и мировых цен на них Россия лишилась значительных финансовых резервов. Сохранение такой структуры экспорта всегда будет создавать угрозы экономической безопасности страны.

Совершенно другая, но тоже деформированная структура российского импорта. Здесь в 2011 г. 48% составлял импорт машин, оборудования и транспортных средств и порядка 40% – потребительские товары. Не реально проводить в стране модернизационно-инновационные процессы, основываясь на импорте продукции машиностроения, и повышать уровень жизни населения на базе импорта потребительских товаров. Это позиция не самостоятельной страны.

На период до 2015 г. прогнозируется некоторое улучшение структуры экспорта и импорта, но явно недостаточное. Так в экспорте доля топливно-энергетических ресурсов снизится до 61%, а в импорте доля потребительской продукции до 38,1%. Но в то же время в импорте увеличится доля машин и оборудования до 55,8%. Такая медленная диверсификация экспорта и импорта соответствует такой же медленной диверсификации производства. Если темп снижения доли топливно-энергетических ресурсов в экспорте сохранится за пределами 2015 г., то к 2020 г. доля топливно-энергетических ресурсов будет составлять все еще более 40%, а доля в импорте машин и оборудования, для чего главным образом и нужна будет валюта, повысится до 60–65%. Это крайне опасная с позиции экономической безопасности страны структура внешней торговли.

Серьезной угрозой экономической и в том числе продовольственной безопасности страны является высокая *доля импортного продовольствия в ресурсах розничного товарооборота*.

В 2015 г. эта доля вряд ли снизится более чем до 30% против 25% порогового значения экономической безопасности и 33% в 2011 г. Практически

ситуация здесь не меняется на протяжении ряда лет. Это в значительной мере есть результат ориентации отечественного сельского хозяйства на экспорт зерна вместо развития кормовой базы животноводства. Новые риски в эту проблему вносит вступление России в ВТО. Судя по высказываниям по этому поводу ряда высокопоставленных чиновников правительство видит эти риски и готовит меры по их преодолению. Помешать этому может только излишне жесткая финансовая политика сдерживания бюджетных расходов.

В настоящее время возникает новая угроза экономической безопасности Российской Федерации – вместо имевшегося в течение многих лет довольно крупного положительного сальдо внешней торговли существенное его снижение. За 2005-2008 гг. положительное сальдо внешней торговли увеличилось с 118,4 млрд. долл. до 179,7 млрд.долл., что было одним из важных факторов финансовой стабильности. На пике кризиса это сальдо снизилось до 111,6 млрд.долл., но в 2010 г. вновь повысилось до 151,4 млрд.долл. В 2011 г. сальдо внешней торговли составило 198,8 млрд.долл., а в 2012 г. ожидается в сумме 191,5 млрд.руб. На период 2012 -2015 гг. прогнозируется рост экспорта на 4,4%, а импорта – на 35,8%. Опережающий рост импорта приводит к уменьшению положительного сальдо внешней торговли в 2013 г. до 124,7 млрд.долл., в 2014 г. до 114,4 млрд. долл., и в 2015 г. – до 105,2 млрд.долл. Россия неуклонно теряет очень значительный источник пополнения своих финансовых ресурсов и возможность дальнейшего импорта. Приостановить этот процесс можно только значительным ускорением диверсификации производства на инновационной основе. Но для этого необходимо переориентировать бюджетную политику с приоритета снижения дефицита бюджета, минимизации бюджетных расходов и накопления избыточных финансовых резервов на приоритет финансового обеспечения модернизации экономики.

Социальная сфера

Невысокие темпы экономического роста сдерживают процесс преодоления угроз экономической безопасности в социальной сфере. В конечном счете характер и уровень угроз в социальной сфере зависти от масштабов и структуры и технического состояния реального сектора экономики. В социальной сфере

практически нет ни одного приведенного в таблице 1 показателя полностью вышедшего из опасной зоны.

Крайне медленно снижается *уровень безработицы*. В 2011 г. численность безработных составила 5 млн.человек или 6,9% к экономически активному населению. В 2012 г. по оценке ожидается, что численность безработных составит 4,3 млн.человек или 5,9%. К 2015 г. прогнозируется сохранить численность безработных на уровне 4,3 млн.человек или 5,9%. В этой области продолжают сохраняться нижеследующие весьма острые проблемы:

- опасно большая доля среди безработных людей молодого возраста. Безработица граждан в возрасте до 24 лет примерно в три раза превышает безработицу граждан от 30 до 49 лет;

- низкая занятость в многочисленных моногородах, где резко снизилось или вообще приостановилось производство на единственном предприятии в этом городе;

- существенные различия в уровне занятости по субъектам Федерации . В некоторых из которых уровень безработицы в 2 раза выше, чем в среднем по стране;

- большая доля среди работающих (порядка 45% опрошенных), работа которых не соответствует полученной специальности;

- большое число низко технологичных рабочих мест на старых предприятиях, где надо не увеличивать, а сокращать занятость.

Существует программа создания 25 млн. высокотехнологичных рабочих мест. Это было бы крайне полезным делом. Однако в материалах к прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации нет всех необходимых данных, характеризующих эту программу:

- сколько таких рабочих мест уже создано, сколько будет создано по годам периода хотя бы до 2015 г;

- в каких видах производства, районах преимущественно они создаются.

Опять непонятная отстраненность Минэкономразвития от насущных проблем современности. Низкие темпы экономического роста не содействуют преодолению безработицы. Вместе с тем возникает (уже возникла) угроза наряду с безработицей дефицита квалифицированной рабочей силы.

Крайне медленно идет процесс *преодоления бедности и имущественного расслоения населения.*

По этим показателям в настоящее время имеется наибольшее отклонение от пороговых значений. По уровню бедности и по коэффициенту фондов (разница доходов между 10% высокодоходных и 10% низкодоходных слоев населения) – более чем в 2 раза. К 2015 г. прогнозируется уменьшить эти отклонения крайне незначительно. Это означает, что по этому показателю и в 2015 г. социальная сфера страны будет находиться довольно глубоко в опасной зоне. Характерно, что эти крайне неблагоприятные показатели складываются в условиях принятия действительно весьма нужных мер по повышению зарплат учителям, врачам, денежного довольствия военным, полицейским и др. Значит велико негативное наследие в этом вопросе прошлого. В остальных сферах рост зарплат был весьма умеренный. И это при определении уровня бедности крайне устарелым методом в сравнении с архаичным, не соответствующим современным жизненным стандартам прожиточным минимумом. Что касается фондового коэффициента, то в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации его значение на 2013–2015 гг. в докладе о прогнозе, как всегда, не приводится. Видимо министерство экономического блока правительства не считает проблему имущественного расслоения общества достойной внимания. Это недопустимо. Приходится еще раз сказать об удивительной отстраненности этого министерства от действительно острых проблем современности.

Серьезной угрозой экономической безопасности страны в социальной сфере продолжает оставаться *сохранение деформированной социальной структуры общества*, которой нет ни в одной развитой стране. Ведь в развитых цивилизованных странах общество делится на бедных (по их меркам), средний класс, составляющий 60-80% всего населения, и относительно богатых. В России совсем другая структура общества:

– 12–13% в нем составляют бедные (по нашим меркам, а по существу нищие);

– 60% так называемые малообеспеченные, которых нет в развитых странах, а по существу многие из них также бедные;

- порядка 20% средний класс (тоже по нашим меркам);
- и остальные условно богатые.

Руководством страны поставлена задача довести долю среднего класса к 2020 г. до 50–60%. Это означает, что сейчас отклонение фактического параметра от этого порогового значения составляет 2,5–3 раза. Это одно из самых глубоких находений в опасной зоне среди всех индикаторов, характеризующих уровень экономической безопасности. Что касается 2015 г., то как и по всем наиболее острым проблемам эта проблема в материалах к прогнозу социально-экономического развития на период 2013–2015 гг. практически не затрагивается. Это опасная позиция. Декабрь 2011 г. и январь 2012 г. отличились знаковыми многочисленными митингами. По общему мнению, его участниками были представители среднего класса. Частично это так. Но значительная часть – это представители так называемых малообеспеченных, которые претендуют на статус среднего класса. Внешне они были недовольны выборами в Госдуму. Они еще сами не осознали, чем они недовольны. А недовольны они невниманием власти к ним как социальному слою, призванному определять жизнь страны, недостаточному экономическому и финансовому обеспечению этого социального слоя. Очень характерны результаты проведенного в 2012 г. опроса населения по этому вопросу. Более половины населения причисляет себя к среднему классу. Но более половины респондентов заявили, что не имеют средств для покупки бытовой техники, лишь 4% могут купить автомобиль и ни один опрошенный квартиру. Это те, кто претендует на положение среднего класса, но условия не позволяют действительно стать им.

Отстранение Минэкономразвития в прогнозе от этой проблемы и характеризует это непонимание.

Надо признать, что с хронической глубинной бедностью население смирилось. Бедные не ходят на митинги и не требуют свободы. Но это глубинная бомба с часовым (пусть годовым) механизмом, заложенная под будущее страны.

Крайне острой продолжает оставаться проблема пенсионного обеспечения. Несмотря на весьма серьезные меры, принятые здесь за последние годы, значительная часть пенсионеров продолжает оставаться крайне бедными, а по

сути дела нищими. Средняя пенсия в 2011 г. уже приближается к двум прожиточным минимумам, который крайне низок. Международные же требования составляют порядка как минимум трех прожиточных минимумов. Коэффициент замещения не достигает 40%, в то время как в Европе как правило 60-70% и это при их зарплате. Пенсионная реформа себя явно не оправдала. Дефицит пенсионного фонда составляет порядка 1 трлн. руб. в год.

Рассматриваются такие меры как увеличение пенсионного возраста, принимаемого в расчет стажа (а это по сути дела то же увеличение пенсионного возраста), перенос досрочных пенсий с государства на бизнес и сохранение условий, дающих право на досрочные пенсии, отмена обязательной накопительной части страховых взносов, сделав их добровольными, и направление части их на выплату пенсий действующим пенсионерам, ограничение выплат пенсий работающим пенсионерам, обложение страховыми взносами неформальные заработки, разрешение инвестировать накопленную часть пенсионного фонда в более широкий круг финансовых инструментов и др. Известны споры вокруг. этих предложений в самом правительстве. Так Минфин РФ выступил против отмены обязательных пенсионных накоплений. И это понятно. Ведь накопленные пенсионные деньги сейчас уже составляют порядка 2 трлн.руб. и они становятся мощным активом, в том числе и резервным. Но что очень должно настораживать – это то, что все перечисленные меры не обеспечивают кардинального преодоления дефицита пенсионного фонда, позволяющего заметно увеличить действующие пенсии и накопить для будущих пенсионеров. Похоже ситуация тупиковая. Бедность пенсионеров и дефицит пенсионного фонда – это не проблема методов начисления пенсий и уплаты страховых взносов. Это проблема экономического роста, модернизационно-инновационных процессов и на этой основе масштабов реальной экономики и фондов заработной платы. *Кардинальное решение пенсионной проблемы возможно только на основе высоких темпов экономического роста и зарплат*²¹.

²¹ Характерно, что для решения пенсионной проблемы повышать зарплату даже путем печатания денег. предлагал казалось бы и такой поборник либеральной модели экономики как Ясин Е.(Российская газета 02.08.12) Профессионализм пересилил идеологию.

Добиваться надо не столько достижения коэффициента замещения в 40% к низкой зарплате, сколько роста самой зарплаты. Тогда не будет и дефицита пенсионного фонда, пенсии будут повышаться и 40% к зарплате будут достойной пенсией. Но этому все время препятствует сдерживание роста бюджетных расходов и стремление к профициту бюджета якобы ради преодоления инфляции, которая сохраняется по совсем другим причинам.

Надо преодолеть отношение к росту доходов населения как к росту расходов, вызывающих инфляцию. На самом деле это рост внутреннего спроса, стимулирующего производство.

Серьезным социальным раздражителем в предстоящий период может стать сохраняющийся жилищный голод. Обеспеченность жильем на одного жителя в 2011 г. составила 22,8 кв.м, что на 3,6 кв. м больше, чем десять лет тому назад, т.е. в 2000 г., и в 1,5-2,0 раза меньше, чем в странах Восточной Европы, обеспеченность жильем в которых следует принять в качестве порогового значения. Отставание же по этому показателю от стран Западной Европы и США составляет 2,5–3 раза. Кроме того, есть люди, живущие в ветхом и аварийном жилье. Представляется, что пороговым значением их обеспеченности жильем должен быть как минимум уровень, достигнутый в странах Восточной Европы, т.е. 30-35 кв.м. на человека. Если рост жилищной обеспеченности будет и в последующие годы идти с той же скоростью, что и в предыдущие 10 лет, то для достижения этого порогового значения, т.е. современного уровня жилищной обеспеченности в странах Восточной Европы, России понадобится десять лет. Ведь нужно еще ликвидировать ветхое и аварийное жилье. Проблема усиливается ожидаемым в будущем увеличением ветхости и аварийности существующего жилья. Уже сейчас ветхое жилье составляет 3% всего жилого фонда, а через 10 лет оно может составить до 45%. Проблема в таком виде представляется не решаемой.

Характерно, что в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации задача в количественном выражении – повышение жилищной обеспеченности к 2015 г. даже не ставится.

Эту проблему усиливает имущественное расслоение населения. И в России есть относительно небольшое число семей, которые имеют шикарные (по

нашим меркам, но часто обычные по западным меркам) квартиры по 50-70 кв.м на одного человека. А большинство населения живет в тесноте, в ветхом и аварийно жилье. И именно эта часть населения по своим доходам не может арендовать или купить себе достойное жилье при самых, казалось бы, льготных ипотечных кредитах.

В настоящее время в очередь на социальное бесплатное жилье ставится весьма ограниченное число семей: те, кто встал на учет до 1 марта 2005 г, те, у кого приходится жилья не более 10 кв.м на человека и те, кто является бедными или малообеспеченными, т.е. по своим доходам не может купить жилье. И таких набирается около 3 млн.семей. Для тех, кто стоит в очереди уже 15 лет и более в Москве, например, применяются понижающие коэффициенты к цене на жилье. Применяется в России для бедных и малообеспеченных семей, с обеспеченностью жильем в 10 кв. м на человека и некоторые другие льготы или условия. Следует отметить, что в 2011 г. проявилось существенное ускорение обеспечения этих людей социальным жильем. Если в 2000–2010 гг. ежегодно лишь 4-5% из этих семей получало жилье, что определяло 20–25 летний срок получения, то в 2011 г. уже 9% семей получило это жилье. Но и при этом, если этот успех распространится на следующие годы, срок получения жилья составит более 10 лет. Но ведь есть еще огромное число семей с обеспеченностью жильем больше, чем 10 кв.м на человека, что тоже крайне мало по самым скромным жизненным стандартам (например, 15-20 кв.м, что меньше, чем в странах Восточной Европы) и являющихся бедными или малообеспеченными. По самым скромным оценкам, таких в России порядка половины населения. Накопленный практически за весь XX век жилищный голод – это позорное клеймо России. Если такая ситуация сохранится еще на 10-15 лет (а может сохраниться и на еще больший период), то никакие другие экономические показатели не выведут страну в число самых мощных экономик мира. Страна, на каждого жителя которого приходится жилья меньше чем 35-40 кв.м – это бедная, экономически не мощная страна. Конечно, пока население России не высказывает достаточно громко недовольства имеющимся неустройством. Герой одного известнейшего советского романа сказал: «Квартирный вопрос испортил этих людей». Испортил и в том отношении, что приучил российских людей к жилищной

неустроенности, сделал ее обычной средой обитания, против которой бессмысленно бороться как против погоды. Но так долго продолжаться не может. Возможен взрыв значительно сильнее недовольства выборами.

Государство старается решать жилищную проблему строительством арендного жилья, малоэтажных зданий в Подмоскowie (теперь и на присоединенных территориях), обеспечением процедур отвода земель, и прежде всего созданием льготных схем ипотеки и снижением процентов за кредит по ней. Однако эти меры, которые, конечно, надо продолжать, не могут кардинально изменить ситуацию. Ипотека все еще слишком дорога для большинства нуждающихся. Ведь по некоторым исследованиям даже самый дешевый 15-летний кредит приводит к двойной переплате, в то время как в развитых странах – только на 30–35%. Ипотечной, на которую возлагаются основные надежды, пользуются в основном те, кто уже имеет достойное жилье и просто вкладывает свои сбережения. При этом около 60–70% ипотечных кредитов погашается в течение 2–3 лет. И эти кредиты берут те, кто может погасить кредит за этот срок, но не хочет платить двойную цену, набегающую за весь срок. Нуждающиеся в жилье и малообеспеченные – это, как правило, одни и те же люди. После пика кризиса в 2010–2012 гг. ипотека действительно выросла. Но доля очередников, приобретших жилье по льготной ипотеке, ничтожна. Даже по государственной программе развития ипотеки в 2020 г. 50% населения не сможет по своим доходам воспользоваться ипотекой. А именно среди них и находятся те, кто нуждается в жилье. Несколько обнадеживает принятие новой программы «Доступное жилье». Уже 2013 год покажет, как она срабатывает. Видимо, речь должна будет идти о существенном бюджетном увеличении доплаты к ипотеке. Выделенные сейчас на это деньги явно недостаточны. Правительство поставило задачу снизить стоимость жилья до 30-35 тыс. руб. за квадратный метр. Пока эта задача представляется крайне трудной. Но даже при такой цене, чтобы купить однокомнатную квартиру на среднедушевой доход (а нуждающиеся в жилье больше, как правило, не получают) необходимо по некоторым экспертным оценкам откладывать более 20 лет.

Нужны поиски прорывных шагов в решении жилищной проблемы нестандартными методами. Прежде всего, надо определить реальный, а не

приукрашенный масштаб проблемы. Для этого было бы целесообразным признать, что право на получение социального бесплатного жилья имеют семьи, в которых обеспеченность жильем составляет 15-20 кв.м на человека и доходы которых не позволяют купить жилье даже по льготной ипотеке в размере 35 кв. м на человека, т.е. на уровне порогового значения. Именно такое жилье и должно предоставляться очередникам. Кстати опыт 60-70-х годов показал, что предоставление жилья в крайне ограниченных размерах, удовлетворительных только для въезжающей семьи, не решает проблемы. За 10-15 лет семья разрастается и вновь встает на учет. Так и было в советское время. Этих ошибок нельзя повторять. Новая система решения жилищной проблемы должна ориентироваться на ускоренное достижение порогового значения экономической безопасности.

Нужны также и поиски проектно-строительных решений, позволяющих быстро, поточным методом возводить жилье по качеству соответствующему современным стандартам. Для этого необходимо отведение под застройку крупных территорий (например, в Москве, где в старой городской черте таких территорий нет, можно использовать часть присоединенных территорий), оснащенных всей необходимой инфраструктурой и транспортом. Но, главное, надо признать, что для этого необходимо мощное государственное бюджетное финансирование. Бизнес с его требованием к быстрой окупаемости и высокой рентабельности эту задачу решить не сможет.

Задача преодоления дефицитности бюджета ничтожна перед задачей кардинального решения жилищной проблемы.

Крупным социальным раздражителем является также постоянный рост жилищно-коммунальных платежей. В середине августа задолженность граждан по коммунальным услугам составила огромную сумму в 170 млрд. руб. Средний неплательщик коммунальных услуг должен примерно 30-40 тыс. руб. Этот пузырь может стать пострашней любого другого. Установленный порог этих платежей, превышение которого создает право граждан на субсидию в 22% от дохода семьи явно завышен. Для жителей Москвы он уже снижен до 10%. Это надо распространить на всю страну.

Рост тарифов и услуг ЖКХ в значительной мере определяется ценами на газ, которые растут ежегодно на 15%, в то время как «Газпром» в 2011 г. стал самой прибыльной компанией в мире, получив прибыль в 45 млрд.долл. Это насмешка над людьми.

Но население ждут еще некоторые решения, покушающиеся на их кошелек. Это, во-первых, введение норм на потребление воды, электроэнергии и некоторых других коммунальных услуг. Сверх этих норм будет браться повышенная плата. Опять проблемы ЖКХ решаются за счет населения.

Крайне опасная социальная ситуация может сложиться из-за намечаемого перекалывания на население затрат на ремонт жилья. Население к этому не готово. По некоторым оценкам (например, Международной финансовой корпорации JFS) сейчас в России в капремонте нуждается 60% многоквартирных домов, что требует ежегодно порядка 300 млрд. руб. И эти деньги собираются взять у населения.

Продолжает быть достаточно острой и проблема *доступности всем слоям населения качественных услуг отраслей социальной сферы – здравоохранения, образования, культуры.*

Как говорилось выше, в настоящее время немало делается для ремонта, реконструкции и оснащения новой техникой медицинских учреждений и школ. Но раздражающими население факторами продолжают быть унижающие людей очереди в медицинские учреждения и убогие бытовые условия в больницах, большие различия в уровне образования в разных школах, ликвидация часто под названием объединения сельских фельдшерских пунктов и малокомплектных школ. Все это делает для многих людей недоступными качественные медицина и образование. Для большинства населения недоступны дома отдыха и санатории и тем более отдых на зарубежных курортах. В режиме выживания функционируют библиотеки и музеи. По проведенным опросам, несмотря на действительно многое сделанное за последние годы, недовольны здравоохранением все еще две трети населения. Количество больниц за период с 2000 по 2010 гг. уменьшилось на 40%, поликлиник на 20%. В рейтинге состояния здоровья Россия занимает 97 место из 145 стран. Какой толк от 5

места по общему объему ВВП и лучших показателей по дефициту – профициту бюджета.

Страна разделилась на две России. Одна – меньшая – имеет высокие доходы, исключая проблемы питания, одежды, бытовой техники, хорошее жилье, возможность за плату пользоваться высококачественной медициной, в том числе зарубежной, учит своих детей в элитных учебных заведениях и тоже за рубежом, отдыхает на зарубежных курортах или в комфортабельных санаториях. И другая Россия в лучшем случае не голодающая, но имеющая проблемы с обеспечением себя бытовой техникой, живущая в стесненных условиях, стоящая в унижающих очередях в медицинские учреждения, учащая своих детей в школах с низким уровнем преподавания, отдыхающих, а вернее трудящихся на шестисоточных садовых участках и т.д. Эти две России не встречаются друг с другом. Первая не знает и не хочет знать вторую. А вторая видит первую только в телевизионных сериалах. Не видит эту вторую Россию и прогноз социально-экономического развития. В нем не раскрыты в должной мере проблемы развития отраслей социальной сферы.

Денежно-финансовая сфера

Совсем другая ситуация в денежно-финансовой сфере. Здесь практически все фактические и прогнозные параметры либо уже достигли пороговых значений экономической безопасности и параметров, отражающих государственную экономическую политику, либо близки к их достижению. Так дефицит бюджета уже практически ликвидирован. Преодоление и оставшегося небольшого дефицита представляется вполне вероятным в самые ближайшие годы. Это дает возможность вновь накапливать крупные избыточные финансовые резервы, которые позволяют сравнительно спокойно ждать новых кризисных явлений, но не защищают реальную экономику и социальную сферу от проникновения в страну этих кризисных явлений.

В настоящее время реальной угрозой экономической безопасности страны является не столько дефицит бюджета, сколько его преодоление ценой сдерживания бюджетных расходов и торможением из-за этого экономического роста и модернизационно- инновационных процессов.

В 2 раза превышают пороговые значения экономической безопасности и *золотовалютные резервы*. Даже на пике кризиса, когда потребовалось накопленными резервами преодолеть его последствия, была истрачена на эти цели весьма незначительная часть этих резервов, и она была очень быстро практически полностью восполнена. По объему золотовалютных резервов Россия уже входит в тройку первых по этому показателю стран мира, пусть по объему ВВП только еще ставится в качестве амбициозной задача войти в пятерку. Такой большой объем золотовалютных резервов, номинированных в долларах и евро в своей реальной сумме сильно зависит от обменных курсов, колеблющихся в основном из-за цен на нефть и очень сильно из-за спекулятивных операций. И здесь сильна уязвимость российской экономики от внешних воздействий.

Россия прочно вышла из опасной зоны и по индикатору внутреннего и внешнего *государственного долга*. Его величина в 14% к ВВП в 2015 г. в 4 раза меньше порогового значения экономической безопасности, также соответствующего Маастрихтским соглашениям. При этом внешний государственный долг составляет вообще ничтожную величину порядка 3-4%. И это после того, как пришлось покрывать за счет в основном внутренних, но частично и внешних заимствований дефицит бюджета, создавшийся из-за кризиса. Россия по госдолгу может претендовать на первое место среди развитых зарубежных стран, у которых государственный долг приближается к ВВП, а подчас и превосходит его.

Обычно вызывает беспокойство весьма крупный корпоративный долг, составляющий более 500 млрд. долл. Но и он вместе с государственным долгом меньше, чем пороговое значение экономической безопасности. В августе 2012 г. представитель Счетной палаты выразил беспокойство о том, что корпоративный долг превысил объем золотовалютных резервов. Но по нашему мнению, пока это не должно вызывать особого опасения, хотя внимательно следить за этим безусловно надо и проявлять определенную осторожность.

Финансовый кризис заставил обратить особое внимание *на размер невозвратов в общем объеме потребительского и ипотечного кредитов*.

Пока в России их размер не выходит за пределы порогового значения экономической безопасности в 10%. Пока особых опасений надувания кредитного пузыря нет. Доля совокупного портфеля розничных кредитов в ВВП в конце 2011 г. составляла всего 11%, в то время как в развитых странах этот показатель равен 30-50%. Ипотеку имеют порядка 3% населения. Однако полностью исключить угрозу возникновения кредитных пузырей нельзя. Объем розничных кредитов растет очень быстро. Банки в погоне за их ростом подчас снижают требования к проверке платежеспособности заемщика и привлекают их заниженными процентами.

Вызывает определенные опасения тот факт, что кредиты Центробанка, сильно растущие из-за низкой ликвидности, коммерческим банкам часто используются ими не на кредитование реального сектора экономики, а на спекулятивную игру на фондовом рынке. А у некоторых банков эти кредиты составляют уже 50% и они не преодолевают напряженность с ликвидностью, а усиливают волатильность фондового и валютного рынков.

Итак, по 4 индикаторам денежно-финансовой сферы фактические и прогнозные параметры намного лучше пороговых значений экономической безопасности, Россия здесь в отличие от реальной экономики и социальной сферы уверенно вышла из опасной зоны. Финансовая система надежно защитила себя (но не реальную экономику) от возможных кризисных явлений. Однако есть два важных индикатора, по которым нельзя дать такого однозначного вывода. Здесь Россия все еще находится в опасной зоне, но не так глубоко, как в реальной экономике и в социальной сфере.

Это, прежде всего, *уровень монетизации экономики*. Уровень монетизации экономики (M2 на конец года в % к ВВП) за последние годы существенно вырос – с 27% в 2007 г. до 44,5% в 2010 г. и 45% в 2011 г. Это уже крайне близко к определенному в 2008 г. пороговому значению экономической безопасности в 50% к ВВП. Однако возникший в 2011 г. недостаток ликвидности в банковской системе и опыт развитых зарубежных стран, где уровень монетизации достигает 80-100% к ВВП, требует увеличения порогового значения экономической безопасности по этому индикатору желательно к 2020 г. как минимум до 70% к

ВВП. В 2015 г. уровень монетизации экономики уже достигнет старого порогового значения, а к 2020 г. может достигнуть и нового.

Второй индикатор, по которому в настоящее время страна с позиции порогового значения экономической безопасности, ориентированного на 2020 г, все еще находится в опасной зоне – это *инфляция*. Но и здесь, судя по прогнозу на 2015 год, этот индикатор вполне реально может к 2020 г. если не достичь, то приблизиться к величине порогового значения. Характерно, что инфляция в России в 2–3 раза выше, чем в развитых западных странах, при наименьших дефицитах бюджета, внешнем долге, монетизации экономики и наибольших золотовалютных резервах. Бюджетная политика, направленная на приоритетное снижение дефицита бюджета, стерилизацию денежной массы и накопление резервов, не обеспечила выход на пороговое значение по инфляции, но затормозила модернизационно-инновационные процессы.

Итак, наибольшее число индикаторов, определяющих сейчас и в перспективе нахождение той или иной сферы в опасной зоне – это индикаторы, характеризующие состояние и развитие реального сектора экономики и социальной сферы, которые наиболее глубоко в ней остаются. Финансовая же сфера по подавляющему числу индикаторов уже сейчас вышла из опасной зоны и есть уверенность, что полностью выйдет из нее в ближайшей перспективе.

Преодоление угроз национальным интересам Российской Федерации в области экономики требует осуществления решительных мер по совершенствованию бюджетного планирования и определения масштабов и характера социально-экономического развития страны на перспективу. И такие меры руководством страны определены. Так утвержденный Указом Президента России от 12 мая 2009 г. № 537 Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. указано на необходимость введения в стране системы стратегического планирования.

Указом Президента от 07 мая 2012 г. Правительству поручено до 1 октября 2012 г. внести в Госдуму проект федерального закона «О стратегическом планировании». Необходимо внедрить это планирование уже при разработке бюджета и прогноза на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг.

20. Методологические и организационные проблемы бюджета

В области бюджетной политики в последние годы наметились позитивные сдвиги в плане большей конкретизации бюджетных решений, попыток использования более эффективной методологии разработки бюджета (в частности, это касается попытки разработки трехлетнего бюджета, экспериментов с переходом к программным принципам его разработки и др.), а также ориентации его отдельных приоритетов на долгосрочные национальные интересы страны (но это только попытки). Однако настоящая *бюджетная конструкция остается достаточно сложной*, и ряд ключевых процедур его разработки и контроля содержит существенные противоречия и негативные тенденции. Прежде всего, это касается разрыва между денежно-кредитной и бюджетной политикой (особенно в части прогноза курса рубля, прогнозов экономического роста и др.), слабой ориентации бюджета на развитие доходной базы в результате неиспользования возможностей наращивания доходной базы; методология формирования бюджета во многом основывается на зависимости его параметров от внешних факторов, связанных, в основном, с конъюнктурой мировых цен на нефть и газ; сложность бюджетной конструкции не предусматривает жесткой увязки основных бюджетных параметров с рядом взаимосвязанных нормативно-правовых актов (бюджеты социальных фондов, материалов по денежно-кредитной политике, подготовленных Банком России и др.); остается нерешенной проблема эффективности бюджетных расходов, что создает условия для коррупционных появлений в использовании средств (идея реализации «аудита эффективности бюджетных расходов» пока осуществляется фрагментарно),

Проект бюджета РФ на 2013–2015 гг. в основном ориентирован на современную экономическую ситуацию, однако его структура традиционно несовершенна, поскольку в этом бюджете стратегическим приоритетам практически уделяется мало внимания, хотя это внимание и декларируется (к ним относятся расходы на развитие, инфраструктуру, образование и др.).

Одобренный Правительством прогноз Минэкономразвития на 2013-2015 гг. несколько оптимистичен. Надежды на приток капиталов слабо обоснованны,

а рубль, вероятно, ослабнет больше, чем ожидается. К примеру избыточно оптимистического прогноза можно отнести, в частности, намеченный в проекте бюджета опережающий рост доходов от НДС с 3,25% до 3,59% (2013 г. к 2015 г.).

К сожалению, негативные тенденции сопровождают отдельные внешне позитивные преобразования бюджетной конструкции, что не позволяет сделать вывод о целенаправленной ориентации данных мероприятий на обеспечение значительного подъема экономики, обеспечение жизненных интересов населения и решение национальных проблем развития новой экономики России.

Трудно согласиться с высказываемыми в прессе положениями о том, что бюджет-2013 означает **начало перехода к новой модели экономического роста** в соответствии со Стратегией-2020. Так, *во-первых*, не наблюдается тенденций опережающего роста производительности труда по сравнению с заработной платой (на 2015 г. намечается прирост производительности труда на 17,3% при росте средней заработной платы на 57,5%); *во-вторых*, не проглядываются структурные реформы в основных бюджетоемких отраслях (ВПК, инфраструктура и др.); *в-третьих*, отсутствуют попытки перепозиционирования России в глобальной экономике; *в-четвертых*, не решается проблема существенного повышения эффективности бюджетных расходов и устойчивости в исполнении бюджета. Задекларированные ранее «дорожные карты» бюджетных реформ, ориентированные на улучшение комфортности делового климата остаются «призывом». Сохраняется прежняя двойственная схема, когда Минфин планирует определенные затраты, но за их эффективность отвечают другие.

Проблемы перехода к «программному бюджету»

В бюджете-2013 по-прежнему декларируется идея перехода к «программному бюджету» (это делается уже третий год), а в полном объеме этот переход должен быть завершён в 2014 г. Однако анализ принципов и параметров бюджета-2014 показывает, что этот путь вряд ли будет пройден в 2014 г.

Не в полной мере можно согласиться с утверждением (Пояснительная записка к проекту федерального бюджета на 2013 г.) о том, что в соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ в проекте бюджета «обеспечены условия

для формирования закона о бюджете на 2014-2016 гг. в *программном формате*. Пока в представленном бюджете на основе программного принципа распределено не более 10–15% ресурсов. И пока не видно предпосылок к формированию программного бюджета уже в 2014 г.

Проект федерального бюджета на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. должен был формироваться исходя из необходимости государственной поддержки реализации стратегических программ развития и проектов, имеющих общенациональное значение, а также в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономического развития. Переход на программно-целевые методы финансирования потребует изменения бюджетной классификации РФ.

Однако данные позитивные решения пока находятся на стадии «идеи», предварительных соображений и пока далеки от реального воплощения. Так, признавая приоритет стратегических программ развития, Проект бюджета-2013 в большей мере ориентирован на среднесрочные (и даже текущие) приоритеты и программы развития экономики и общества. Реализация долгосрочных программных решений требует серьезной финансовой поддержки, которая может быть обеспечена в результате консолидации финансовых ресурсов страны. Пока этот процесс слабо связан в бюджете с долгосрочными стратегическими решениями в области подъема экономики, поиска партнерства с бизнесом и ориентации на совместное использование ресурсов государства и компаний.

В качестве одного из позитивных методических решений бюджета утверждается возможность «обеспечить сопоставление бюджетных ассигнований законопроекта (2013 и 2014 гг.) по показателям, которые не отнесешь к плановым изменениям, так как они кардинально отличаются в рамках одного года, трудно отнести к планомерному воздействию бюджета на протекающие в экономике процессы (стр. 8 Пояснительной записки). Во многом это позволяет утверждать, что трехлетнее планирование бюджетного процесса пока является скорее декларацией об использовании плано-программных методов, а не реальной последовательной плано обоснованной бюджетной политики.

С методической точки зрения бюджет пока остается в плену 7-10 параметров, являющихся его информационной основой. При этом отсутствуют корневые взаимосвязи со структурной политикой доходов, эффективностью и целенаправленностью бюджетных расходов.

Слабости бюджетной конструкции

В числе основных целей бюджетной политики на 2013 г. содержится и такая, как «разработка долгосрочной бюджетной стратегии на период до 2030 г.». Вызывают большие сомнения возможность реализации этой задачи (она и не реализована за исключением ряда общих лозунгов и призывов). Очевидно, что при отсутствии серьезных разработок в области долгосрочной стратегии развития экономики вряд ли можно прогнозировать развитие бюджетного процесса на такой длительный период. В частности, опыт разработки «Стратегии-2020», в которой бюджетно-финансовые параметры представлены на уровне слабо обоснованных предположений, позволяет говорить о сложности и трудностях поставленной задачи бюджетной стратегии до 2030 г., наиболее слабым местом которой является отсутствие национальной экономической стратегии.

Есть опасность, что бюджетное стратегирование будет превалировать над социально-экономическим, а это вредно для страны. Нынешний трехлетний бюджет практически неэффективен, так как экономика реально функционирует в условиях годовых бюджетных обязательств, и тарифы естественных монополий меняются каждый год, а их стоило бы оставлять неизменными в течение трех, а еще лучше 5–7 лет.

Экономический рост пока во многом связан в бюджете с реализацией функции «одалживания у будущего». Эксперты считают, что не стоит относиться к намеченным показателям, как к догме. Не то, что среднесрочные расчеты, но и краткосрочные не выдерживают проверки российской действительности. Текущий бюджет корректируется по несколько раз в год, что считается нормой и не позволяет говорить о достаточном уровне стабильности бюджетных проектировок.

Пока остается благим пожеланием повышение прозрачности государственных и муниципальных услуг для потребителей путем перехода на

единые нормативные затраты оказания государственных и муниципальных услуг, что связано с отсутствием методологических рекомендаций по их определению. Только в 2013 г. предполагается, в целях обеспечения открытости и прозрачности бюджетного процесса, разработка методических рекомендаций «по предоставлению бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении *в понятной, информативной и компактной форме* для граждан». Пока же эти документы чрезвычайно громоздки, объемны, насыщены второстепенной и несистематизированной информацией, что затрудняет их восприятие не только гражданами, но и специалистами в области финансов.

Бюджет изобилует повторением привычных мантр о стабильности, прозрачности, устойчивости и большей эффективности бюджетных расходов.

Вызывает опасения и такая «новация» как включение в бюджет более 500 млрд. расходов, которые показываются не прямыми выплатами предприятиям по госзакупкам, а госгарантиями, которые превратятся в реальные деньги лишь по факту поставки (в основном это касается закупки вооружений). Практически эти обязательства (госгарантии) имеют тенденцию перехода в следующие планово-бюджетные периоды.

Можно с большой долей уверенности утверждать, что отсутствие сдвига в сторону активизации инноваций во многом связано с «новым бюджетным провалом», согласно которому деньги от экспорта не только нефти, но и газа не вкладываются в экономику, а все в большем объеме складываются в Резервном фонде. Проблемы решаются лишь тогда, когда президент и правительство дают четкий сигнал, что основные догматы финансово-экономической политики надо скорректировать кардинально.

В этих условиях необходим тщательный, системный анализ стратегических бюджетных проблем и направлений их решения. В частности, нельзя просто перекладывать решение многих сложных проблем (особенно социальных) с центра на регионы. К последним можно отнести попытку при сокращении ассигнований на здравоохранение в бюджете 2013 перенести оплаты на систему обязательного медицинского страхования – ФОМС. При этом бюджетных ассигнований в 2013 г. на увеличение региональных бюджетов не предусмотрено.

Необходимо рассматривать бюджет как инструмент, подчиненный стратегии. В связи с этим необходимо воспринимать бюджетный процесс шире, чем составление очередного бюджета. Проблема заключается в том, как соотнести бюджетные обязательства с вновь принимаемыми законами. Ни для кого не секрет, что в текущем году субъекты РФ и муниципалитеты взяли на себя много расходных обязательств, связанных с социальной сферой, однако их доходная база оставляет желать лучшего.

Региональный аспект бюджетного планирования

Бюджетная система расшатывается, начиная с муниципалитетов, долги которых в бюджете-2012 определены на уровне 219 млрд. руб., что в 4 раза больше, чем было в кризисном 2009 г., погасить которые муниципалитеты вряд ли смогут. Это значит, что рано или поздно эти долги станут головной болью регионов, а затем и федерального Центра.

Скорее всего, российские регионы будут латать бюджетные дыры на заемные деньги. Достаточно сказать, что за последнее время сразу несколько территорий, включая Сахалинскую, Мурманскую области и Ставропольский край, разместили на сайте госзакупок заявки на многомиллионные кредиты.

Положение осложняется тем, что органы власти субъектов РФ не всегда в достаточной мере информированы о ситуации на их территориях, а некоторые руководители слабо разбираются в программно-целевом планировании. Вместе с тем **региональный аспект стратегического планирования слабо отражен в проекте федерального закона о бюджете.** Проблема заключается в том. Что передача полномочий на уровень регионов идет быстрее, чем передача источников их финансирования.

Слабая обоснованность ключевых бюджетных параметров подтверждается фактом моментальных (сиюминутных) его корректировок при малейшем воздействии на них руководителей государства и других событий. Так, буквально за один день после критики проекта бюджета Президентом РФ «нашелся» триллион рублей на выполнение его указов в следующие три года. Это подтверждает оценку бюджета как набор самоограничений и компромиссов при корректировке его приоритетов. В частности, это касается увеличения расходов на повышение зарплат ученым и стипендий студентам (в 2013 г. до 277

млрд. руб., а в 2015 г. до 487 млрд. руб.). И это касается не только данных статей бюджета, поскольку процесс корректировки бюджета идет легко и бурно.

Некоторые методические проблемы бюджетной конструкции

К этому можно добавить общее впечатление от бюджетного процесса, в котором значительное место занимают «надежды» на лучшее будущее (особенно в плане цен на нефть) и ориентировок на последующие уточнения недофинансированных статей расхода.

В этих условиях и проблема сбалансированности бюджета находится во многом в «поле надежд», причем основную тревогу вызывает высокий уровень социальных рисков (неисполнение заложенных в бюджет параметров), связанных с трудноисполнимыми инициативами.

Нельзя положительно оценить и наличие в бюджете значительного объема кредитных схем, использование которых рассматривается как бюджетный маневр. Кредитные схемы в особенности коснулись части госзакупок, в том числе на вооружение и по отдельным госпрограммам. В этом смысле вместо прямого бюджетного финансирования потребители получают кредитные ресурсы под госгарантии субсидирования процентной ставки с последующей оплатой в момент исполнения контракта или отсрочкой исполнения.

В последнее время новости о бюджетном процессе все чаще напоминают сводки с линии фронта: все чаще используется термин «маневры», касающиеся то бюджета, то налогов. Правда, разные аналитики вкладывают в этот термин разное содержание, зачастую прямо противоположное. Что касается значения слова «маневр» (если исключить военный аспект), то оно следующее: это действие, прием с целью обмануть, перехитрить кого-либо. Под ним подразумевается частичная смена приоритетов расходной политики (без наращивания общего объема расходов).

Используемая бюджетная конструкция требует существенной корректировки. Так, бюджетную конструкцию по определению доходов Федерального бюджета Российской Федерации нельзя назвать удовлетворительной, т.к. поступления бюджетных средств базируются на весьма приблизительных данных, которыми не располагают даже налогоплательщики и

службы налогового администрирования, более всего чувствующие недостатки механизма налогообложения. Отсутствие сбалансированности и устойчивости параметров и пропорций бюджета подтверждается тем, что ежегодно, как правило, фактическое использование бюджета существенно отличается от запланированного и утверждаемого федеральным законом. В качестве определенных мер за реализацию прогнозных решений следовало бы повысить персональную ответственность разработчиков прогноза социально-экономического развития страны и бюджетных проектировок.

В настоящее время проект бюджета формируется, когда еще не было ясности по ряду направлений приоритетных расходов, вот почему корректировать его в нынешних условиях чрезвычайно трудно. Поэтому изменение уже сверстанных параметров это высокий риск нарушения макроэкономической устойчивости, что нежелательно в условиях высокой вероятности нового глобального кризиса. Тем не менее, есть некоторые резервы, которые все-таки можно попытаться использовать, не нарушая общей бюджетной рамки и не вызывая дополнительных угроз для финансовой стабильности.

Кризисные меры, которые заложены в проекте в настоящее время, величина достаточно условная, поскольку все будет зависеть от «высоты» новой волны, и поэтому определить сколько потребуются весьма проблематично (достаточно сказать, что 200 млрд. это технический минимум).

Поскольку в бюджете не решены до конца проблемы *программы госгарантий*, возникает вопрос, насколько она эффективна, не происходит ли благодаря этому консервация неэффективных производств. В сложной ситуации очень важно отделить социальные проблемы от экономических, иначе проблемы неэффективных производств воспроизводятся и разрастаются до следующей кризисной ситуации, так как сами такие производства имеют тенденцию к расширению.

Следует подчеркнуть, что названная проблема особенно важна, так как при росте государственных обязательств снижается бюджетная устойчивость, на которую также существенно влияет волатильность нефтегазовых доходов бюджета.

Правительство не в полной мере извлекло уроки из прошлого кризиса: главная проблема была в том, что тратилось слишком много времени на принятие необходимых нормативных документов и согласование антикризисных мер. Однако, на практике сделанные выводы пока реализуются слабо, что особенно касается таких сфер как пенсионная реформа, создание эффективной государственной контрактной системы и др. В связи с этим Президент поставил задачу повсеместно внедрить и обеспечить переход к «эффективному контракту», который должен четко определять условия оплаты труда и «социальный пакет» работника в зависимости от качества и количества выполняемой им работы, а правительство должно до конца года утвердить «дорожные карты» таких изменений на период до 2018 г.

Проблема контроля исполнения бюджета

Следует четко понимать, что ресурсы государства не безграничны и не будут расти постоянно. Так, проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» не предусматривает механизма взаимодействия между стратегией и бюджетным планированием, поэтому возникла идея государственных программ как детализации целей развития.

В рамках бюджета-2013 будут определены размеры финансирования ряда крупных государственных программ: «Развитие здравоохранение», «Развитие образования», «Космическая деятельность России» и др. Однако возникает вопрос о намерении утверждения ряда государственных программ (их перечень не определен) не позднее первого квартала 2013 г., т.е. за пределами утверждения бюджета -2013, в связи с чем возникает проблема размера их финансирования и принятия Государственной думой РФ.

Организационные недоработки бюджета стали уже во многом традиционными. Это, в частности, касается сроков доведения средств из бюджета до потребителей. Как известно, большая часть выделенных денег доходила до конечных получателей ближе к концу года. Это явление даже получило свое название – *«бюджетный навес»*. Кстати явилось одной из причин раскрутки инфляции в конце года, а когда перешли на бюджетные трехлетки, то в начале следующего.

Анализ формирования доходной части бюджета позволяет сделать вывод о том, что сохранился слабый контроль за полнотой и своевременностью поступления дивидендов акционерных обществ по акциям, находящимся в собственности РФ, особенно за счет установления минимального значения чистой прибыли. Данная ситуация подтверждается примером, связанным с попытками изъятия части доходов у компании «Роснефть», что обусловлено необходимостью выполнения бюджетом социальных обязательств, продекларированных руководством страны ранее.

В «Основных направлениях бюджетной политики на 2013 г. «указывается, что в бюджете 2013-2015 гг. «будет продолжена реализация повышения эффективности бюджетных расходов, заложенного в завершающейся в текущем году «Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.» Однако в представленном проекте бюджета 2013 не проглядываются результаты реализации этой программы. Очевидно, что «благом пожеланием» может остаться и намечаемая к разработке новая Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.

Приступая к разработке новой «Программы повышения эффективности бюджетных ресурсов» необходимо проанализировать успехи и неудачи реализованной «Программы 2012». Пока этого не сделано.

Заключение

1. Прошедшие три посткризисных года – 2010–2012 гг. – были периодом относительно спокойных и стабильных условий экономического развития. Даже засуха 2010 г. и неблагоприятные погодные условия 2012 г., хотя и снизили урожайность и усилили инфляцию не оказали заметного длительного негативного воздействия на российскую экономику. Достаточно высокими, как правило, выше чем это закладывалось в бюджет, были мировые цены на нефть, что обеспечило получение значительных дополнительных денежных ресурсов.

В результате за этот период удалось достичь докризисных объемов ВВП, промышленного производства, инвестиций в основной капитал, розничного товарооборота. Практически преодолено кризисное увеличение безработицы. Продолжался, хотя и весьма скромными темпами рост реальных доходов населения и развитие отраслей социальной сферы. В заключительной мере восстановлены денежные резервы государства и сделан решительный шаг в преодолении дефицитности бюджета.

Однако за этот период не удалось достичь докризисных темпов экономического роста, заметно улучшить инвестиционный климат и преодолеть утечку капитала, медленно шло преодоление бедности и сильного имущественного расслоения населения. После сильного снижения медленно росло жилищное строительство.

Главное же чего не удалось достичь за три посткризисных года - это сделать заметные, прорывные шаги в диверсификации производства на инновационной основе и в новой индустриализации страны. Сложившаяся в предкризисный период деформированная топливная структура промышленности, которая была основной причиной сильного спада экономики в 2009 г, практически полностью сохранена и хотя остается опорой бюджетной системы страны, но из-за слабой диверсификации производства сдерживает экономическое развитие страны. Можно констатировать, что стержневая задача модернизации экономики пока не выполняется.

Таким образом, посткризисные годы были периодом чисто восстановительного преодоления некоторых важных, хотя и не всех, кризисных явлений, но не периодом перехода на модернизационно-инновационный путь развития российской экономики, соответствующий социально-экономической политике государства.

При этом не были использованы для модернизационно-инновационного развития многие благоприятные условия, в частности дополнительные финансовые ресурсы, полученные страной в результате высоких мировых цен на нефть.

Причиной такого чисто восстановительного, а не модернизационного развития российской экономики в посткризисный период явно было продолжающееся осуществление бюджетной политики, направленной на приоритетное снижение дефицитности бюджета и достижение его профицитности и накопление избыточных финансовых резервов путем минимизации бюджетных расходов.

Российская экономика явно требует, чтобы задачи модернизационно-инновационного развития России и создания комфортных условий жизни ее населения стали, наконец, самыми приоритетными и первоочередными задачами, на решение которых должна быть переориентирована бюджетная политика.

Следует признать, что рост государственных расходов инициирует структурную перестройку экономики, на основе нового технологического уклада. Частный сектор, ориентированный на быструю окупаемость, не склонен к долгосрочным и часто рискованным вложениям в новую технику и технологии. Брать на себя значительную часть расходов на это приходится государству.

2. Главными особенностями проекта федерального бюджета Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014-2015 годов являются:

выполнение социальных обязательств правительства, обеспечение социальной направленности в развитии российской экономики;

продолжение политики принятия в качестве главных приоритетов снижение и практическое преодоление дефицитности бюджета, минимизации его расходов и накопление избыточных финансовых резервов, что приводит к торможению экономического роста, модернизации экономики, и повышение уровня и качества жизни населения;

применение нового метода прогнозирования мировых цен на нефть, который как и ранее применявшийся не обеспечивает достоверности главных параметров бюджета;

сохранение сильной зависимости российской экономики от внешних воздействий и прежде всего от мировых цен на нефть;

снижение во всех расходах федерального бюджета расходов на реальную экономику и развитие отраслей социальной сферы, что приводит к торможению

модернизационно-инновационных процессов и недостаточности объема и качества услуг населению ЖКХ, здравоохранения, образования и культуры;

недостаточные темпы роста расходов государства на повышение доходов населения, что несмотря на выполнение обязательств по росту зарплаты некоторым категориям бюджетников и пенсий не обеспечивают достаточное снижение бедности, преодоления имущественного неравенства и формирования мощного слоя среднего класса;

сохранение дефицитности Пенсионного фонда, что тормозит возможности увеличения пенсий действующим пенсионерам и не обеспечивает накопления пенсионных ресурсов для будущих пенсионеров.

3. Параметры и пропорции проекта федерального бюджета на период до 2015 года не отражают переориентацию бюджетной политики на финансовое обеспечение решения приоритетных социально-экономических проблем. На первые позиции по приоритетности опять выступают преодоление дефицитности бюджета и накопление финансовых резервов, а не диверсификация производства на инновационной основе и социальная сфера.

Из-за низких темпов роста доходов бюджета вынуждено складывается деформированная их структура. В плановом периоде растут и весьма заметно практически только расходы федерального бюджета на национальную оборону и национальную безопасность и правоохранительную деятельность, что вызывается реальными потребностями. Расходы же федерального бюджета на национальную экономику, на ЖКХ, здравоохранение, образование, культуру снижаются. Конечно, расходы на эти цели в значительной мере формируются за счет корпоративного капитала и средств бюджетов других уровней. Однако учитывая важность для страны, масштабность и сложность задач, стоящих в области модернизации экономики и социальной сферы, все большее отстранение от их решения федерального бюджета, а значит и центральной власти недопустимо.

Представляется, что правильным было бы пойти на увеличение расходов федерального бюджета. И возможности для этого есть. Во-первых, к началу 2013 г. уже накоплены вполне достаточные для парирования возможных кризисных явлений денежные резервы в Резервном фонде, Фонде национального благосостояния и в целом золотовалютных резервах. Объем этих резервов уже значительно превысил суммы, затраченную на преодоление кризиса, пик которого пришелся на 2009 год. Необходимо признать, что накопление избыточных финансовых резервов гарантирует пассивное смягчение

последствий кризисных явлений, а не активное недопущение их проникновений в Россию. Действительной защитой от кризиса является только диверсификация производства на инновационной основе. Можно отказаться от дальнейшего накопления денежных резервов или накапливать их в меньших размерах.

Во-вторых, нет острой необходимости в предусмотренном снижении дефицитности бюджета ниже предела, рекомендованного Маастрихтскими соглашениями и даже полного его преодоления. Россия страна с самыми низкими по сравнению с развитыми зарубежными странами дефицитами бюджета и государственным долгом, но с деформированной структурой производства и внешней торговли, отсталым техническим уровнем и позорно низким уровнем и качеством жизни населения. *Риски от сохранения дефицита бюджета в пределах 2-3% от ВВП ничтожны по сравнению с рисками от технической и социальной отсталости.*

Представляется целесообразным за счет указанного дефицита увеличить расходы федерального бюджета в 2013-2015 гг. на 900-1100 млрд руб. в год, направив их на финансирование модернизационно-инновационных проектов, жилищное строительство, развитие отраслей социальной сферы. Это позволит сделать решительный шаг в создании нового облика экономики.

Безусловно, важной задачей современности является преодоление инфляции или по крайней мере снижение ее в перспективе до 3% в год. Вместе с тем, следует со всей определенностью признать, что *борьба с инфляцией не должна вестись главным образом путем сдерживания бюджетных расходов на решение главных проблем современного развития российской экономики, диверсификации производства на инновационной основе, новой индустриализации, повышение уровня жизни населения и комфортности проживания людей.*

4. Параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 г. и на плановый период 2014-2015 гг., хотя и решают важные проблемы по росту заработной платы некоторым категориям бюджетников, обрекают страну на продолжение чисто восстановительного, вялотекущего развития с темпами прироста ВВП, промышленного производства, инвестиций в основной капитал, не достигшими докризисного уровня, крайне медленной диверсификацией производства (доля ТЭКа в промышленном производстве в 2015 г. все еще будет составлять около 40%), низкой инновационной активностью (доля инновационной продукции во всей

отгруженной продукции будет в 2015 г. составлять 14% против 30-50% в развитых зарубежных странах).

Сохранение до 2015 г. сильной уязвимости российской экономики от ситуации на мировых рынках нефти и газа и технической отсталости от развитых стран недопустимо. Только преодоление деформированной структуры производства и ее технической отсталости, а не накопление денег может стать реальной защитой от неутрахающего на Западе кризиса.

Предлагаемой выше увеличение расходов бюджета и направление дополнительных средств на национальную экономику, строительство жилья и развитие отраслей социальной сферы позволит заметно улучшить экономические показатели страны. Экспертные оценки показывают, что при этих условиях темпы прироста ВВП могут увеличиться к 2015 г. до 6%, промышленного производства – до 5–6%, инвестиций в основной капитал – до 11–12%. Это будет означать, что темпы экономического роста к 2015 г. достигнут предкризисного уровня или вплотную приблизятся к нему. Только в этом случае можно считать, что страна полностью вышла из кризиса.

Требуют пересмотра и показатели, характеризующие модернизационно-инновационные процессы и темпы реиндустриализации. Долю ТЭКа к 2015 г. необходимо снизить до 33-35%, конечно не за счет уменьшения абсолютных объемов этого комплекса, а за счет увеличения доли обрабатывающих отраслей. Необходимо также придать процессу усиления инновационной активности действительно массовой, а не точечный характер. Долю инновационной продукции во всей отгруженной продукции надо довести к 2015 г. до 17%.

5. Задача преодоления бедности требует четкого знания масштабов проблемы. Устаревший, уже мало где применяемый, метод определения уровня бедности по сравнению с архаичным прожиточным минимумом затушевывает проблему, перемещая значительную часть бедных в отсутствующий в развитых странах социальный слой – малообеспеченных. Необходимо срочно перейти на определение уровня бедности, как это делается в большинстве развитых стран, по сравнению со средней доходностью.

6. Представляет совершенно недостаточными показатели прогноза по жилищному строительству. На 2015 г. прогнозируется довести ввод в действие жилья до 77,9 млн кв.м.

Перед кризисом руководством страны была поставлена задача довести ввод в действие жилья до 80 млн кв.м уже к 2010 г. Таким образом, продвижение к решению острейшей для нашей страны жилищной проб теме, которое и до

кризиса шло крайне медленно, кризисом было откинуто на 5 лет. Вряд ли можно считать при этом, что Россия прошла кризис благополучнее других стран. У них обеспеченность жильем в расчете на одного жителя выше, чем в России в 2-2,5 раза (страны Западной Европы и США) или в 1,5-2,0 раза (страны Восточной Европы). *Россия не может считать себя цивилизованной страной при таком катастрофическом отставании по этому параметру от развитых стран.*

Представляется, что необходимо серьезно пересмотреть проектировки по вводу в действие жилья. Для этого конечно надо активнее строить арендные дома, развивать льготные схемы ипотеки и другие меры, которые и сейчас проводятся. Однако только это кардинально проблему не решить. Например, казалось бы, неплохо развивается ипотека. Но нуждающиеся в жилье, в том числе и те, кто живет в ветхом и аварийном жилье (каждый день по телевизору показывают жуткие сюжеты) как правило, еще и бедные или малообеспеченные и не в состоянии купить жилье даже по льготной ипотеке. Исключением в этом может быть только Москва да еще 2-3 места с небедным населением. В целом же по России ипотека все еще не занимает и не скоро займет место главного пути жилищного обеспечения.

7. Нужны прорывные меры: поиск новых проектов быстрого возведения сравнительно недорогого, но качественного жилья, отведения крупных массивов земель для поточного метода строительства. Главное же, в том, что *эти методы возможны только на основе активного инвестирования в жилищное строительство самого государства.* Все еще много медицинских учреждений, да иногда и школ, не пригодных для качественного выполнения своих функций, унижающих человеческое достоинство очередей к врачу, в ряде случаев резкое различие в уровне преподавания в разных школах, функционирование в режиме выживания библиотек, музеев и т.д. К этим старым бедам прибавились ликвидация малокомплектных школ, сельских медицинских учреждений и фельдшерских пунктов.

Вместе с тем в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации крайне слабо отражены направления решения перечисленных выше проблем.

8. Федеральным законом «О безопасности») от 28 февраля 2010 г. определена необходимость: прогнозирования, выявления, анализ и оценки угроз безопасности, определение основанных направлений государственной политики и стратегического планирования в области обеспечения безопасности и применение социально-экономических мер в целях обеспечения безопасности.

Это касается всех аспектов безопасности и конечно экономической безопасности. Однако эти требования закона в прогнозе до 2015 г. полностью игнорированы, в нем нет рассмотрения этих вопросов.

Между тем проведенный анализ показателей, характеризующих уровень экономической безопасности Российской Федерации показывает, что по большинству индикаторов страны и в 2015 г. не выходит из опасной зоны. При этом: наибольшее число индикаторов, которые сейчас и перспективе до 2020 г. находятся в опасной зоне - это индикаторы, характеризующие состояние и развитие реального сектора экономики и социальной сферы, наиболее глубоко находящейся в опасной зоне. Финансовая же сфера на подавляющем числу индикаторов уже сейчас вышла из опасной зоны, и есть уверенность, что полностью выйдет из нее в ближайшей перспективе. Проведение прежней бюджетной политики означает, что повышение уровня экономической безопасности в финансовой сфере достигается за счет снижения этого уровня в других странах; основные проблемы в области экономической безопасности, характерные для предыдущих посткризисных лет практически полностью сохраняются и на период до 2015 г.

Преодоление угроз национальным интересам страны в области экономики требует серьезного совершенствования бюджетного планирования и определения масштабов и характера социально-экономического развития на перспективу. Прежде всего, *необходимо наконец обеспечить выполнение поручения Федерального закона «О безопасности» о введении в стране системы стратегического планирования, учитывающей проблемы национальной, в том числе экономической безопасности. При утверждении бюджета на 2013 г. и на период до 2015 г. надо дать поручение правительству РФ ввести эту систему уже с 2014 г.*

9. Важной задачей современности является защита российской экономики от кризисных явлений, не прекращающихся в Европе. В материалах к федеральному бюджету и прогнозу главным инструментом такой защиты пока видится накопление финансовых резервов. Это тупиковый путь, означающий, что при наступлении одной волны кризиса можно частично защититься этими резервами, чтобы начать накапливать резервы для защиты от следующей волны. И так до бесконечности.

Необходимо, кроме переориентации всей экономической, в том числе и бюджетной политики на первоочередное и приоритетное обеспечение реиндустриализации страны и диверсификации производства на инновационной

основе, *выработать в финансовой сфере систему блокировки каналов проникновения в Россию внешних кризисных явлений.*

Надо выработать меры, позволяющие закрыть свою экономику от набегов спекулятивного капитала, разработать систему нормативов регулирования фондового и валютного рынков с целью блокировки, нейтрализации внешних потоков.

В материалах к проекту бюджета и прогнозу практически нет предложений по этой проблеме.

10. Выше в ряде разделов настоящего заключение указывалось на то, что в материалах к проекту бюджета и прогнозу крайне слабо отражено, а подчас и полностью отсутствует рассмотрение наиболее острых проблем современного социально-экономического развития страны. Так, крайне неполно, как-то формально, обозначены проблемы реиндустриализации экономики, диверсификации производства на инновационной основе, борьбы с бедностью, помощь матерям и детям, жилищное строительство и ряд других. Практически полностью отсутствует отражение таких проблем как преодоление сильного имущественного расслоения населения, формирование среднего класса, увеличение отечественного производства медицинского оборудования и лекарств и многих других важных вопросов. Система показателей, которая используется в прогнозе малого предпринимательства почти не отличается от принятой еще в начале 90-х годов, когда только начиналась практика прогнозирования. Эта система показателей тогда во многом повторившая систему советских планов сохранилась до сих пор, хотя экономика и состав проблем, требующих решения изменились коренным образом.

Необходимо немедленно приступить к выработке структуры и содержания прогнозных документов и состава используемых показателей.

Оценивая бюджет в целом, можно охарактеризовать его как **бюджет недоиспользованного ресурсно-организационного потенциала экономики и сиюминутных традиционных приоритетов конъюнктурного характера»,** что не позволяет осуществить и хотя бы подготовить стратегический прорыв в ключевых жизнеобеспечивающих сферах, обеспечить в полной мере национальные интересы страны на данном этапе развития страны.