

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ

АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА
ФЕДЕРАЦИИ

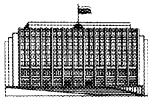


АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 25 (543)

**О прогнозе социально-экономического
развития Российской Федерации до 2017 года и
параметрах проекта федерального бюджета на
2015 год и на плановый период 2016 и 2017
годов**

Москва
октябрь
2014



Настоящий Аналитический вестник подготовлен к Парламентским слушаниям «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2017 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

В вестнике представлены материалы, посвященные вопросам бюджетной политики Российской Федерации до 2017 года, параметрам проекта федерального бюджета на 2015-2017 годы. Данный федеральный бюджет разрабатывается в условиях сложной макроэкономической ситуации, которая характеризуется не только резким замедлением темпов экономического роста, падением цен на основной экспортный товар – нефть, но и введением санкций против некоторых секторов российской экономики.

В вестнике также рассмотрены возможные пути увеличения доходной базы консолидированного бюджета, проблемы распределения финансовых ресурсов между федеральным бюджетом и нижестоящими бюджетами, дана оценка эффективности государственных программ и управления суверенными фондами. Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества. Материалы, представленные в вестнике, подготовлены на основе данных проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», а также документов и материалов, внесенных Министерством финансов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации для рассмотрения на заседании 18 сентября 2014 года.



СОДЕРЖАНИЕ

А.С. Усик, главный консультант отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2015 и плановый период 2016 и 2017 годов.....5

Т.П. Самарина, ведущий эксперт отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического Управления Аппарата Совета Федерации

О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов.....21

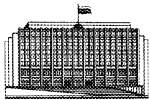
А.С. Усик, главный консультант отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

В.П. Славянская, консультант Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Проблема распределения финансовых ресурсов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации.....29

В.Г. Пансков, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, государственный советник налоговой службы I ранга, профессор Финансового университета при Правительстве РФ

О некоторых путях увеличения доходной базы консолидированного бюджета52



А.Н. Сухарев, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного управления и менеджмента Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета

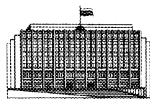
Резервный фонд Российской Федерации: финансовый механизм и итоги функционирования.....64

А.Н. Сухарев, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного управления и менеджмента Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета

Фонд национального благосостояния Российской Федерации: прошлое, настоящее, будущее77

Д.Ю. Никологорский, советник отдела финансового анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Оценка эффективности государственных программ.....91



Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2015 и плановый период 2016 и 2017 годов

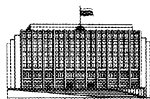
А.С. Усик, главный консультант отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

На три предстоящих года, в соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» (далее ОНБП-2015)¹, **основными целями бюджетной политики на 2015 год и среднесрочную перспективу являются обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и безусловное исполнение принятых государством обязательств наиболее эффективным способом.**

Исходя из заданных целей, перед бюджетной политикой стоят следующие задачи:

- 1) совершенствование нормативно-правового регулирования бюджетного процесса (подготовка новой редакции Бюджетного кодекса);
- 2) повышение качества государственных программ и расширение их использования в бюджетном планировании;
- 3) снижение зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета;
- 4) повышение эффективности финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами;
- 5) повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг;
- 6) оптимизация расходов на оплату труда;

¹ «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» разработаны в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации с целью составления проекта федерального бюджета на 2015-2017 годы.



7) повышение эффективности управления государственным долгом и государственными финансовыми активами.

1. Динамика основных показателей федеральных бюджетов

Работа над бюджетными проектировками 2015-2017 годов ведется на фоне продолжающегося ухудшения экономической ситуации в стране. Кроме того, недиверсифицированная российская экономика, по-прежнему, слишком сильно зависит от внешней конъюнктуры. Ненфтегазовый дефицит федерального бюджета находится на чрезмерно высоком уровне – 10,1% ВВП².

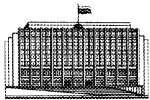
Таблица 1. Важнейшие показатели федеральных бюджетов 2009 – 2017 гг³.

	прирост ВВП, %	ВВП, трлн руб.	инфляция за год, %	цена нефти «Юралс»	доходы трлн руб.	расходы трлн руб.	дефицит (профицит), в % ВВП
2009	-7,8	38,807	8,8	61,1	7,3377	9,6601	-5,9
2010	4,5	46,309	8,8	78,2	8,305	10,117	-4,0
2011	4,3	55,799	6,1	109,3	11,368	10,926	+0,8
2012	3,4	62,218	6,6	110,5	12,855	12,895	-0,06
2013	1,3	66,755	6,5	107,9	13,020	13,342	-0,5
2014	0,5	72,420	7,5	105	14,082	13,960	0,4
2015	1,2	76,926	5,5	100	15,052	15,483	-0,6
2016	2,3	82,613	4,5	100	15,726	16,203	-0,6
2017	3,0	89,485	4,0	100	16,439	16,983	-0,6

* 2014 год, 2015-2017 годы – по оценкам и прогнозам Минфина России и Минэкономразвития России // Согласно Проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», внесенному Минфином России в Правительство России, по ситуации на 18 сентября 2014 года.

² В 2014 году, по оценке Минфина России.

³ Источник: Данные Минфина России; Росстата России; Банка России; Федеральный закон от 03.10.2010 №255-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год»; Федеральный закон от 07.10.2011 №272-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год»; Федеральный закон от 02.10.2012 №151-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год»; Федеральный закон от 30.09.2013 №254-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2012 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2012 год»; Федеральный закон №216-ФЗ от 3 декабря 2012 года «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»; Федеральный закон от 2 декабря 2013 года №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»; цены нефти (доллары США за баррель) — в текущей оценке и по прогнозам Минэкономразвития России (по ситуации на 18 сентября 2014 года).



2. Дефицит бюджета

Согласно проектировкам, **дефицит федерального бюджета в 2015 году составит 430,8 млрд рублей (0,6% ВВП); в 2016 году 477,7 млрд рублей (0,6% ВВП); в 2017 году 554,4 млрд рублей (0,6% ВВП)⁴.**

Данные расчеты претерпели **значительные изменения по сравнению с прошлыми проектировками.** Так, Федеральным законом от 2 декабря 2013 года №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» на 2015 год утвержден дефицит в размере 796,6 млрд рублей (-1% к ВВП). Таким образом, в 2015 году предусмотрен максимально возможный дефицит федерального бюджета. При этом, ранее, в соответствии с Федеральным законом №216-ФЗ от 3 декабря 2012 года «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», дефицит на 2015 год был запланирован в размере 10,8 млрд рублей (0,01% к ВВП), то есть практически «нулевой».

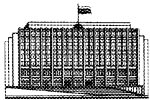
Таким образом, **бюджетное планирование, опирающееся на экономические прогнозы недостаточного качества, ежегодно существенно меняет плановые показатели на очередной период, иногда, вплоть до противоположных.**

3. Основные показатели доходов

Прогнозируется **общий объем доходов федерального бюджета в 2015 году сумме 15 052 млрд рублей, в 2016-2017 годах 15 726 млрд рублей и 16 439 млрд рублей соответственно⁵.**

⁴ Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 18 сентября 2014 года.

⁵ Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 18 сентября 2014 года.



3.1. Прогноз доли нефтегазовых доходов в 2014 году и в 2015 - 2017 годах составляет соответственно: 51,9%; 51,2%; 50,8%; 49,5%. Доходы федерального бюджета, по-прежнему, опираются на извлечение природной ренты. Предполагается, что бюджет в течение 3 лет станет меньше зависеть от конъюнктурных доходов.

Помимо прочих задач, решить данную проблему призван, вернувшийся в 2013 году в бюджетное законодательство⁶, механизм «бюджетных правил»⁷. Правила⁸ исключают возможность использования доходов, получаемых в результате высокого уровня цен на нефть и газ, для осуществления текущих расходов.

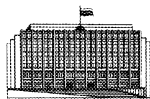
В Государственной программе Российской Федерации «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. №2593-р) сказано, что соблюдение «бюджетных правил» обеспечит «сбалансированность федерального бюджета, сокращение ненефтегазового дефицита федерального бюджета, увеличение объема суверенных фондов». При этом Правительство Российской Федерации рассчитывало, что при умеренном росте нефтяных цен до 2020 года⁹, ненефтегазовый

⁶ В 2009 году действие бюджетных правил было приостановлено из-за резкого падения уровня доходов федерального бюджета (как нефтегазовых, так и ненефтегазовых) и необходимости компенсации падения для предотвращения резкого сокращения расходов. Для этого было решено использовать накопленные средства Резервного фонда, а также все поступающие нефтегазовые доходы, независимо от уровня цен на нефть.

⁷ Федеральный закон от 25 декабря 2012 года №268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

⁸ В 2013 году установлены особые правила учета (и зачисления) нефтегазовых доходов в федеральный бюджет. Так называемые «дополнительные доходы» бюджета Правительство Российской Федерации переводит в Резервный фонд (для покрытия возможного в будущем дефицита бюджета). Под этими «дополнительными доходами» понимается разность между нефтегазовыми доходами по прогнозной и «базовой» ценам на нефть («базовой» ценой признается средняя цена за определенный период (несколько лет), оканчивающийся в текущем году).

⁹ Среднегодовая стоимость нефти составляет около 100 долларов США за баррель в ценах 2011 года.



дефицит сократится до 7,8% ВВП¹⁰.

Однако пока за два года действия правила, **добиться видимых темпов сокращения нефтегазового дефицита федерального бюджета не получается**. По итогам 2013 года он составил 10,3% ВВП, по итогам 2014 года его размер оценивается в 10,1% ВВП. В соответствии с утвержденными законом о федеральном бюджете на 2014-2016 годы¹¹ показателями, нефтегазовый дефицит в 2015 году прогнозируется на уровне 9,6% ВВП, а в бюджетных проектировках на 2015-2017 годы **он снова увеличен до 10,5% ВВП**.

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

Таблица 2. Структура нефтегазовых доходов бюджетов 2014-2017 гг., млрд рублей (прогноз)¹².

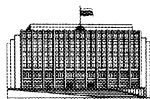
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Все доходы	14081,9	15052,4	15725,6	16439,0	в доле всех доходов, %			
Нефтегазовые доходы	6773,0	7340,7	7733,1	8309,8	48,0	48,8	49,2	50,5
в том числе:								
НДС	3751,0	4105,0	4532,7	5070,7	26,6	27,3	28,8	30,8
ввозные таможенные пошлины	663,2	653,1	651,3	645,3	4,7	4,3	4,1	3,9
налог на прибыль	386,2	403,8	412,1	440,0	2,7	2,7	2,6	2,7
акцизы	599,6	602,9	708,1	792,7	4,3	4,0	4,5	4,8

Для структуры нефтегазовых доходов федерального бюджета на ближайшую трехлетку характерен следующий тренд: растет доля НДС и

¹⁰ Пояснительная записка к Федеральному закону от 25 декабря 2012 года №268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» (законопроект №102334-6).

¹¹ Федеральный закон от 2 декабря 2013 года №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

¹² Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 18 сентября 2014 года.



акцизов, остается неизменной доля налога на прибыль, снижается доля таможенных пошлин. Таким образом, бюджетная политика России нацелена на обложение экономических секторов наиболее нейтральным налогом (НДС), а также обложением выборочных товаров (акцизы).

Правительством Российской Федерации предусматриваются меры по повышению ненефтегазовых доходов федерального бюджета за счет совершенствования налогового и таможенного администрирования и реализации ряда дополнительных мер по увеличению доходов федерального бюджета. Прогнозируется, что, благодаря этим мерам, бюджет в 2015 году дополнительно пополнится на 42,1 млрд рублей¹³.

4. Основные показатели расходов

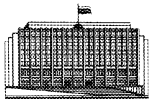
Общий объем расходов федерального бюджета в 2015 году составит 15 483 млрд рублей. В 2016 году расходы составят 16 203 млрд рублей, в 2017 году – 16 983 млрд рублей.

4.1. Основные расходы проектируемого трехлетнего бюджета формируются в соответствии с программными принципами и сгруппированы по пяти направлениям государственных программ Российской Федерации (39 программ).

Согласно предыдущим планам Правительства РФ, доля «программных», то есть непосредственно увязанных с целями и результатами государственной политики расходов федерального бюджета, должна была в 2015 году достичь 90% от общего объема расходов федерального бюджета¹⁴. Однако, сейчас структура расходов федерального бюджета 2015-2017 годов, наоборот, характеризуется

¹³ Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 18 сентября 2014 года.

¹⁴ Планировалось в 2013 году утвердить государственную программу «Развитие пенсионной системы Российской Федерации» и в 2015 году - государственную программу «Обеспечение обороноспособности страны». После этого, доля «программных» расходов федерального бюджета должна была превысить 90% от общего объема расходов федерального бюджета. //Согласно пояснительной записке к Проекту текущего федерального бюджета на 2014-2016 годы.



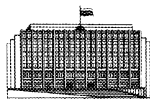
снижением доли программных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета с 59,2% в 2014 году до 52,1% в 2017 году. **В 2015 году программная часть федерального бюджета составит порядка 56%.**

Таблица 3. Группировка и финансирование государственных программ Российской Федерации по направлениям (данные по финансированию приведены в соответствии с Проектом, без учета отклонений, без паспортных данных), млрд. рублей¹⁵.

Программы по направлениям	2015	2016	2017
Расходы на реализацию госпрограмм, всего	8748,3	8813,2	8815,4
<i>в том числе</i>			
1. Новое качество жизни (12 программ)	3561,6	3529,8	3400,9
2. Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ), без закрытой части	2272,5	2232,9	2291,3
3. Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	1444,4	1476,8	1369,4
4. Сбалансированное региональное развитие (5 программ)	788,0	785,1	802,8
5. Эффективное государство (4 программы)	1155,7	1221,0	1255,5
Расходы на реализацию программ (закрытая часть)	968,9	1042,9	1063,4

В рамках ОНБП-2015 принято решение модернизировать Вооруженные Силы, укреплять обороноспособность страны и обеспечивать граждан пенсиями вне «программного» формата. Это и

¹⁵ Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 18 сентября 2014 года.



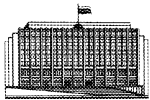
объясняет рост доли непрограммных расходов федерального бюджета с 40,8% в 2014 году до 47,1% к 2017 году.

4.2. По разделам классификации расходов федерального бюджета, которая показывает каким образом распределены финансовые ресурсы государства на выполнении его основных функций, в 2015 году отмечаются следующие особенности. Наиболее велики расходы на «социальную политику» — 25,4% от всех расходов (при увеличении расходов по разделу по отношению к предыдущему году на 12%); «национальная оборона» — доля 19,4%, повышение на 21,4%; «национальная экономика» — доля 17,4%, повышение на 21,3%; «национальная безопасность» — доля 13,9%, повышение на 4,2%; «общегосударственные расходы» — доля 7,2%, повышение на 10%; «межбюджетные трансферты общего характера» — доля 4,4%, снижение на 3,8%; образование — доля 3,9%, снижение 4,5%¹⁶.

Таким образом, федеральный бюджет **сосредоточил основные ресурсы на выполнении социальных обязательств, укреплении обороноспособности страны, и финансовом обеспечении задач в области национальной экономики.** При этом в среднесрочной перспективе, к 2017 году доля расходов федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» в общем объеме расходов сокращается до 13,4%.

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

¹⁶ Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 18 сентября 2014 года.



4.3.1. Из всех межбюджетных трансфертов **наиболее велик трансферт Пенсионному фонду Российской Федерации (ПФР)**. В 2015 году он увеличивается по отношению к предыдущему году на 11% и составит 2,723 трлн руб. или 17,6% всех расходов федерального бюджета. В 2016 году, по отношению к предыдущему году, объем трансферта ПФР снова возрастет на 19%, а в 2017 году – фактически останется неизменным (рост на 0,5%) и составит 3,266 трлн рублей. Таким образом, в среднесрочном периоде, трансферт ПФР постоянно увеличивается.

По мнению экспертов, «большая величина средств Пенсионного фонда¹⁷, значительный трансферт ему из федерального бюджета показывают, что хотя финансовое положение Пенсионного фонда и не меняется в предстоящие годы критически, но оно неуклонно ухудшается с медленным (вековым) негативным трендом. Это говорит о неизбежном нарастании финансовых затруднений Пенсионного фонда, если в среднесрочном плане не будет проведена реформа, которая сбалансирует доходные источники и расходы Фонда»¹⁸.

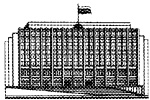
Трансферт Фонду социального страхования Российской Федерации (ФСС) из федерального бюджета в 2015 году составит 28,4 млрд рублей (для справки: трансферт ФСС в 2014 году составил 28,7 млрд рублей). В 2016-2017 годах трансферт снизится до 9,6 и 10,7 млрд рублей соответственно¹⁹.

¹⁷ В 2014 году, по оценке Минфина России, объем расходов ПФР достиг почти 9% ВВП (6421 млрд рублей).

¹⁸ Аналитический материал «О параметрах проекта Федерального бюджета на 2012 и плановый период 2013 и 2014 годов» // автор - А.М.Трофимов, ведущий советник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

¹⁹ Данное снижение обусловлено, согласно ОНБП-2015, завершением государственной программы «Доступная среда на 2011-2015 годы» и разработкой соответствующего проекта государственной программы, в рамках которой осуществляется финансовое обеспечение расходов на предоставление технических средств реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий.

В 2015 году ФСС вернет в федеральный бюджет неиспользованные трансферты из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности в размере 55 млрд рублей.



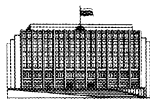
Трансферт Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (ФОМС) в 2015 году составит 23,9 млрд рублей, в 2016-2017 годах – 25,4 и 1,1 млрд рублей соответственно. Снижение трансферта в 2017 году обусловлено тем, что часть расходов учитывается в условно-утвержденных расходах федерального бюджета.

Предусматривается увеличение доходной части ФОМС за счет установления тарифа страховых взносов с 2015 года в размере 5,1% со всего фонда оплаты труда, без «предельного порога базы». В результате в 2015-2017 годах доходы ФОМС увеличатся на 182,5 млрд рублей, 195,7 млрд рублей и 213,7 млрд рублей соответственно. Особенностью бюджетной политики в 2015-2016 годах в отношении ФОМС является решение о перечислении образующихся «излишков» в федеральный бюджет в сумме 140 млрд рублей в 2015 году и 130 млрд рублей в 2016 году.

4.3.2. Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации увеличатся в 2015 году относительно предыдущего года на 4,3% и **составят 1 477,4 млрд рублей**, а в последующие годы изменяться разнонаправлено: в 2016 году снизятся на 8% и в 2017 году – увеличатся на 12,3%, по отношению к предыдущему году.

На фоне увеличивающегося в 2015 году дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (в 2014 году прогнозируется в размере 491,3 млрд рублей, в 2015 году – в размере 576,5 млрд рублей²⁰), увеличение финансовой помощи регионам в 2015 году планируется ниже уровня прогнозируемой инфляции.

²⁰ По оценке Минфина России. Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 18 сентября 2014 года. В первоначальном, «майском» варианте ОНБП-2015, дефицит региональных бюджетов прогнозировался в два раза больше – в 2014 году на уровне 857,0 млрд рублей, в 2015 году 942,3 млрд рублей.

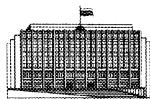
Таблица 4. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, млрд. рублей²¹.

Наименование	2015 год			2016 год			2017 год		
	проект	В % к 2014 г.	доля, %	проект	В % к 2015 г.	доля, %	проект	В % к 2016 г.	доля, %
Межбюджетные трансферты	1477,4	104,3	100	1359,0	92	100	1526,1	112,3	100
<i>в том числе:</i>									
дотации	660,4	97,2	44,7	658,4	99,7	48,4	690,6	104,9	45,3
<i>из них – дотации на выравнивание</i>	487,8	110,9	33,0	487,8	100,0	35,9	487,8	100,0	31,9
субсидии	337,4	92,4	22,8	255,1	75,6	18,8	304,4	119,3	19,9
субвенции	331,5	108,3	22,5	321,8	97,1	23,7	325,1	101,0	21,3
иные межбюджетные трансферты	148,1	225,8	10,0	123,7	83,5	9,1	206,0	166,5	13,5

Основной тренд, который прослеживается в сфере межбюджетных отношений в среднесрочной перспективе – это увеличение доли самого непрозрачного вида трансфертов, порядок предоставления которых практически не прописан в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 132.1) – «иных межбюджетных трансфертов» в общем объеме трансфертов региональным бюджетам (предусмотрен рост в общем объеме трансфертов с 4,6% в 2014 году до 13,5% в 2017 году).

В то время как бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений направлена на усиление «выравнивающей составляющей» и руководствуется «планомерным повышением нецелевой финансовой помощи (дотаций) бюджетам субъектов Российской Федерации в составе межбюджетных трансфертов из федерального бюджета», однако, и даже вопреки заявленным ориентирам, доля **дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к 2017 году остается неизменной по отношению к 2014 году – 31%**. Более того, **общая**

Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов», а также данные документов и материалов, разрабатываемых с Проектом. Документы внесены Минфином России в Правительство России для рассмотрения на заседании 18 сентября 2014 года.

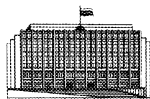


доля дотаций в объеме межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета падает с 48% в 2014 году до 45,3% в 2017 году.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые получит в 2015 году 71 субъект РФ, увеличен на 10,9% по сравнению с 2014 годом (с учетом индексации на уровень инфляции и для интеграции в бюджетную систему России двух новых регионов – Республики Крым и г. Севастополя), и составляет 487,8 млрд рублей. Вместе с тем, **в 2016-2017 годах указанные дотации не проиндексированы.**

Проектом федерального бюджета на 2015-2017 годы предусмотрено **увеличение количества межбюджетных трансфертов региональным бюджетам, утверждаемых приложением к федеральному закону о федеральном бюджете²².** Так, в 2015 году предусматривается утвердить 49 межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации, из них 16 субсидий (для сравнения: в 2014 году всего 40 трансфертов, из них 11 субсидий). Вместе с тем, в реальном выражении в 2015 году из общей суммы субсидий региональным бюджетам приложением к проекту федерального закона о федеральном бюджете распределено лишь 19,4% из общего объема субсидий (для сравнения: в 2014 году Федеральным законом от 2 декабря 2013 года №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» распределено 18,3% из общего объема субсидий). Таким образом, увеличение в 2015 году субсидий, распределяемых приложением к федеральному закону о федеральном бюджете, по отношению к 2014 году, составило лишь 1%.

²² Начиная с 2012 года распределение всех межбюджетных трансфертов утверждается или приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, или актами Правительства Российской Федерации.



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

Из-за «налогового маневра», планируемого федеральным бюджетом с 2015 года (изменяет налогообложение в нефтяном секторе – поэтапное снижение экспортной пошлины на нефть с одновременным повышением НДС), региональные бюджеты теряют доходы от акцизов на нефтепродукты. В силу этого, компенсация региональным бюджетам, в том числе в виде иных межбюджетных трансфертов²³, в 2015 году составит 91,2 млрд рублей, в 2016 году – 69,3 млрд рублей, в 2017 году – 144,9 млрд рублей.

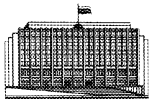
5. Источники финансирования дефицита

5.1. Дефицит федерального бюджета в 2015-2017 годах предполагается покрывать в основном за счет заимствований («чистое» привлечение за три года составит 1 624,7 млрд рублей). Также финансирование дефицита федерального бюджета будет покрываться за счет средств от приватизации федеральной собственности²⁴.

В итоге к 1 января 2018 года государственный долг достигнет почти 12 трлн рублей (11 839 млрд рублей) и составит 13,1% ВВП. Таким образом, долговая нагрузка на федеральный бюджет будет оставаться в пределах, позволяющих выполнять обязательства по государственному долгу Российской Федерации. Вместе с тем, сильная зависимость федерального бюджета Российской Федерации от конъюнктурных доходов и уровень развития отечественной экономики

²³ Компенсацию выпадающих доходов региональных бюджетов от «налогового маневра» планируется осуществить также путем передачи на уровень субъектов РФ 100% доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты (сейчас – 72%).

²⁴ За 2015-2017 годы в совокупности планируется привлечь средств от приватизации в объеме 261,4 млрд рублей.



требуют соблюдения более жестких, чем для стран с диверсифицированной структурой экономики, ограничений, заданных долговой политикой. Сам регулятор указывает на данные риски и предлагает ограничить объем государственного долга в России 15-20% ВВП²⁵.

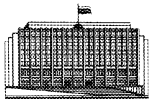
Вместе с тем, по-прежнему, не уделяется внимание таким нарастающим и неконтролируемым рискам для федерального бюджета как **увеличение внешнего (корпоративного) долга Российской Федерации**, объем которого растет в последние годы ускоренными темпами (по оценке Центрального Банка Российской Федерации, на 1 июля 2014 года он составил 720,9 млрд долларов США²⁶). В его общей сумме, порядка 40% приходится на внешний долг государственного сектора в расширенном определении: фактически это долг нескольких крупных государственных компаний и корпораций (ОАО «Газпром», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «РЖД»)²⁷. В случае возникновения существенных рисков обслуживания указанного долга, обстоятельства по ним могут быть возложены на государство. **В условиях современного состояния российской экономики они создают значительную нагрузку и дополнительные необоснованные и нерегулируемые риски.** Согласно индикативным пороговым значениям экономической безопасности по оценкам МВФ, «**порог безопасности внешнего долга России в 30% ВВП уже превышен** (составляет порядка 38% ВВП).

5.2. Также в источниках финансирования дефицита федерального бюджета предусмотрены **бюджетные кредиты субъектам Российской Федерации**

²⁵ Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами». Ответственный исполнитель – Министерство финансов Российской Федерации.

²⁶ Источник: данные официального сайта Центрального банка Российской Федерации, http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/debt_est_new.htm&pid=svs&sid=itm_56777

²⁷ Источник: статья А.Шабалина, доктора экономических наук, ведущего сотрудника ИЭ РАН: «Масштабы и динамика внешнего корпоративного долга». // Журнал «Экономист», №4, 2013 год.

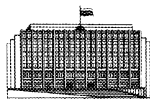


Федерации, в 2015 году – 150 млрд рублей, в 2016 году – 140 млрд рублей и в 2017 году – 226 млрд рублей. При этом объем возвратов по бюджетным кредитам, предоставленным ранее субъектам Российской Федерации, прогнозируется в 2015 году в размере 150,1 млрд рублей, в 2016 году – 135,1 млрд рублей, в 2016 году – 226 млрд рублей. Таким образом, регионы должны будут вернуть в 2015 – 2017 годах фактически такой же объем кредитов, какой и получают. В условиях напряженного финансового положения региональных бюджетов такая ситуация потребует новых заимствований с использованием рыночных механизмов, что, в свою очередь, увеличит стоимость обслуживания регионального долга.

5.3. Бюджетная стратегия сбережения и пополнения в отношении двух суверенных фондов России – средства которых формируются за счет конъюнктурных доходов – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ), финансовая суть которых быть источниками покрытия дефицита, **не будет продолжена**.

Объем Резервного фонда номинально увеличится²⁸ с 3 471,8 млрд рублей на конец 2014 года до 3 704,6 млрд рублей на конец 2017 года, при этом по отношению к ВВП объем фонда снизится с 4,8% ВВП до 4,1% ВВП соответственно. Более того, в случае реализации рисков недопоступления ненефтегазовых доходов, непривлечения в необходимом объеме заемных (внешних и внутренних) источников финансирования дефицита федерального бюджета и средств от приватизации государственного имущества, объем Резервного фонда может сократиться и в номинальном выражении.

²⁸ Увеличение обусловлено ростом поступлений от курсовой разницы. При этом дополнительные нефтегазовые доходы планируется использовать на замещении государственных заимствований Российской Федерации в 2015-2017 годах.

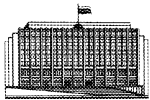


В 2015 - 2017 годах также не планируется зачисление дополнительных нефтегазовых доходов в ФНБ. **Объем Фонда национального благосостояния к концу 2017 года достигнет 3 334 млрд рублей или 3,7% ВВП.** Для сравнения – на конец 2014 года объем ФНБ оценивается на уровне 3158,4 млрд рублей или 4,1% ВВП²⁹. Если средства ФНБ будут направлены на финансирование инвестиционных проектов, к концу 2017 года объем инвестированных в национальную экономику России средств ФНБ составит 806,6 млрд рублей (24,3% объема ФНБ).

Стратегия по сбережению и инвестированию средств суверенных фондов призвана **повысить уверенность субъектов рынка и стимулировать инвестиции**, что в свою очередь, создает более широкие возможности для привлечения Российской Федерацией заемных ресурсов на благоприятных условиях в будущем. Однако, **планы по наполнению Резервного фонда до требуемых 7% ВВП³⁰** (более того, в ОНБП-2015 предлагается эту нормативную величину даже снизить до 5%) **в ближайшей перспективе недостижимы**, что повышает бюджетные риски.

²⁹ Пополнение ФНБ планируется за счет доходов от его управления и курсовой разницы. При этом использование средств ФНБ будет осуществляться в соответствии с бюджетным законодательством на софинансирование пенсионных накоплений.

³⁰ Пункт 2 статьи 96.9 Бюджетного кодекса Российской Федерации.



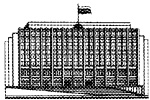
О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов

Т.П. Самарина, ведущий эксперт отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Прогноз социально-экономического развития России на 2015 год и на плановый период 2016-2017 годов разрабатывался Минэкономразвития на основе одобренных Правительством Российской Федерации сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации в мае 2014 года. Необходимо отметить, что в этом году Прогноз готовился в ситуации быстрого изменения внешнеэкономической ситуации, связанной, прежде всего, с введением санкций, резким ограничением доступа к финансовым ресурсам и ограничением поставок высокотехнологичного оборудования, замедлением спроса на многие товары нашего экспорта, высоким уровнем оттока капитала.

Кроме того, наблюдается более высокий темп роста мировой экономики, прежде всего за счет восстановления роста экономики США и сохранения высоких темпов роста в странах АТР. В то же время страны Евросоюза развиваются с достаточно низкими темпами 1-2%.

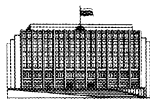
Неблагоприятным фоном является и внутренняя ситуация, связанная с замедлением экономического роста. Причем стагнация в российской экономике, наблюдающаяся в последнее время, не является прямым следствием внешнеэкономической конъюнктуры, а обусловлена низкой диверсификацией производства и недостаточно развитым сектором производства товаров высокой добавленной стоимости.



В этих условиях прогноз макроэкономических показателей текущего года подвергался многократному пересмотру. **Динамика ВВП для 2014 года оценивается сейчас всего в 0,5%.** Тенденция замедления роста, прежде всего, связана со снижением динамики инвестиционного спроса. Кроме того, продолжают ухудшаться условия кредитования реального сектора. В результате инвестиции в основной капитал в 2014 году снизятся согласно Прогнозу на 2,4%. Не поддерживает экономический рост и динамика потребительского спроса. **В 2014 году рост реальных располагаемых доходов населения снизится до 0,3% против 3,2% в 2013 году. А рост оборота розничной торговли уменьшится с 3,6 до 1,8%.** Сдерживание потребительского спроса во многом связано с инфляцией, которая к концу года прогнозируется на уровне 7,5% против 6%, прогнозируемых ранее. **Рост промышленного производства увеличится на 1,7% по оценке Минэкономразвития.**

Высокая степень неопределенности, наблюдающаяся в последнее время, несомненно, сказывается и на качестве прогнозирования. Такая неопределенность обычно диктует рассмотрение многих сценариев и вариантов развития. Между тем, Правительству России было представлено всего два варианта прогноза основных и один дополнительный, предполагающий снижение цен на нефть до 90 долларов за баррель. Первый вариант базовый, который исходит из консервативных представлений о развитии макроэкономической динамики. И второй вариант умеренно-оптимистический, который исходит из более активной экономической политики.

Для этих двух основных вариантов прогноза были приняты в качестве отправных достаточно оптимистичные внешние условия. Предполагается, **что новые санкции не вводятся, а уже действующие санкционные режимы перестают действовать в 2015**



году. В 2016-2017 году ожидается восстановление доступа компаний на мировые рынки капитала. Поэтому в период с 2016 по 2017 годы ожидается **сокращение оттока капитала до 20-30 млрд. долларов в год.**

Вместе с тем, есть риск сохранения неблагоприятной ситуации, связанный с тем, что режим санкций легко вводится, но очень трудно прекращается. Наглядный пример - ситуация с поправкой Джексона-Веника.

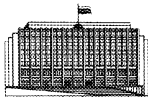
Рост мировой экономики предполагается со среднегодовыми темпами 3,7-4% в год. Предполагается также стабилизация цены на нефть на уровне 100 долларов за баррель, а также снижение цены на экспортируемый газ в связи с усилением конкуренции на европейских рынках.

Необходимо отметить, что даже **для консервативного сценария имеются высокие риски**, связанные с предположением о достаточно высокой цене на нефть. Вполне вероятно, что предложение нефти на мировых рынках может увеличиться (предложение Ливии, Ирака, Ирана) на фоне возможного уменьшения спроса, связанного с ожидаемым замедлением темпов роста в странах, которые являются крупными потребителями нефти.

Поэтому представляется, что необходимо просчитать вариант, связанный с еще большим снижением цен на нефть – до уровня 85 долларов за баррель – чего активно добиваются сейчас США³¹.

В таблице 1 представлены основные параметры двух вариантов прогноза (вариант 1 – базовый и вариант 2 – умеренно-оптимистический).

³¹ Американский банк Bank of America Merrill Lynch считает, что Саудовская Аравия могла бы увеличить добычу нефти, чтобы снизить цены на нее до \$85 за баррель.

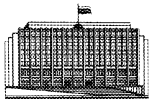
**Таблица 1. Основные показатели развития экономики в 2013 - 2017 гг. (прирост/снижение в % к соответствующему периоду предыдущего года)**

Показатели	2013 год - отчет	2014 год- оценка	Прогноз (варианты 1,2)		
			2015 год	2016 год	2017 год
Средняя цена за нефть Urals, долл/барр					
1,2	108	104	100	100	100
ВВП					
1	1,3	0,5	1,2	2,3	3,0
2			3,3	3,3	4,3
Промышленное производство					
1	0,4	1,7	1,6	1,7	2,1
2			2,8	2,9	3,1
Инвестиции в основной капитал					
1	-0,2	-2,4	2,0	1,6	2,9
2			7,2	4,6	6,1
Реальная заработная плата					
1	4,8	1,5	0,5	2,8	4,6
2			2,0	3,4	5,9
Оборот розничной торговли					
1	3,9	1,9	0,6	2,9	3,4
2			3,3	3,6	4,8
Экспорт товаров, млрд. долл. США					
1	523	512	495	499	508
2			503	511	526
Импорт товаров, млрд. долл. США					
1	341	317	325	331	342
2			336	352	372

Вариант 1 (базовый) предполагает сохранение инерционных трендов, сложившихся в последний период, консервативную инвестиционную политику частных компаний, ограниченные расходы на развитие компаний инфраструктурного сектора при стагнации государственного спроса.

В 2015 году прогнозируется оживление экономического роста до 1,2% в результате возобновления роста государственных инвестиций в основном в инфраструктурный сектор. При этом рост потребления продолжит замедляться ввиду сохранения высокой инфляции, что будет сдерживать рост.

В 2016-2017 годах по мере снижения геополитической напряженности и восстановления интереса бизнеса к инвестированию в



расширение производства, ускорения роста потребления **годовые темпы прироста экономики могут возрасти до 2,3 – 3%.**

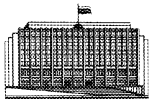
Вариант 2 (умеренно-оптимистичный) предполагает более активную экономическую политику, направленную на создание условий для более устойчивого долгосрочного роста. Вариант предполагает применение дополнительных мер стимулирующего характера, связанных с увеличением расходов бюджета по финансированию новых инфраструктурных проектов, поддержанию кредитования реального сектора, увеличению финансирования развития человеческого капитала.

Вариант предполагает модификацию бюджетного правила, то есть увеличение допустимого дефицита бюджета и полное использование ресурсов Фонда национального благосостояния, направленное на финансирование новых инфраструктурных проектов и докапитализацию банковской системы. Кроме того, предполагается успешная реализация мер по поддержке экспорта, что позволит к 2018 году увеличить экспорт продукции высокой степени обработки в 2 раза по отношению к 2011 году. **В результате в среднем за 2015-2017 годы ежегодный рост ВВП более, чем на 1,4 п. п. выше чем в варианте 1.**

Дополнительно проработан вариант А, предполагающий снижение среднегодовой цены на нефть в 2015 году до 91 долларов за баррель и стабилизацию ее до 90 долларов за баррель в 2016-2017 годах. В условиях этого сценария прогнозируется снижение ВВП в 2015 году на 0,6% и восстановление роста на уровне 1,7-2,8% в 2016-2017 годах.

Вариант 1 выбран в качестве основы для формирования параметров федерального бюджета на 2015-2017 годы.

Ожидание более высокого роста ВВП в 2015 году по сравнению с 2014 годом и в первом и во втором сценарии связано с



увеличением государственных капиталовложений, а также капиталовложений компаний с государственным участием, таких как Газпром, Транснефть, Роснефть. Это такие крупные проекты, как строительство газопровода «Сила Сибири», это строительство крупных инфраструктурных проектов за счет средств ФНБ, таких как реконструкция БАМа и Транссиба и т.д.

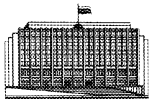
Начиная с 2016 года ожидается восстановление инвестиций частного капитала в связи с ростом уверенности на фоне сворачивания санкций, улучшения геополитической ситуации. В целом рост инвестиций по первому варианту составит 1,6 в 2016 году и 2,9 в 2017 году.

Прогноз инфляции на 2015 год в базовом варианте – 5,5%, что несколько выше, чем в сценарных условиях. Вместе с тем предполагается, что в течение года динамика инфляции будет резко замедляться.

В связи с увеличением инфляции откорректированы в сторону понижения и показатели реальной заработной платы, оборота розничной торговли и потребительских услуг. **Но, начиная с 2016 года, будет восстанавливаться рост реальной заработной платы до 2,8% в 2016 году и 4,6% в 2017 году, а среднегодовой розничный товарооборот увеличится соответственно до 3,6 – 4,8%.**

При прогнозе тарифов на услуги естественных монополий учтено принятое решение о том, что индексация тарифов не должна превышать уровень индекса потребительских цен. При этом, поскольку прогноз уровня инфляции повышен, соответственно **предлагается и более высокая индексация - для 2015 это 7,5 %.**

Но вместе с тем под давлением РЖД **уже фактически принято решение о том, что железнодорожные тарифы на перевозку грузов в 2015 году вырастут на 10%.**

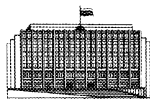


На оптовом рынке **электроэнергии также ожидается рост цен на 10,5% в 2015-2016 годах.** Это связывается с вводом новых генерирующих объектов по договорам о предоставлении мощностей, а также переносом сроков по исполнению этих договоров.

И только в отношении тарифов на **услуги теплоснабжения предлагается ограничение индексации. По 2015 году это 7%, по 2016-2017 годам это, соответственно, 5,5% и 4,2%.**

Что касается внешней торговли, то ожидается сохранение динамики, существующей в настоящее время. Величина экспорта изменится незначительно. Что касается импорта, то в текущем году ожидается сокращение импорта в реальном выражении на 8%, что связано с нашими ответными санкциями. А в последующем предполагается его восстановление примерно на 1,2–2,2% прироста.. Это означает, что на весь прогнозный период сохраняется высокий уровень положительного торгового сальдо текущего счета платежного баланса (более 160 млрд. долларов).

Вариант 2, умеренно оптимистический, как уже отмечалось, основан на более активной экономической политике. Он предполагает дополнительные меры стимулирующего характера, связанные с увеличением расходов бюджета на финансирование новых инфраструктурных проектов и других крупных проектов, на дополнительное финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния. Предполагается рост кредитования наиболее приоритетных секторов экономики, а также тех секторов экономики, которые оказались уязвимыми в связи с введенными санкциями. Предлагается применять такой инструмент долгосрочного финансирования как развитие проектного финансирования за счет дополнительной капитализации российских коммерческих банков.



Предполагаются также дополнительные меры поддержки несырьевого экспорта.

В этом случае ожидается, что государственные капиталовложения с учетом средств Фонда национального благосостояния увеличатся на 7,4% в среднем за три года.

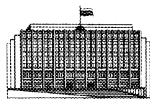
А ежегодный рост кредитного портфеля российским заемщикам, предприятиям увеличится в 2015–2017 годах в этом варианте до 15–17% за счет всех источников. **Общий рост инвестиций составит соответственно 7,2%, 4,6% и 6,1% по 2015-2017 годам.**

Таким образом, в условиях проведения дополнительных мер, связанных с увеличением государственных капиталовложений, развитием кредитования, поддержкой экспорта и некоторых других, **ВВП, начиная с 2015 года, будет увеличиваться в среднем на 3,3%, а к 2017 году увеличится на 4,3%.** Разница в темпах роста ВВП между вариантами составляет в среднем 1,4%.

Представляется, что выбор в качестве базового варианта для проекта бюджета инерционного сценария, не позволит экономике России выйти даже на такие скромные темпы роста как 1,2-3%.

Если не будут приниматься меры по реализации более активной промышленной политики, предусмотренные в умеренно-оптимистическом сценарии, то в условиях сохраняющихся больших рисков ухудшения геополитической ситуации преодоление стагнации представляется маловероятным.

Выбор между сохранением «бюджетного правила» и экономическим ростом в пользу «сбалансированного» бюджета может привести к невозможности решения даже задач, предусмотренных в «сбалансированном» проекте федерального бюджета.



Проблема распределения финансовых ресурсов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации

*А.С. Усик, главный консультант отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
В.П. Славянская, консультант Аналитического управления Аппарата Совета Федерации*

1. Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

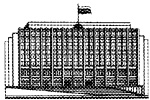
Анализ данных показал, что на фоне роста доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и федерального бюджета в процентах к ВВП страны, **доходы региональных бюджетов фактически стагнируют** на протяжении периода времени с 2000 года по 2009 год, а в последние годы – с 2010 года – **снижаются**.

Таблица 1. Распределение доходов по бюджетам бюджетной системы Российской Федерации и отношение данных параметров к ВВП страны ³².

год	консолидированный бюджет		в том числе:			
			федеральный бюджет		бюджеты субъектов РФ	
	млрд руб.	%к ВВП	млрд руб.	%к ВВП	млрд руб.	%к ВВП
2000	2097,7	28,7	1132,1	15,5	1065,8	14,6
2001	2683,7	30,0	1594,0	17,8	1322,4	14,8
2002	3519,2	32,5	2204,7	20,4	1633,6	15,1
2003	4138,7	31,2	2586,2	19,4	1930,5	14,5
2004	5429,9	31,9	3428,9	20,1	2403,2	14,1
2005*	8579,6	39,7	5127,2	23,7	2999,9	13,9
2006	10625,8	39,5	6278,9	23,3	3797,3	14,1
2007	13368,3	40,5	7781,1	23,6	4828,5	14,6
2008	16003,9	38,8	9275,9	22,5	6198,8	15,0
2009	13599,7	35,0	7337,8	18,9	5926,6	15,3
2010	16031,9	35,5	8305,4	18,4	6537,3	14,5
2011	20855,4	38,2	11367,7	20,8	7644,2	14,0
2012	23435,1	37,4	12855,5	20,5	8064,5	12,9
2013	24082,4	35,6	13019,9	19,3	8164,7	12,0

* с 2005 года - данные по консолидированному бюджету приведены с учетом бюджетов государственных внебюджетных фондов.

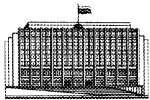
³² Источники: 2000-2011 годы – данные Росстата России, 2012-2013 годы – Минфина России.



На особенности формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации влияют два определяющих фактора.

Во-первых, энергосырьевая структура российской экономики делает страну зависимой от мирового колебания цен на её недифференцированную экспортную продукцию. Макроэкономические условия исполнения бюджетов бюджетной Российской Федерации в последние почти полтора десятилетия, за исключением периода мирового финансово-экономического кризиса, характеризовались благоприятной конъюнктурой мирового рынка углеводородов и интенсивным ростом цен на них. В эти годы **зависимость российского бюджета от этих доходов существенно выросла**: если в 2002 году доходы от нефтегазового сектора составляли 23,4%, то в 2013 году, уже более 50%. Доходы, извлекаемые из природной ренты, в основном, концентрируются в федеральном бюджете. В 2013 федеральный бюджет года был пополнен за счет нефтегазовых доходов на 6534,04 млрд рублей (или 9,8% ВВП): поступления от вывозной таможенной пошлины 4019,48 млрд руб. и налога на добычу полезных ископаемых – нефти и газа 2514,55 млрд руб.

Во-вторых. Внутритерриториальное развитие Российской Федерации характеризуется тем, что **существует исторически сложившаяся значительная социально-экономическая дифференциация субъектов Российской Федерации**. В этих условиях основная часть (72,2%) собранных доходов сформирована на территориях 10 субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан, Краснодарский и Красноярский края, Московская, Самарская и Свердловская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ, города Москва и Санкт-Петербург),



в которых проживает 1/3 часть населения России³³. Необходимость «подтягивания» бюджетов необеспеченных регионов до уровня, который позволяет им выполнять гарантированные Конституцией РФ социальные обязательства, диктует необходимость формирования федеральных фондов для оказания финансовой помощи региональным бюджетам. В свою очередь, это также служит фактором централизации средств в федеральном бюджете.

Основную роль в формировании доходов бюджетной системы России играют налоги.

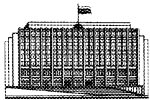
1.1. Распределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

Принятие кодифицированных актов России – Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) и Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ)³⁴ – обозначило переход к системному и единому правовому регулированию налогово-бюджетных полномочий и налоговой базы. Вместе с тем, российское налоговое и бюджетное законодательство остается нестабильным. Изменения в указанные кодексы вносятся ежегодно.

Изначально статьей 48 Бюджетного кодекса было установлено правило, согласно которому при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы субъектов РФ должны составлять не менее 50% суммы доходов консолидированного бюджета

³³ По данным Счетной палаты РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем и перспектив развития доходной базы субъектов Российской Федерации», утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 24 февраля 2012 г. №9К (842), п.7).

³⁴ Федеральный закон от 31 июля 1998 года №145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации»; Федеральный закон от 31 июля 1998 года №146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации» (часть первая). Вступили в силу с 2000 года. Позже была принята вторая часть Налогового кодекса РФ: Федеральный закон от 5 августа 2000 года №117-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации» (часть вторая).



РФ. Хотя эта статья действовала до 2004 года³⁵, указанное соотношение не соблюдалось.

На протяжении последних полутора десятков лет, в связи с изменениями налогового законодательства и распределением налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, **происходит перераспределение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в пользу федерального бюджета.**

По данным Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), доля налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации составляла в 1997 году – 55,8%, в 1998 году – 55,1%, в 1999 году – 49,4%, в 2000 году – 43,5%, в 2001 году – 37,7%, в 2002, 2003 и 2004 годах (без учета ЕСН³⁶) – 39,4%, 39,8% и 39,7% соответственно³⁷.

С 2005 по 2009 год включительно удельный вес налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в общих налоговых поступлениях консолидированного бюджета Российской Федерации (без учета ЕСН) постоянно увеличивался. К 2009 году он составил 52,8%.

Это произошло, в основном, за счет переквалификации таможенных пошлин, которые, начиная с 2005 года, зачисляются в полном объеме в федеральный бюджет как неналоговые доходы. При этом, по подсчетам Счетной палаты, в сопоставимых условиях

³⁵ Эту статью отменил Федеральный закон от 20 августа 2004 года №120-ФЗ. Кроме того, до этого, Федеральным законом от 23 декабря 2003 года №186-ФЗ действие части 13 (названное правило) было приостановлено с 1 января по 31 декабря 2004 года.

³⁶ ЕСН – единый социальный налог. С 2002 года он был модифицирован, изменен порядок его зачисления. Налог продолжил зачисляться лишь в два внебюджетных фонда – ФСС РФ и ФОМС. При этом та доля этого налога, которая ранее уплачивалась в бюджет ПФР, с начала 2002 года стала полностью направляться в федеральный бюджет на бюджетное финансирование выплат базовой части трудовой пенсии.

³⁷ Письмо Счетной палаты РФ от 29.12.2005 №01-1722/15-10 «Заключение по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении Федерального бюджета за 2004 год, представленному в форме проекта Федерального закона «Об исполнении Федерального бюджета за 2004 год».

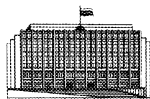


Таблица 2. Доля налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации³⁸.

год	налоговые доходы субъектов РФ, млрд руб.	их доля в консолидированном бюджете РФ, %	в ВВП, %
2000	742,8	43,5	10,2
2001	884,6	37,7	9,9
2002	1101,2	39,4	10,2
2003	1341,1	39,8	10,1
2004	1787,8	39,7	10,5
2005	2232,1	43,8	10,3
2006	2753,3	45,6	10,3
2007	3617,6	46,1	10,9
2008	4385,2	48,1	10,6
2009	3793,3	52,8	9,8
2010	4519,9	50,7	10,1
2011	5273,1	46,8	9,7
2012	5800,3	45,8	9,3
2013	5966,6	45,8	8,9

доля налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации (без учета ЕСН) составила бы в 2005 году 32,2%, в 2006 году 33,3%, в 2007 году 35,6% и в 2008 году 34,5%³⁹.

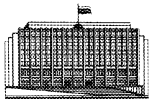
Начиная с 2010 года можно наблюдать обратную тенденцию – снижение доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в общих налоговых поступлениях консолидированного бюджета Российской Федерации (без учета ЕСН). В 2012 году она снизилась до 45,8%, а в 2013 году осталось на уровне 2012 года⁴⁰.

Счетная палата отмечает, что в 2012 году по сравнению с 2010 годом доля средств, поступивших в бюджеты субъектов Российской Федерации в результате перераспределения собранных на территориях

³⁸ Источники: данные Счетной палаты РФ, Росстата России, Минфина России.

³⁹ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2009 год. Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 27 августа 2010 г. № 39К (741)).

⁴⁰ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год.



доходов, сократилась на 6,8 процентных пункта и составила 48,8%. **Количество субъектов Российской Федерации, перечисливших в федеральный бюджет более половины собранных средств, увеличилось с 9 до 16.**

1.2. Структура поступлений налоговых доходов: доля федеральная, региональная, местная

В 2000 году доля федеральных налогов в консолидированном бюджете Российской Федерации составляла 73%, региональных – 21% и местных – 6%. Последующие налоговые новации ситуацию в корне изменили: уже в 2002 году федеральные налоги составили 91%, региональные – 6%, местные – 3%⁴¹.

По мнению исследователей налогового законодательства, **современная система налогов сложилась в 2004 году⁴², после внесения изменений в статьи 12 - 15 НК РФ и корректировки действовавшей системы налогов⁴³**. Количество региональных налогов сократилось с семи до трех, местных – с пяти до двух. Серьезной потерей для территорий стала отмена налога с продаж (полностью зачислялся в региональные бюджеты). В тот момент произошли не только существенные изменения налогового законодательства, но и изменения нормативов распределения налогов и сборов в федеральный

⁴¹ Статья: Преображенский Б.Г. «О развитии бюджетного законодательства Российской Федерации». // «Журнал российского права», №5, 2002.

⁴² Федеральный закон от 29 июля 2004 года №95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах».

⁴³ Борзунова О.А. «Налоговый кодекс Российской Федерации: генезис, история принятия и тенденции совершенствования». «Юстицинформ», 2010. В указанном научном труде приводится мнение, что «налоговые реформы можно разделить на системные и структурные, можно заключить, что в 2004 году произошла системная налоговая реформа, хотя в научной литературе данный этап изменения налогового законодательства никак не выделяется. При системной налоговой реформе вносятся изменения в концепцию налоговой системы и методологические основы ее построения. В результате системной налоговой реформы чаще всего меняется перечень налогов, устанавливается долгосрочная приоритетность прямых или косвенных налогов. Структурная же реформа сводится к тому, что изменения претерпевает структура отдельных налогов и организация налогового администрирования. Структурная реформа направлена на изменение налоговых ставок, корректировку налоговой базы, сокращение или расширение налоговых льгот».



бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Таблица 3. Поступления по видам налогов в консолидированный бюджет Российской Федерации за 2012-2013 годы⁴⁴.

виды налогов	2012		2013	
	Млрд рублей	% от всех видов	Млрд рублей	% от всех видов
НДПИ*	2 459,4	23,4	2 575,8	23,7
НДФЛ*	2 260,3	21,4	2 497,8	22,9
Налог на прибыль*	2 355,4	22,4	2 071,7	19,1
НДС*	1 886,1	17,9	1 868,2	17,2
Акцизы*	783,6	7,4	952,5	8,8
Имущественные налоги	785,3	7,5	900,5	8,3
Всего	10 530,1	100	10 866,5	100

* в соответствии со статей 13 НК РФ «Федеральные налоги и сборы», данные виды налогов относятся к федеральным.

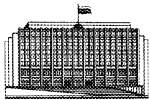
В настоящее время, в соответствии со статьей 14 НК РФ, к региональным налогам относятся: налог на имущество организаций; налог на игорный бизнес; транспортный налог. К местным налогам, согласно статье 15 НК РФ, относятся: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Таблица 4. Доля региональных и местных налогов в структуре налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации⁴⁵.

год	налоговые доходы субъектов РФ, млрд руб.	доля, %
2005	2232,1	11,7
2006	2753,3	11,6
2007	3617,6	11,5
2008	4385,2	11,3
2009	3793,3	15,0
2010	4519,9	13,9
2011	5273,1	12,9
2012	5800,3	13,5
2013	5966,6	15,1

⁴⁴ По данным ФНС России: <http://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm>

⁴⁵ Данные Счетной палаты РФ, Росстата России, Минфина России.



В 2012 году доля федеральных налогов (без учета «расщепления» и отчисления территориям) в консолидированном бюджете Российской Федерации составляла 92,5%.

Разумеется, сложившаяся система определяет тот факт, что **в налоговых поступлениях региональных бюджетов основную долю занимают федеральные налоги**. Так, в течение 2004-2008 годов эта доля находилась в пределах от 84,9% до 85,1%.

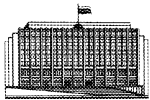
В последующие годы доля федеральных налогов в налоговых поступлениях регионов немного снижалась. Однако не всегда ее снижение следует трактовать как результат целенаправленной политики на увеличение доли региональных и местных налогов. Так, основное влияние на снижение в «кризисном» 2009 году доли поступлений федеральных налогов в доходы региональных бюджетов оказало существенное сокращение поступлений налога на прибыль организаций (на 39%), а также налога на добычу полезных ископаемых (на 30%)⁴⁶.

К 2013 году в общей сумме налоговых поступлений доля федеральных налогов составила 80%⁴⁷. При этом доля региональных и местных налогов повысилась до 15,1%, а доля налогов, относящихся к специальным налоговым режимам составила 4,9%.

Таким образом, доля собственных налоговых доходов, остается незначительной по сравнению с долей от поступлений в региональные бюджеты федеральных налогов, на которые региональные власти влиять не могут. Такой фактор не способствует самостоятельности региональных бюджетов.

⁴⁶ По сравнению с 2008 годом. По данным Счетной палаты РФ.

⁴⁷ Счетная палата отмечает, что на уменьшение доли поступлений федеральных налогов в региональные бюджеты в 2013 году оказали влияние относительно низкий темп роста поступлений налога на прибыль организаций, а также существенное сокращение поступлений от уплаты государственных пошлин, что напрямую связано с зачислением в федеральный бюджет, начиная с 2012 года, доходов от уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию транспортных средств и иные юридически значимые действия, связанные с изменениями и выдачей документов на транспортные средства, выдачей регистрационных знаков.



Бюджетная система с сильным федеральным бюджетом и, соответственно, централизацией налоговых полномочий и налоговой базы, является характерной чертой российской модели бюджетного федерализма на современной этапе его развития. При этом снижение доходов региональных бюджетов ограничивает возможности осуществления инвестиционных расходов на развитие территорий⁴⁸.

2. Институт трансфертов

В 2013 году, объем безвозмездных поступлений⁴⁹ составил 1515 млрд рублей, в 2012 году – 1622,7 млрд рублей. Их доля в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 20,1% и 18,6% соответственно⁵⁰.

Таким образом, доля безвозмездных поступлений в региональных бюджетах составляет около одной пятой части их доходов.

В России 51 регион, в бюджетах которых доля безвозмездных поступлений превышает среднероссийский показатель (19,3% в 2013 году) в доходах их консолидированных бюджетов.

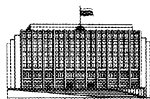
Зависимость многих бюджетов субъектов Российской Федерации от помощи из федерального бюджета остается высокой. В 2013 году доходная часть бюджетов 7 регионов (Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Камчатский край) сформирована за счет межбюджетных трансфертов на 60 и более процентов. Указанная доля у 16 регионов составляет свыше 40%⁵¹.

⁴⁸ В 2013 году средства консолидированных бюджетов субъектов РФ направлялись в основном на текущие расходы и лишь 12,1% их объема – на инвестиции. По данным Счетной палаты РФ.

⁴⁹ В структуре безвозмездных поступлений основная доля принадлежит межбюджетным трансфертам (более 90%).

⁵⁰ По данным Минфина России и Росстата России.

⁵¹ По данным Минфина России (Сводная таблица исполнения бюджетов субъектов РФ на 01.01.2013).

**Таблица 5. Доля безвозмездных поступлений (перечислений*) в структуре доходов (консолидированных*) бюджетов субъектов РФ, %⁵².**

Год	Безвозмездные поступления (перечисления*) от других бюджетов бюджетной системы РФ, млрд руб.	Доля безвозмездных поступлений (перечислений*) в структуре доходов бюджетов субъектов РФ, %
2000	101,7	9,5
2001	214,9	16,3
2002	261,6	16,0
2003	285,8	14,8
2004	215,8	9,0
2005	442,3	14,7
2006	603,1	15,9
2007	645,0	13,4
2008	1204,7	19,4
2009	1618,8	27,3
2010	1511,7	23,1
2011	1768,8	23,1
2012	1622,7	20,1
2013	1515,0	18,6

* до 2005 года в данных Росстата России использовался термин «безвозмездные перечисления», соответственно с 2005 года – «безвозмездные поступления». Аналогично с терминами «консолидированные бюджеты субъектов РФ» (с 2004 года), до 2004 года – «бюджеты субъектов РФ».

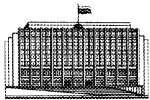
В высокоразвитых регионах с достаточным налоговым потенциалом их доля невелика. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе она составила 1,33%, Ханты-Мансийском автономном округе – 2,47%, г. Москве – 3,23%, Свердловской области – 8,94%, Сахалинской области – 8,13%.

2.1 Структура трансфертов

Формы межбюджетных трансфертов предусмотрены статьей 129 «Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета» Бюджетного кодекса Российской Федерации. Согласно ей, межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

⁵² 2000-2011 годы – данные Росстата России, 2012-2013 годы – Минфина России.

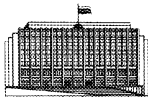


субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;
межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Таким образом, межбюджетные трансферты из федерального бюджета в основном направляются в бюджеты трех государственных внебюджетных фондов⁵³, а также в бюджеты субъектов Российской Федерации.

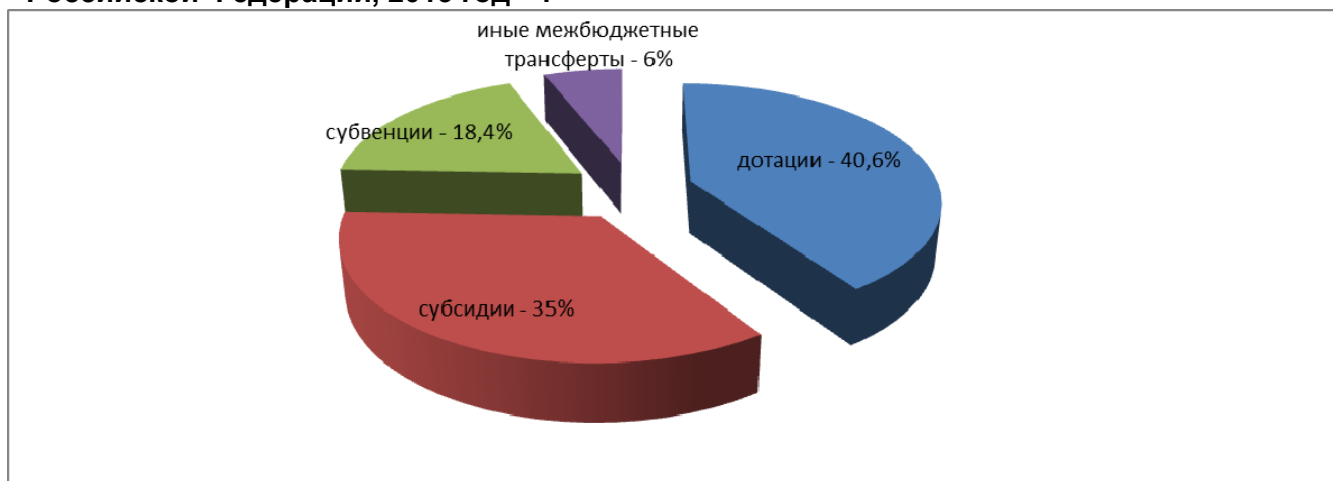
Вместе с тем, указанная статья 129 БК РФ не является исчерпывающей. Фактически сложившаяся практика противоречит БК РФ, хоть и не явно, потому что, помимо дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (далее – **дотации на выравнивание**), прямо прописанной в БК РФ, предоставляются и другие дотации (далее – **другие дотации**), которые, по своей сути, выходят за рамки сформированной системы межбюджетных отношений. Такая практика расширения количества предоставляемых видов дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации берет начало с середины 2000-х годов.

⁵³ Характерной проблемой российской бюджетной системы является то, что из всех межбюджетных трансфертов наиболее велик трансферт Пенсионному фонду Российской Федерации. В 2014 году он сокращается по отношению к предыдущему году на 16,6% и составит 2,448 трлн руб. или 17,5% всех расходов федерального бюджета. В 2015 году он возрастет на 19%, а в 2016 году – еще на 9% (и в 2016 году составит 3245,2 млрд рублей – а в текущем году 3003,3 млрд рублей). По мнению экспертов, большая величина средств Пенсионного фонда (достигающая 10% ВВП), значительный трансферт ему из федерального бюджета показывают, что хотя финансовое положение Пенсионного фонда и не меняется в предстоящие годы критически, но оно неуклонно ухудшается с медленным (вековым) негативным трендом. Это говорит о неизбежном нарастании финансовых затруднений Пенсионного фонда, если в среднесрочном плане не будет проведена реформа, которая сбалансирует доходные источники и расходы Фонда. Пока запланированный «пенсионно-бюджетный» маневр по изменению подхода в выборе накопительного компонента, компенсирует лишь увеличивающиеся расходы на покрытие дефицита ПФР, связанный с валоризацией пенсий. В среднесрочном периоде, как мы видим, трансферт снова увеличивается.



Структура межбюджетных трансфертов в 2013 году согласно сводной бюджетной росписи (с изменениями) представлена на Диаграмме 1.

Диаграмма 1. Структура межбюджетных трансфертов бюджетам субъектам Российской Федерации, 2013 год⁵⁴.



В «Основных направлениях бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» (далее - ОНБП-2014) основным видом межбюджетных трансфертов региональным бюджетам названы дотации в целом, без разбивки на дотации на выравнивание и другие дотации. Общий объем дотаций в 2014 году составит 603,3 млрд рублей (46% от общего объема трансфертов)⁵⁵. При этом **в 2014 году совокупная сумма других дотаций бюджетам субъектов Федерации составит уже 163,5 млрд рублей** (или 12% от общего объема трансфертов). Среди таких дотаций основной объем приходится на *дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (120 млрд рублей)*. В ОНБП-2014 сказано, что в федеральных бюджетах 2014-2016 годов будут ежегодно предусматриваться средства на частичную компенсацию

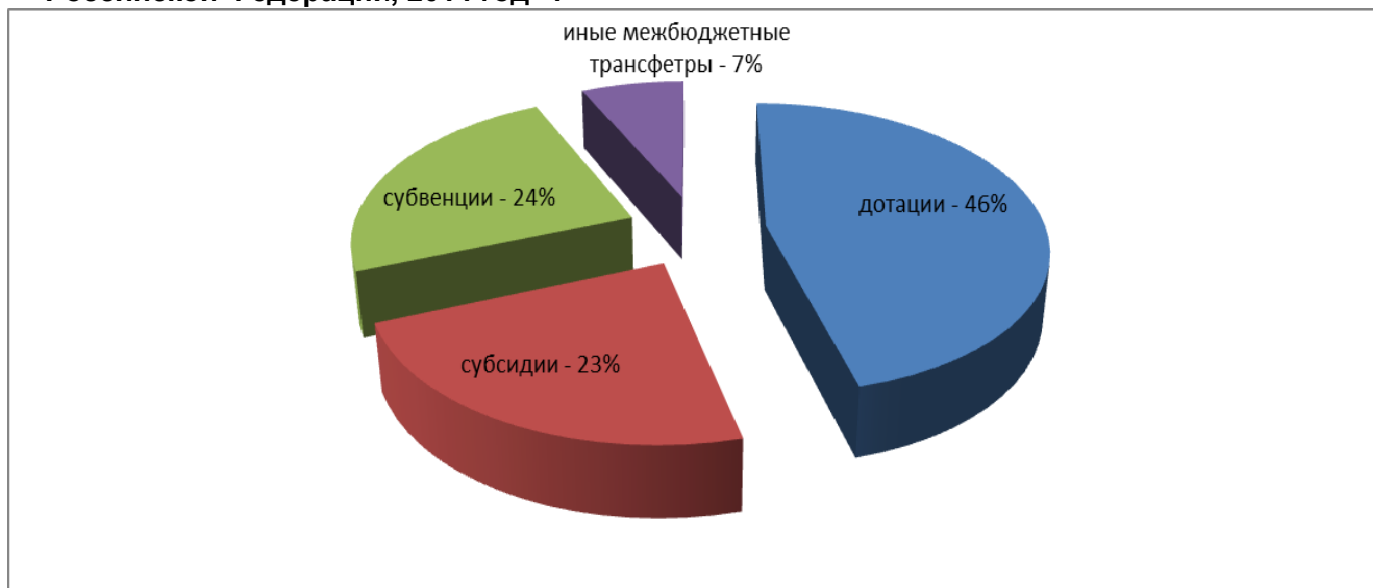
⁵⁴ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год.

⁵⁵ ОНБП-2014.



дополнительных расходов, необходимых на реализацию Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Дотации на сбалансированность будут предоставляться на осуществление социально-значимых расходов субъектов Российской Федерации, в том числе на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы.

Диаграмма 2. Структура межбюджетных трансфертов бюджетам субъектам Российской Федерации, 2014 год⁵⁶.

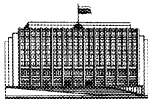


И в 2013 году, согласно документам Правительства РФ⁵⁷, эти «дотации предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации для частичной компенсации дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы...»⁵⁸. **То есть, вопреки нормам БК РФ о том, что дотации предоставляются «без**

⁵⁶ «Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

⁵⁷ Распоряжение Правительства РФ от 24 октября 2013 года №1952-р «О распределении дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013 год».

⁵⁸ Федеральным законом от 3 декабря 2012 года №216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» на частичную компенсацию дополнительных расходов субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в 2013 году предусмотрены дотации в сумме 100 млрд рублей, из которых 60 млрд рублей распределены между бюджетами 78 субъектов Российской Федерации согласно приложению 31 к указанному Федеральному закону. Указанным распоряжением утверждается распределение оставшихся дотаций в сумме 40 млрд рублей между 75 субъектами Российской Федерации. Предоставление средств субъектам Российской Федерации на указанные цели осуществляется в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2013 года №ДМ-П16-6928.



установления направлений и (или) условий их использования»⁵⁹, направления использования регионами других дотаций задаются федеральным центром.

Наиболее прозрачным и регулируемым на уровне БК РФ трансфертом являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации⁶⁰. Они предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации. БК РФ определенным образом защищает этот трансферт, в том числе нормой о том, что объем таких дотаций в следующем году не может быть ниже, чем в текущем.

На практике политика «бюджетного выравнивания» привела к тому, что количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, увеличивается (с 69 в 2011 году до 73 в 2013 году). При этом в 6 субъектах Российской Федерации на долю указанных дотаций пришлось более 70% объема предоставленных межбюджетных трансфертов (Республика Дагестан – 76,4%, Республика Саха (Якутия) – 82,3%, Республика Тыва – 74,2%, Чеченская Республика – 83%, Камчатский край – 86,5% и Магаданская область – 70,4%). Оказание финансовой помощи в виде указанных дотаций позволило, по данным Правительства Российской Федерации, в 2013 году сократить разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации с 6,7 (до

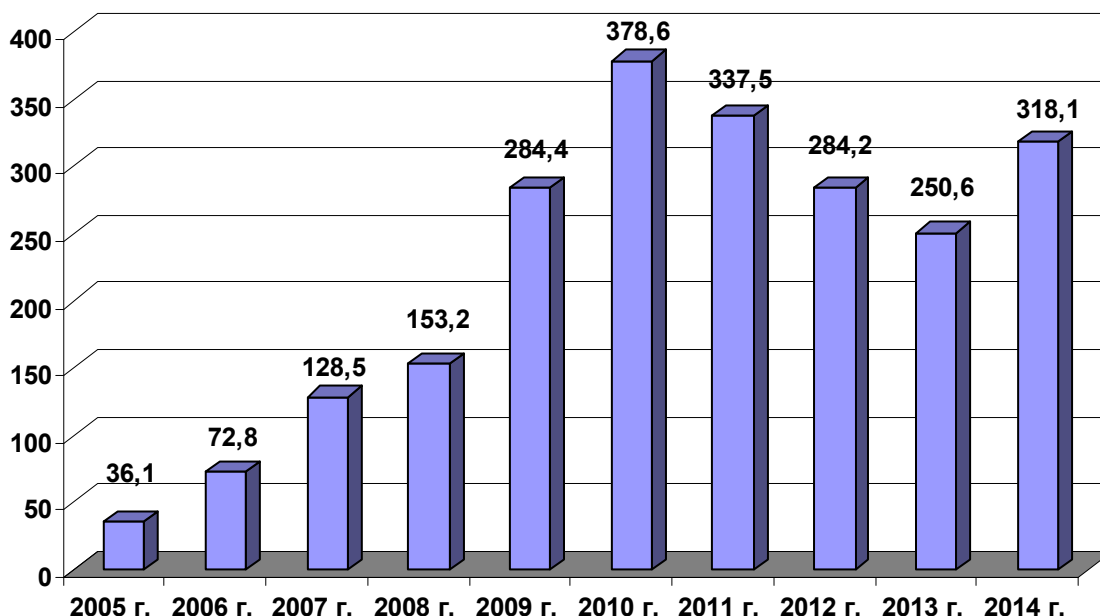
⁵⁹ Дотации – это «межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования». // Бюджетный кодекс РФ, статья 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе».

⁶⁰ Бюджетный кодекс РФ, статья 131 «Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».



распределения дотаций) до 2,8 раза (с учетом распределения дотаций)⁶¹.

Диаграмма 2. Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации (2005 – 2014 годы), млрд рублей⁶².



Общий объем субвенций в 2014 году составил 318,1 млрд рублей (24% от общего объема трансфертов)⁶³. Этот вид трансфертов предоставляется на выполнение регионами делегированных полномочий Российской Федерации. **Следует отметить тенденцию увеличения объема субвенций в общей структуре трансфертов регионам.** Так, их доля увеличилась с 7,4% в 2005 году до 24% в 2014 году⁶⁴.

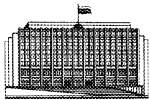
Таким образом, структура трансфертов меняется таким образом, что она демонстрирует все большую нацеленность на выполнение регионами делегированных полномочий.

⁶¹ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год.

⁶² Данные Счетной палаты РФ; «Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

⁶³ ОНБП-2014.

⁶⁴ Данные Счетной палаты РФ; «Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».



Общий объем субсидий в 2014 году составил 300,4 млрд рублей (23% от общего объема трансфертов)⁶⁵. Основной «болевой точкой» субсидий является то, что их большинство (более 80% в 2014 году) распределяются не законом о федеральном бюджете, а подзаконными актами Правительства Российской Федерации. Количество субсидий очень велико (в 2013 году – порядка 90). Планируется их консолидация (в рамках государственных программ РФ), но она пока не осуществлена. Соответственно, в отношении субсидий Правительством России принимается значительное число нормативных правовых актов, которыми утверждены правила предоставления и расходования субсидий⁶⁶. Что чрезмерно усложняет бюджетный процесс и не обеспечивает его транспарентность.

* * *

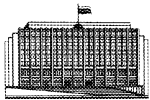
Играя существенную роль в обеспечении сбалансированности региональных бюджетов, институт трансфертов в Российской Федерации пока недостаточно прозрачен и предсказуем. Так, в Федеральных законах о федеральных бюджетах⁶⁷ не утверждается общая сумма межбюджетных трансфертов, предоставляемых региональным бюджетам, в том числе, как отмечали органы финансового контроля России, в разрезе форм их предоставления, которые предусмотрены статьей 129 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Эксперты считают, что, несмотря на реализуемые в стране меры в области межбюджетной политики, увеличение различий в социально-экономическом развитии регионов продолжается.

⁶⁵ ОНБП-2014.

⁶⁶ Счетная палата РФ отмечает, что, например, в 2010 году действовало 63 постановления Правительства Российской Федерации.

⁶⁷ Федеральный закон от 2 декабря 2013 года №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».



3. Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

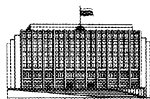
Паритетное распределение расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (14% и 14% к ВВП в 2000 году) за 13 лет **преобразовалось в доминирование в бюджетной системе расходов федерального бюджета (20% и 13% к ВВП в 2013 году).**

Анализ показал, что, несмотря на декларирование передачи полномочий на территориальный уровень, прироста расходов региональных бюджетов в процентах к ВВП страны не произошло. В тоже время, по предварительным данным, **в 2013 году превышение расходов над доходами бюджетов субъектов Федерации составляет порядка 1% ВВП страны.**

В настоящее время за органами государственной власти субъектов Федерации в качестве полномочий по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно (за исключением субвенций из федерального бюджета), закреплено 101 полномочие⁶⁸.

Отдельные полномочия Российской Федерации (по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения) были делегированы органам государственной власти субъектов Федерации. При этом процесс передачи полномочий **не сопровождался адекватным финансовым обеспечением, в результате чего возникло несоответствие расходных обязательств субъектов РФ источникам их финансирования.**

⁶⁸ Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таблица 6. Распределение расходов по бюджетам бюджетной системы Российской Федерации и отношение данных параметров к ВВП страны ⁶⁹.

год	консолидированный бюджет		в том числе:			
			федеральный бюджет		бюджеты субъектов РФ	
	млрд руб.	%к ВВП	млрд руб.	%к ВВП	млрд руб.	%к ВВП
2000	1960,1	26,8	1029,2	14,1	1032,1	14,1
2001	2419,4	27,1	1321,9	14,8	1330,2	14,9
2002	3422,3	31,6	2054,2	19,0	1687,2	15,6
2003	3964,9	29,8	2358,6	17,7	1984,3	14,9
2004	4669,7	27,4	2698,9	15,8	2373,0	13,9
2005*	6820,6	31,6	3514,3	16,3	2941,2	13,6
2006	8375,2	31,1	4284,8	15,9	3657,7	13,6
2007	11378,6	34,5	5986,6	18,1	4790,5	14,5
2008	13991,8	33,9	7570,9	18,3	6253,1	15,1
2009	16048,3	41,4	9660,1	24,9	6255,7	16,1
2010	17616,7	39,0	10117,5	22,4	6636,9	14,7
2011	19994,6	36,6	10925,6	20,2	7679,1	14,1
2012	23174,7	37,0	12895,0	20,6	8343,2	13,3
2013	24931,1	36,9	13342,9	19,7	8806,7	13,0

* с 2005 года - данные по консолидированному бюджету приведены с учетом бюджетов государственных внебюджетных фондов

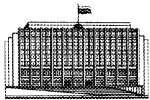
Несоответствие доходных источников и расходных обязательств субъектов Федерации является, таким образом, результатом решений, принимаемых на федеральном уровне. Одним из слабых звеньев при этом является не отвечающая современным реалиям система финансово-экономического планирования и прогнозирования.

Так, по оценке регионов, общий объем потребности в средствах, необходимых для реализации «майских» указов, в 2013 году составляет 2,3 трлн рублей, в 2014 году – 2,6 трлн и в 2015 году – 2,9 трлн рублей. Общий объем недостающих средств оценивается регионами в 2013 году в 430,9 млрд рублей, или 18,6% общей годовой потребности, в 2014 году – 945,9 млрд рублей (35,8%) и в 2015 году – 1129,9 млрд рублей (38,7%)⁷⁰.

При этом из года в год, федеральный центр составляет такие прогнозы объемов расходов региональных бюджетов, которые по факту

⁶⁹ Источники: 2000-2011 годы – данные Росстата России, 2012-2013 годы – Минфина России. Данные по 2013 году – предварительный подсчет.

⁷⁰ По данным Счетной палаты РФ.



их исполнения оказываются заниженными. Например, в 2002-2007 годах фактические расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с учетом межбюджетных трансфертов) значительно превысили прогнозируемые объемы расходов – на 22%; 6,8%; 25,4%; 18,3%; 17,9% и 12,5% соответственно⁷¹.

Таким образом, продолжающиеся процессы централизации доходных источников и расходных обязательств в федеральном бюджете, несоответствие расходных обязательств субъектов РФ источникам их финансирования не способствуют развитию регионов, качественному и полному исполнению ими полномочий. **Сложившаяся система бюджетного федерализма не отвечает задачам ускоренного развития экономики России в целом.**

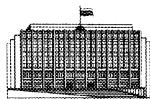
4. Отдельные показатели исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

4.1 Дефицит

Принцип сбалансированности бюджета является основополагающим принципом бюджетной системы России, в соответствии с которым объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита. Проводимая в последние годы бюджетная политика была в основном ориентирована на приоритеты, обеспечивающие максимальную концентрацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете, что и определило его профицитность, за исключением двух «кризисных» лет (2009 и 2010 годы), когда федеральный бюджет был исполнен с существенным дефицитом.

Ситуация со сбалансированностью консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации предстает сложнее. Нехватка средств

⁷¹ По данным Счетной палаты РФ.



на выполнение возложенных на регионы обязательств **в последние годы обостряет проблему обеспечения их сбалансированности.** Так, по итогам 2011 года дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации составил 35,1 млрд рублей, в 2012 году – 278,6 млрд рублей. В 2013 году дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации составил 641,5 млрд рублей, по сравнению с предыдущим годом увеличился в 2,3 раза⁷². Увеличение дефицита в 2013 году связано с опережающим (более чем в 4,6 раза) ростом расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (на 463,4 млрд рублей) над ростом доходов указанных бюджетов (на 100,6 млрд рублей).

Количество субъектов РФ, консолидированные бюджеты которых исполнены с дефицитом, в 2013 году увеличилось до 77 регионов (в 2012 году – 67 регионов).

Такой ситуации как сейчас, когда дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации превышает дефицит федерального бюджета, в последние 10 лет больше не наблюдалось.

Надо сказать, что федеральный центр имеет больше возможностей и более обширный финансовый инструментарий для балансирования собственного бюджета (за счет заимствований). При этом возможности заимствований, например, на внешнем рынке, для регионов ограничены (критериям Минфина России для допуска на этот рынок соответствует лишь несколько регионов).

4.2 Государственный долг

Государственный долг Российской Федерации за последние восемь лет увеличился в 2 раза и по состоянию на 1 января 2014 года – 7,55 трлн. рублей, или 11,31% ВВП за 2013 год. Таким образом,

⁷² По данным Минфина России, Счетной палаты РФ.

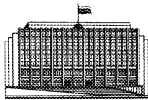
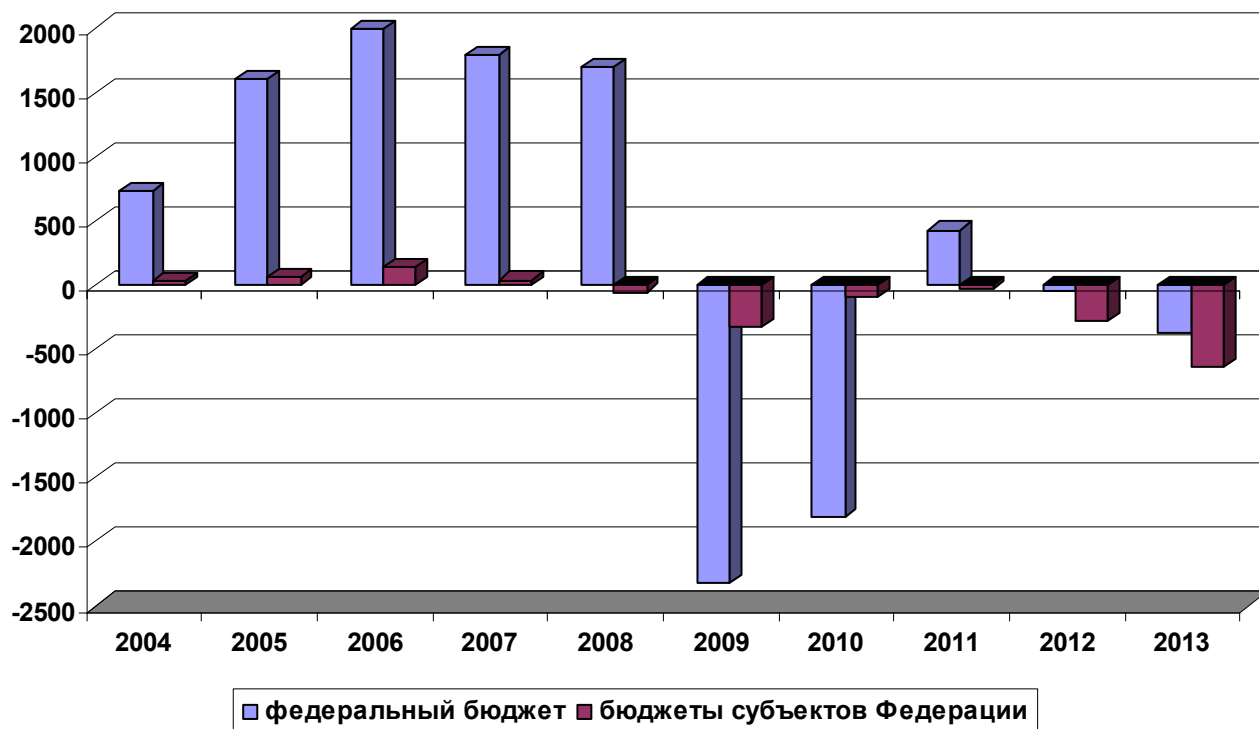


Диаграмма 3. Профицит, дефицит (-) федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд рублей ⁷³.

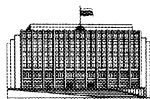


уровень государственного долга РФ не создает рисков неустойчивости федерального бюджета. Долговая нагрузка на федеральный бюджет остается в пределах, позволяющих выполнять обязательства по государственному долгу Российской Федерации.

За последние восемь лет **уровень долговой нагрузки субъектов Российской Федерации вырос в 4 раза**. В настоящее время государственный долг субъектов Российской Федерации остается на достаточно высоком уровне: за 2013 года он увеличился на 382,5 млрд рублей, или 28%, и **по состоянию на 1 января 2014 составил 1,74 трлн рублей**⁷⁴. По итогам 2013 года в 24 регионах государственный долг (без учета бюджетных кредитов) превысил половину объема налоговых и неналоговых доходов, а в Белгородской и Вологодской

⁷³ Данные Росстата России, Федерального Казначейства, Счетной палаты РФ.

⁷⁴ Кроме того, объем долга муниципальных образований за 2013 года увеличился на 17,7%, и по состоянию на 1 января 2014 года составил 288,88 млрд рублей. // Доклад Счетной палаты Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета за 2013 год.



областях, Республиках Мордовия и Марий Эл указанный долг составил 94%, 84%, 83% и 79% от объема налоговых и неналоговых доходов соответственно⁷⁵.

Таблица 7. Динамика объема государственного долга Российской Федерации⁷⁶.

Дата	Государственный долг		Совокупный объем долга*, млрд руб.	% от ВВП
	Внутренний, млрд руб.	Внешний, млрд долл. США		
01.01.2006	875,4	76,5	3077,26	14,2
01.01.2007	1 064,8	52,0	2434,02	9,0
01.01.2008	1 275,48	44,9	2377,60	7,2
01.01.2009	1 423,27	40,5	2613,63	6,3
01.01.2010	1 836,97	37,6	2971,93	7,7
01.01.2011	2 457,41	40,0	3671,43	7,9
01.01.2012	3 539,84	35,8	4692,46	8,4
01.01.2013	3 985,55	50,8	5528,48	8,8
01.01.2014	4 432,39	55,8	7548,34	11,3

* внешний государственный долг переведен в рубли по курсу Банка России на 1 января (на 1 декабря 2013 г.)

** ВВП в ценах текущего года (значение по итогам предыдущего года)

Таблица 8. Динамика объема государственного долга субъектов Российской Федерации⁷⁷.

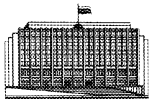
Дата	Объем долга, млрд руб.	Доходы*, млрд руб.	% от доходов
01.01.2006	361,7	2 557,6	14,1
01.01.2007	392,2	3 194,2	12,3
01.01.2008	456,8	4 183,5	10,9
01.01.2009	599,6	4 994,1	12,0
01.01.2010	889,6	4 243,3	20,9
01.01.2011	1 096,0	4 978,3	22,0
01.01.2012	1 172,2	5 825,5	20,1
01.01.2013	1 355,0	6 382,4	21,2
01.01.2014	1 737,5	6 585,4	26,3

* доходы без учета объема безвозмездных поступлений (налоговые и неналоговые)

⁷⁵ По данным Счетной палаты.

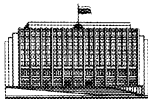
⁷⁶ Источник: Минфин России, Росстат России, Банк России.

⁷⁷ Источник: Минфин России, Росстат России.



За семь месяцев 2014 года произошло незначительное сокращение (около 0,3%) общего объема государственного долга субъектов Федерации.

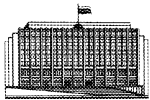
Таким образом, состояние бюджетов субъектов Российской Федерации остается неустойчивым при достижении достаточно высоких результатов в обеспечении устойчивости федерального бюджета. Надо сказать, что разбалансировка региональных бюджетов, нарастание их дефицитности **может оказать негативное влияние на общую устойчивость финансовой системы страны.**



О некоторых путях увеличения доходной базы консолидированного бюджета

В.Г. Пансков, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, государственный советник налоговой службы I ранга, профессор Финансового университета при Правительстве РФ

К настоящему времени поступления от нефтегазовых отраслей, составляющих основу бюджетных доходов, несмотря на их абсолютный рост, перестали покрывать возросшие потребности государства. По словам Министра финансов РФ А.Г. Силуанова, «возможности государства финансировать расходы бюджета дошли до предела». И если федеральный бюджет на ближайшие два-три года имеет определенную «подушку безопасности», называемую Резервным фондом, то финансовое положение регионов не может не вызывать тревоги. По данным Федерального казначейства, за 2013 год бюджеты субъектов РФ исполнены с дефицитом в 642 млрд руб. При этом по сравнению с 2012 годом дефицит возрос в 2,3 раза, и составил 0,9% от ВВП. Число дефицитных бюджетов вдвое превышает число бюджетов, исполненных с профицитом. Дефицит бюджетов субъектов Федерации в 2013 году был покрыт за счет остатков финансовых ресурсов, которые были накоплены ими в предыдущие годы, а также за счет наращивания государственного долга. Но в последующие годы такой возможности покрытия бюджетного дефицита больше не предвидится, поскольку такой источник, как остатки средств прошлых лет себя уже исчерпал, а привлечение заемных средств по многим субъектам Федерации приблизилось к критической точке. Суммарный долг регионов и муниципалитетов, составивший на 1 декабря 2013 года 1,74 трлн руб. уже превысил годовой объем трансфертов из федерального бюджета и достиг 27% от налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов за 2012 год. Более чем в 2/3 регионов соотношение

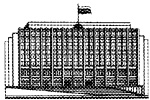


долга и собственных доходов консолидированного бюджета хуже среднероссийского, а в трети регионов оно превышает 50% налоговых и неналоговых доходов. Между тем, согласно расчетам Минфина, к концу текущего года совокупный дефицит региональных бюджетов может оставить уже 857 млрд руб., увеличившись еще на одну треть. Таким образом, из года в год нарастают риски дестабилизации бюджетной системы регионов. При этом важно помнить, что вопрос о финансовой устойчивости регионов является одним из важнейших для балансировки всей бюджетной системы страны.

К сожалению, прогноз социально-экономического развития страны на более длительную перспективу не вызывает энтузиазма: к 2030 г. доходы консолидированного бюджета страны могут сократиться с 35,7% ВВП до 31,9%, а федерального бюджета — с 19,1% — до 14,8%. В результате этого даже при цене нефти \$100 за баррель в 2017-2020 гг. на финансирование госпрограмм и внепрограммных статей бюджета не хватает 5,6 трлн руб. Это не позволит выделять региональным бюджетам трансферты из федерального бюджета в прежних объемах, вследствие чего к 2030 г. по расчетам Минфина РФ объем межбюджетных трансфертов снизится с 2,1% в 2013 г. до 0,9% ВВП.

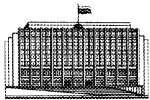
Сложившаяся ситуация в российской экономике все более настойчиво сигнализирует о необходимости принятия срочных мер по увеличению доходной базы бюджетной системы страны, и в первую очередь — региональных бюджетов, а также снижению зависимости доходов государства от внешнеэкономической конъюнктуры.

В последнее время руководители федеральных экономических ведомств в качестве основного рецепта «латания» бюджетных дыр предлагают повышение налоговой нагрузки на экономику и прежде всего путем увеличения ставок налогов и введения новых налогов, уплачиваемых населением. Предлагается, в частности, предоставить право субъектам Федерации, начиная с 2015 года вводить на соответствующей территории налог с продаж, который должен действовать наряду с НДС. Кроме того, обсуждается вопрос о



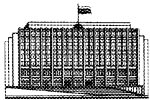
повышении в ближайшей перспективе ставок НДФЛ с 13 до 15% и НДС – с 18 до 20%.

Как видно, основной упор в этих рекомендациях делается на укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов: и НДФЛ, и налог с продаж зачисляются именно в бюджеты этого уровня. Действительно, в период экономического кризиса государство обязано заниматься бюджетной консолидацией. Большинство государств в подобных ситуациях в первую очередь рассматривало вопрос о сокращении бюджетных расходов и только после исчерпания этого ресурса осуществляло повышение налогов. Сэкономленные и дополнительно собранные средства расходовались в основном на развитие экономики. Для российской экономики в настоящее время, по-видимому, путь сокращения расходов временно закрыт. Принятые государством в последние годы значительные расходные обязательства в виде программы вооружений, увеличения пенсионных выплат, повышения зарплат бюджетникам вынуждают органы власти принимать непростые и непопулярные решения по повышению доходной части бюджета. Между тем, следуя по пути, проложенному другими государствами, нельзя забывать и того факта, что российская налоговая система обладает определенными отличиями от западных налоговых систем. Во-первых, налоговая нагрузка на экономику в нашей стране находится на пределе, превышение которого чревато серьезными экономическими и социальными последствиями. Во-вторых, в отличие от западных экономик российская налоговая система обладает существенными резервами пополнения государственной казны без увеличения налоговой нагрузки за счет ликвидации многочисленных лазеек ухода недобросовестных налогоплательщиков от уплаты налогов. Нельзя забывать, что повышение налогов всегда негативно сказывается на бизнесе. Это тем более важно помнить в тот момент, когда экономика России находится не в лучшем состоянии и прорывных точек роста, кроме как в нефтяных и газовых сферах, в настоящий момент не наблюдается. Нельзя не согласиться с А.Г. Силуановым в



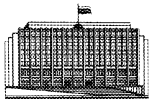
том, что время простых решений по бюджету прошло. Поэтому в настоящее время необходимо принимать и реализовывать неординарные меры для пополнения государственной казны, прибегая к повышению ставок действующих налогов и введению новых только в крайнем случае. На наш взгляд, в российской экономике и налоговой системе этот крайний случай пока еще не наступил. Повышение ставок НДС и НДФЛ и введение налога с продаж неизбежно приведет к замедлению экономического роста вследствие раскручивания инфляции, повышения стоимости кредита, снижения потребления. Поэтому надо использовать другие имеющиеся в российской налоговой системе источники пополнения доходной базы бюджетной системы.

В первую очередь хотелось бы отметить, что экономические ведомства совершенно справедливо обратили внимание на НДС. По этому налогу действительно можно добиться существенного прироста поступлений, не прибегая при этом к повышению его ставок. Сегодня главная проблема данного налога – ярко выраженная тенденция снижения уровня его собираемости: рост вычетов и возмещений по данному налогу существенно опережает увеличение сумм поступлений в бюджет. За 2000–2013 гг. сумма возмещения из федерального бюджета экспортерам увеличилась с 97,4 млрд руб. до 1443 млрд руб., или почти в 15 раз, при увеличении экспорта примерно в 7 раз. Размер зачетов входного НДС, проводимых налогоплательщиками самостоятельно при совершении внутренних операций в 2013 г. составил 27,6 трлн руб., или 89,3% начисленной суммы, в то время как в 2003 г. он составлял всего 76,3%. Таким образом, общая сумма возмещения из федерального бюджета и зачетов составила в 2013 г. 94,0% к начисленной сумме НДС, в то время как в 2003 году, т.е. десять лет назад она равнялась только 82,2%. Вследствие этого при увеличении начисленных сумм налога за период 2003–2013 гг. в 6,2 раза, поступления в бюджет возросли всего в 4 раза. Основная причина создавшегося положения с поступлением НДС в бюджет – созданный и развивающийся с каждым годом механизм хищений налога через



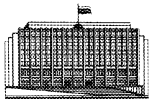
цепочку созданных фирм – однодневок. Нетрудно подсчитать размер возможных дополнительно полученных бюджетом сумм данного налога, если бы удалось улучшить его администрирование. Каждый процент увеличения собираемости налога может обеспечить ежегодный прирост поступлений в федеральный бюджет более чем на 350 млрд руб. При достижении собираемости НДС на уровне, имевшем место в 2003 году, сумма дополнительных поступлений только за счет улучшения администрирования ежегодно могла бы составлять более 3,5 трлн руб., или практически увеличиться вдвое против нынешних поступлений. Вместо этого предлагается повысить ставку НДС на 2 пункта, что может принести казне менее 500 млрд руб. дополнительного дохода в год с негативными последствиями в виде роста инфляции, снижения темпов развития экономики, ухудшения социального положения населения.

Бороться с создаваемыми по НДС схемами только административными мерами достаточно сложно. В конце 2013 года налоговые органы внедрились в практику своей работы новую форму администрирования НДС - компьютеризировали процесс выявления сомнительных заявлений на возмещение из федерального бюджета сумм входного НДС. Итоги этой работы пока еще подводить рано. Тем более, что ею охвачен пока не слишком большой пласт возможных хищений данного налога. За границами этого процесса остался контроль за наиболее крупными суммами – производимыми налогоплательщиками вычетами налога. Думается, что принимаемые налоговыми органами усилия радикально положение не исправят, поскольку для достижения реальных результатов одного лишь усиления контрольных функций налоговых органов недостаточно. История налогового администрирования показала, что ужесточение административных мер не решает создавшихся проблем с собираемостью НДС, но и в определенной степени усугубляет их. В результате происходит дальнейшая забюрократизированность налоговых отношений, усиливается возможность коррупции и возникновения новых схем ухода от налогообложения. Необходимо



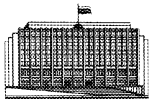
принять более действенные меры, направленные с одной стороны на упрощение налогового администрирования данного налога, и обеспечивающих, с другой стороны, существенный рост поступлений доходов от него в федеральный бюджет.

Наиболее рациональным и эффективным путем решения проблемы хищения средств НДС может быть, по нашему мнению, изменение порядка зачисления средств НДС, полученных от продавцов и перечисления сумм налога покупателям, т.е. использование механизма так называемых «НДС-счетов». Суть предложения состоит в том, чтобы получаемые от покупателя суммы НДС зачислялись налогоплательщиком не на расчетный, а на специальный счет, с которого нельзя было бы взять деньги для иных целей, кроме уплаты НДС поставщику, а также налоговых и иных обязательных платежей государству. Следует сказать, что механизм НДС-счетов имеет достаточно большое число оппонентов. Вместе с тем, серьезных аргументов против их введения, как правило, не приводится. В условиях ежегодных потерь государства в несколько сот миллиардов рублей, недостаточно серьезными, на наш взгляд, выглядят такие аргументы, как увеличение нагрузки на работников банковских органов и на налогоплательщиков. Единственно заслуживающий внимания аргумент противников НДС-счетов - из оборота налогоплательщиков могут быть изъяты огромные финансовые ресурсы. Высказывается мнение, что на НДС-счетах может быть заморожено до половины оборотных средств российских предприятий. Между тем, данный аргумент не выдерживает серьезной критики. При условии разрешения оплачивать с этих счетов все налоги и другие обязательные платежи государству замораживания средств на этих счетах не должно произойти, т.к. в условиях различных сроков уплаты налогов и других платежей, средства на этом счете если и будут накапливаться, то в минимальном размере. Но эту возможную потерю налогоплательщики, думается, перенесут значительно легче, чем повышение на 2 пункта ставки налога. Кроме этого, нельзя не учитывать и те значительные преимущества, которые получают в этом



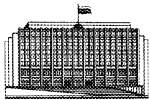
случае добросовестные налогоплательщики. В первую очередь, на порядок сократятся сроки возмещения НДС всем организациям-экспортерам. Фактически это будет означать введение заявительного порядка возмещения НДС для всех без исключения налогоплательщиков. При этом не потребуется прибегать к таким обеспечительным мерам, как банковская гарантия или залог имущественного комплекса. Одновременно с этим при несомненном улучшении и упрощении администрирования данного налога не потребуется вносить изменения в действующие правила учета и отчетности и практику налогового контроля.

Предлагаемое повышение ставки налога на доходы физических лиц и введение налога с продаж направлено, в первую очередь, на укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов, поскольку эти налоги не поступают в федеральный бюджет. Что касается НДФЛ, то данная мера, безусловно, будет способствовать пополнению доходной базы всех без исключения местных и региональных бюджетов и снижению уровня их дефицитности, поскольку поступления данного налога достаточно равномерно распределены по территории страны. Другое дело – налог с продаж. Минфин предлагает установить ставку этого налога в размере 3%, и по его расчетам это позволит увеличить в 2015—2017 годах доходы бюджетов регионов в размере 194,8 млрд, 210,7 млрд и 230 млрд руб. соответственно. Вместе с тем, надо учитывать одно немаловажное обстоятельство: в отличие от НДФЛ, доходы от налога с продаж будут весьма неравномерно распределены по территории страны. Его введение, в основном, усилит доходную базу и увеличит профицит регионов-доноров, но в то же время практически не снизит уровень дефицитности регионов - реципиентов. Основные поступления данного налога будут сконцентрированы в ограниченном числе регионов. Если посмотреть на отчетность об исполнении доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации за 2002 год, то можно убедиться в том, что почти 55% доходов от налога с продаж поступили в бюджеты городов Москвы и

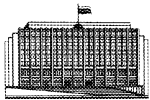


Санкт-Петербурга, а также в бюджет Московской области. Между тем, именно эти субъекты Федерации меньше всего нуждаются в получении дополнительных финансовых ресурсов. При дефицитности по итогам 2013 года бюджетов 60% российских регионов, бюджеты Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга завершили этот год со значительным профицитом. Что же касается регионов с бюджетными дефицитами, то возможные дополнительные поступления от введения налога с продаж ни в коей мере не решат их проблемы. В частности, максимальная сумма годовых поступлений от налога с продаж для бюджета Карелии может составить всего 180 млн руб. «Говорить, что это существенное подспорье для региона, наверное, сложно», — отметила ИТАР-ТАСС замминистра финансов региона Елена Беляева. Таким образом, налог с продаж ни в коей мере не решит главную задачу, которая перед ними ставится - уменьшить число дефицитных бюджетов в российской бюджетной системе. Вместе с тем, при его введении возникает великое множество других проблем: усложнение и рост издержек налогового администрирования, реальный рост инфляции, социальное напряжение в обществе. А если к этому добавить и такой существенный недостаток налога с продаж, как низкая собираемость, то становится невозможным говорить о его фискальной эффективности. Кроме того, следует иметь в виду и то обстоятельство, что Конституционный суд РФ дважды, в 2001 году и в 2003 году, признавал данный налог неконституционным. Существовая параллельно с НДС, он фактически приводит к ситуации двойного налогообложения. Об этих и многих других проблемах налога с продаж уже достаточно много писалось, и поэтому нет смысла их подробно пересказывать. В нынешней ситуации важно подчеркнуть: проблем с данным налогом будет значительно больше, чем пользы от его введения.

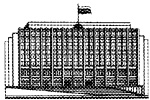
Существенные резервы повышения доходов региональных и местных бюджетов кроются в совершенствовании порядка исчисления НДФЛ. В российской налоговой системе удельный вес данного налога в ВВП в последние годы ни разу не превысил 4%. Это существенно ниже,



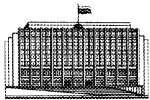
чем во многих других государствах. В США, например, эта доля доходит почти до 10%, а в Западной Европе колеблется в пределах от 8 до 10% к ВВП. Еще более разительное отставание от развитых экономик имеется в части роли подоходного налога с населения в обеспечении доходной базы бюджета. В нашей стране поступления НДФЛ составляют менее 10% всех поступлений в консолидированный бюджет, в то время как в бюджетах экономически развитых стран поступления данного налога занимают доминирующее положение, достигая 30-50%. В частности, в США подоходный налог обеспечивает около 48% всех доходов федерального бюджета и 34% доходов консолидированного бюджета. Естественно, что в определенной мере данное положение объясняется более высоким уровнем жизни населения западных стран. Но все же, на наш взгляд, решающую роль здесь играет другой фактор - преобладание в практике мирового налогообложения прогрессивной шкалы данного налога. Следует заметить, что в период экономического кризиса многие западные страны для пополнения бюджета также шли по пути повышения ставок подоходного налога с населения. Но упор делался на повышении не нижней, а самой верхней ставки в прогрессивной шкале налогообложения. Например, в США максимальная ставка подоходного налога на граждан, равная 35%, в связи с мировым экономическим кризисом была увеличена до 39%, в Дании, имеющей самую высокую ставку налогообложения сверхдоходов в размере 55,4%, власти в связи с кризисом повысили ее до 65 процентов. Во Франции верхняя ставка подоходного налога достигает достаточно высокого уровня - 40%. Тем не менее, в связи с экономическим кризисом Конституционный совет в декабре 2013 года утвердил введение новой налоговой ставки в 75% на сверхвысокие доходы. По данной ставке будет облагаться заработная плата, которая превышает 1 млн евро в год. Думается, что опыт экономически развитых стран нам следует иметь в виду при решении вопроса о повышении ставки НДФЛ. При этом необходимо учитывать также и особенности российской экономики и социальные условия жизни населения. При реформировании российской системы налогообложения



доходов населения следует помнить, что сегодня НДФЛ – это фактически налог «на бедность», плательщиками которого является почти все трудоспособное население страны. При действующей системе вычетов и ставок НДФЛ он взимается с доходов ниже прожиточного минимума. И никакие социальные и прочие вычеты этому не препятствуют в связи с их как незначительными размерами, так и с выборочностью их предоставления. Наоборот, налоговые вычеты сегодня предоставляют существенные преимущества наиболее обеспеченной части населения страны по сравнению с наименее обеспеченной частью налогоплательщиков. Поэтому, повышение общей ставки налога с 13 до 14 или 15% «ударит» прежде всего по низко обеспеченным слоям населения. Между тем, по данным Госкомстата России, почти половина денежных доходов населения (48,7% по данным апреля 2013 г.) в нашей стране концентрируется у группы людей с наиболее высокими доходами. Отношение средней заработной платы 10% занятых с наиболее высокой зарплатой к средней заработной плате 10% занятых с самой низкой заработной платой составило в апреле 2013 г. 15,8 раза. Источником дополнительных доходов бюджетной системы должно стать, по нашему мнению, повышенное обложение доходов высоко обеспеченных слоев населения, в той их части, которая относится к сверхдоходам. Нельзя забывать и тот факт, что в настоящее время источник богатства физических лиц, имеющих сверхдоходы, во всем мире, в том числе и в России, - это все же не заработная плата, а совершенно иные источники. Это, прежде всего, доходы в виде дивидендов, от процентов по банковским вкладам, по акциям, от сдачи имущества в аренду, от реализации имущества, ценных бумаг и других, не связанных с заработной платой доходов. В целом по стране доля доходов населения от оплаты труда составила в 2013 году только 66,1%, против 73,6% в 1992 году. Как показывают расчеты, в России у наиболее состоятельных граждан, которые составляют 20% населения нашей страны, порядка 65% их общих доходов не имеет отношения к заработной плате, а в Москве доля «незарплатных» доходов у «богатых» достигает 90%. Важно

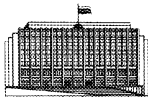


подчеркнуть, что по действующему российскому налоговому законодательству «не зарплатные» доходы или вообще не облагаются НДФЛ, или облагаются по пониженной, против основной, 13-процентной, ставке. В частности, по налоговой ставке в размере 9 процентов, облагаются доходы от долевого участия в деятельности организаций, полученные российскими гражданами в виде дивидендов. Формально не освобождены от налогообложения процентные доходы по вкладам населения в банках. Мало того, по ним можно заплатить налог по повышенной почти в 3 раза налоговой ставке в 35 процентов. Но это произойдет только при условии, если ставка по вкладу превысит установленные в НК РФ размеры. Опять же вероятность попасть под данную прогрессию в большей степени падает на небольшие вклады малообеспеченных слоев населения, которые стремятся «выжать» из своих скромных сбережений максимум дохода. Но при этом налог с доходов по вкладам, исчисляемых в цифрах с шестью и более нулями, можно не платить, и его богатые налогоплательщики не платят, поскольку не выходят за границы процентных ставок, установленных Налоговым кодексом. В этих условиях получается, что преобладающая часть доходов по данному налогу поступает в бюджетную систему страны от наименее обеспеченной части населения. В связи с этим представляется, что сокращение дефицитов региональных и местных бюджетов должно быть обеспечено в первую очередь, за счет доходов сверхобеспеченной части населения страны. Этого можно добиться путем перехода на прогрессивную шкалу налогообложения в части наиболее высоких доходов населения. При этом прогрессивная ставка налогообложения доходов физических лиц должна распространяться на доходы действительно богатых налогоплательщиков, не затрагивая доходы высокооплачиваемых работников и специалистов. В этих условиях важно установить экономически обоснованные как размер налоговой базы, к которой должна применяться повышенная ставка налога, так и налоговая ставка. На наш взгляд, можно было бы ввести две дополнительные повышенные ставки НДФЛ. По одной из них, в



размере примерно 20%, должен облагаться совокупный годовой доход, превышающий 2,0 млн руб. в год. Годовой же доход сверх 10 млн руб. следовало бы облагать по налоговой ставке 30-35 процентов. В совокупный годовой доход следует включить все доходы, получаемые населением, в том числе дивиденды и процентные доходы по вкладам в коммерческих банках, превышающих установленный Кодексом предел, доходы по акциям, а также от реализации имущества и ценных бумаг. Естественно, что должны быть сохранены действующие в настоящее время налоговые льготы и преференции, касающиеся поддержки низкообеспеченных слоев населения. Говоря о формах реформирования НДФЛ в целях пополнения государственных доходов, нельзя забывать, что налоговая политика государства должна быть нацелена также и на стимулирование спроса со стороны населения, который будет способствовать развитию производства и увеличению доходов бюджета. Наличие избыточной массы денежных средств у одной части населения страны и недостаток средств у другой, подавляющей, его части приводит в конечном итоге к проявлению негативных процессов в экономике. Действительно, избыточные денежные средства, как правило, вкладываются высоко обеспеченной частью населения в ценные бумаги, что ведет к росту спекулятивных операций на рынке ценных бумаг, вследствие чего имеет место отрыв реальной стоимости активов от их рыночной стоимости. Одновременно с этим, недостаток денежных средств у основной массы населения стимулирует в условиях неограниченного предложения товаров и услуг привлечение кредитных ресурсов, вследствие чего растет кредиторская задолженность, при этом с истекшими сроками погашения - более быстрыми темпами. Подобное положение чревато с большой степенью вероятности возникновением экономического и финансового кризиса в стране.

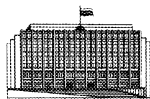
Таким образом, можно сделать вывод, что российская налоговая система имеет достаточно внутренних резервов роста налоговых поступлений в бюджетную систему страны без увеличения налоговой нагрузки на экономику и население.



Резервный фонд Российской Федерации: финансовый механизм и итоги функционирования

***А.Н. СУХАРЕВ**, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного управления и менеджмента Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета*

Резервный фонд Российской Федерации (далее – Резервный Фонд РФ) является элементом созданного в России антициклического финансового механизма сбалансирования федерального бюджета в условиях волатильности цен на углеводороды (нефть, природный газ), который стал реализовываться с 2008 г. Политика антициклического сбалансирования федерального бюджета стала осуществляться в России еще с 2004 г., с момента создания Стабилизационного фонда РФ. В него подлежали зачислению сверхдоходы федерального бюджета по налогу на добычу полезных ископаемых (нефти) и вывозных таможенных пошлин на нефть сырую при превышении цены на нефть над ее базовой ценой (базовая цена на нефть составляла в 2004–2005 гг. – 20 долл./барр; 2006 –2007 гг. – 27 долл./барр.). При цене на нефть ниже базовой, недостающие доходы должны были списываться из Стабилизационного фонда РФ для финансирования расходов федерального бюджета. Средства Стабилизационного фонда РФ в январе 2008 г. были разделены и направлены в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния РФ. С 2008 г. сверхдоходы федерального бюджета подлежат зачислению в Резервный фонд РФ.



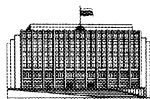
Первоначально цель Резервного фонда РФ была обозначена как финансирование нефтегазового трансферта при недостаточности для этого полученных нефтегазовых доходов. В соответствии с действующей трактовкой бюджетного законодательства, Резервный фонд РФ представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению и предназначенных для осуществления сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета.⁷⁸ Кроме того, средства Резервного фонда могут быть использованы для досрочного погашения государственного внешнего долга.

В системе созданного антициклического финансового механизма сбалансирования федерального бюджета с 2008 г. центральное место было отведено нефтегазовому трансферту – нефтегазовых доходов, направляемых на финансирование расходов федерального бюджета. Бюджетным кодексом была установлена фиксированная величина нефтегазового трансферта, равная 3,7% от прогнозируемого ВВП⁷⁹. Нефтегазовые доходы в течение года должны были накапливаться на счете Министерства финансов РФ, открытого в Федеральном казначействе и находящегося в ЦБ РФ и ежемесячно равными частями списываться на финансирование расходов текущего федерального бюджета в рамках утвержденного объема нефтегазового трансферта в федеральном законе о федеральном бюджете. При аккумуляции на счете необходимой величины нефтегазовых доходов, доходы сверх этой величины должны направляться в Резервный фонд РФ, а при достижении им объема 7% (ранее было 10%)⁸⁰ от прогнозируемого ВВП – в Фонд национального благосостояния РФ. При недостатке

⁷⁸ Ст. 96.9 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по состоянию 25 января 2013 г.). – М.: Проспект, 2013 г.

⁷⁹ Ст. 96.8 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по состоянию 25 января 2013 г.). – М.: Проспект, 2013 г.

⁸⁰ В рамках 2010–2014 гг. максимальная величина для Резервного фонда РФ не определяется.



нефтегазовых доходов текущего года, недостающая величина средств должна изыматься из Резервного фонда РФ. В период финансового кризиса в России величина нефтегазового трансферта была установлена на более высоком уровне по отношению к ВВП (в 2008 г. – 6,1%; 2009 г. – 5,5%; 2010 г. – 4,5%).

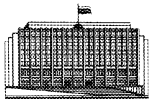
С 2013 г. был изменен порядок формирования и расходования средств Резервного фонда РФ. Было исключено понятие нефтегазового трансферта, действовавшего в федеральном бюджете в 2008–2012 гг. В качестве источника доходов федерального бюджета установлены дополнительные нефтегазовые доходы. Они определяются в виде разницы между фактическими нефтегазовыми доходами и нефтегазовыми доходами, которые получил бы федеральный бюджет при базовой цене на нефть. В качестве цены на нефть используется российская нефть марки «Юралс». Базовая цена рассчитывается как средняя цена за последние 10 лет (в переходном периоде, начиная с 2013 г. базовая цена на нефть принимается равной средней цене за первое полугодие 2012 г. или 112,23 дол./барр., а в последующие годы она устанавливается равной среднему её значению за последние 5 лет, с увеличением ретроспективного периода расчета на 1 год за каждый последующий календарный год, до тех пор пока период её расчета не составит 10 лет).

В соответствии с положениями бюджетного законодательства дополнительные доходы, подлежащие зачислению в Резервный фонд РФ можно формализовать следующим образом.⁸¹

$$ДД_{(n)} = D_{(n)} \times (C_{T(n)факт} - C_{T(n)баз}) / C_{T(n)факт},$$

где $ДД_{(n)}$ – дополнительные нефтегазовые доходы по n -му источнику нефтегазовых доходов федерального бюджета (за месяц);

⁸¹ Ст. 96.9 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по состоянию 25 января 2013 г.). – М.: Проспект, 2013 г.



$D_{(n)}$ – дополнительные нефтегазовые доходы по n -му источнику нефтегазовых доходов федерального бюджета (за месяц); $Ст_{(n)факт}$ и $Ст_{(n)факт}$ – ставка налога по n -му источнику нефтегазовых доходов федерального бюджета (соответственно фактически действующая и базовая).

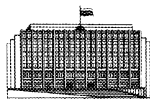
Источниками нефтегазовых доходов федерального бюджета являются:

- вывозная таможенная пошлина на нефть сырую;
- вывозная таможенная пошлина на газ природный;
- вывозная таможенная пошлина на товары, выработанные из нефти;
- налог на добычу полезных ископаемых (по нефти).

Изначально задуманный механизм Резервного фонда РФ действовал только в 2008–2009 гг., а затем в бюджетное законодательство были внесены изменения, направленные на временное изменение установленного финансово-бюджетного механизма, созданного в России с 2008 г.

В 2008–2009 гг. было произведено зачисление нефтегазовых доходов 909,1 млрд руб. (табл. 1). Далее они два года не поступали в Резервный фонд РФ, а в 2012 и 2013 гг. (по итогам соответственно 2011 и 2012 гг.) их вновь туда стали зачислять (в сумме – 1,8 трлн руб.). Потом опять были внесены в бюджетное законодательство положения, приостанавливающие зачисление в Резервный фонд РФ нефтегазовых доходов за 2013–2015 гг., а также вообще выделение в составе федерального бюджета в эти годы нефтегазовых доходов.

Расходование средств Резервного фонда стало осуществляться с 16 марта 2009 г., когда средства со счетов в иностранной валюте переводились в рубли и перечислялись на финансовое обеспечение сбалансированности федерального бюджета. Расходование средств

Таблица 1. Формирование и расходование средств Резервного фонда РФ (2008 – 2013 гг.)⁸²

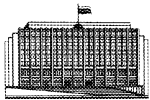
млрд руб.

Год	Зачисление средств			Расходование средств		Сальдо поступлений	Переоценка средств	Остаток средств на 1 января следующего года
	Из Стабфонда РФ	Нефтегазовые доходы	Доходы от размещения средств	Нефтегазовый трансферт	Для сбалансированности федерального бюджета			
2008	3 069,0	420,6	28,6	–	–	+ 3 518,2	+ 509,4	4 027,6
2009	–	488,5	205,0	179,4	2 964,8	- 2 450,7	+ 253,6	1 830,5
2010	–	–	–	–	1 144,0	- 1 144,0	+ 88,7	775,2
2011	–	–	–	–	–	–	+ 36,3	811,5
2012	–	1 090,4	–	–	–	+ 1 090,4	- 16,2	1 885,7
2013	–	713,5	–	–	–	+ 713,5	+ 260,5	2 859,7
Итого	3 069,0	2 713,0	233,6	179,4	4 108,8	+ 1 727,4	+ 1 132,3	

осуществлялось только в течение двух лет (2010–2011 гг.), а их величина составила около 4,3 трлн руб. При этом изъятие средств на финансирование нефтегазового трансферта было только 179,4 трлн руб. из-за поступления нефтегазовых доходов в федеральный бюджет, которые не были перечислены в Резервный фонд РФ, а использованы для финансового обеспечения нефтегазового трансферта. В целом по 2009 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета были даже больше величины нефтегазового трансферта (на 309,1 млрд руб.), но из-за неравномерности их поступления в течение года возникла необходимость использовать средства Резервного фонда РФ на его финансирование. Наибольшими изъятиями средств из Резервного фонда РФ было на финансирование сбалансированности федерального бюджета (4,1 трлн руб.).

Отличие расходования средств фонда на финансовое обеспечение сбалансированности федерального бюджета от перечисления

⁸² Составлено и рассчитано по: Движение средств и остатки на отдельных счетах по учету средств фонда / Резервный фонд РФ // Официальный сайт Министерства финансов РФ // www1.minfin.ru.

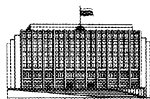


нефтегазового трансферта в федеральный бюджет состояло в том, что изъятия средств в целях сбалансированности федерального бюджета производились сверх величины утвержденного нефтегазового трансферта. Сами суммы таких изъятий определялись необходимостью покрытия утвержденных расходов в федеральном законе о федеральном бюджете.

В феврале 2008 г. в Резервный фонд РФ было зачислено 28,6 млрд руб., но это были доходы от размещения средств Стабилизационного фонда РФ. В 2009 г. было зачислено 205,0 млрд руб. полученных доходов от размещения средств Резервного фонда РФ за 2008 г. и 2009 г. (за 2009 г. часть доходов от размещения средств фонда была получена в 2010 г.). В дальнейшем в связи с необходимостью снижения дефицита федерального бюджета было принято зачислять доходы от размещения Резервного фонда РФ непосредственно в федеральный бюджет, и поэтому такие доходы не стали выступать источником его формирования. Однако предполагается, что такой порядок зачисления доходов является временным, а в дальнейшем (с 2016 г.) планируется вернуться к их зачислению в Резервный фонд РФ.

Всего за 6,5 лет (2008 – сер. 2014 гг.) в Резервный фонд РФ было зачислено 5,8 трлн руб., а израсходовано около 4,3 трлн руб. При этом $\frac{1}{2}$ всех источников финансовых ресурсов Резервного фонда РФ составили средства расформированного Стабилизационного фонда.

Максимальный объем Резервный фонд РФ достиг 1 марта 2009 г. (4869,7 млрд руб.), что было обусловлено наибольшей девальвацией рубля в период финансового кризиса 2008-2009 гг. Из-за размещения средств в иностранной валюте, с ростом её курса по отношению к рублю произошло увеличение средств фонда в рублях. Максимальный объем Резервного фонда РФ в пересчете на доллары США был достигнут 1

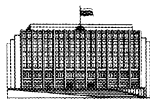


сентября 2008 г. и составил 142,6 млрд долл.⁸³ Это было вызвано зачислением в фонд в предыдущем месяце (август 2008 г.) нефтегазового трансферта. Максимальный объем фонда по отношению к ВВП был в феврале–марте 2008 г. (12,5% ВВП), что также связано с девальвацией рубля. Правительство РФ не прибегло к сокращению величины фонда до 10% ВВП, чтобы соответствовать прописанной в бюджетном законодательстве норме, в связи с тем, что его увеличение связано с изменением курса рубля, который был подвержен большой волатильности. Минимальная величина Резервного фонда РФ была 1 августа 2011 г. и составляла 735,0 млрд руб. или 1,3% ВВП. В эквиваленте долларах США минимальная величина фонда была 1 января 2011 г. и составляла 25,4 млрд долл.

ЦБ РФ на средства Резервного фонда РФ, находящихся в национальной валюте не начисляет процентов. Поэтому средства размещаются в иностранную валюту, на счетах, открытых в ЦБ РФ, который в свою очередь размещает их в иностранные активы, номинированные в данных валютах. Правительством РФ и Министерством финансов РФ установлены требования к таким активам⁸⁴ [2-8]. Доход, приносимый этими активами, зачисляется на рублевый счет федерального бюджета (в 2009 г. – на рублевый счет Резервного фонда РФ). Такой механизм позволяет ЦБ РФ снизить для себя валютный риск и изменение курса рубля не оказывает воздействие на величину его собственных средств. В противном случае, ЦБ РФ мог

⁸³ Совокупный объем средств Фонда / Резервный фонд РФ // Официальный сайт Министерства финансов РФ / www1.minfin.ru.

⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 955» О порядке управления средствами Резервного фонда». Приказ Министерства финансов РФ от 17 апреля 2013 г. № 111 «О номинальном объеме приобретенных за счет средств Резервного фонда обязательств одного выпуска».



бы как получать значительные убытки, так и значительную прибыль или положительный результат от переоценки международных резервов⁸⁵.

Средства, зачисляемые в Резервный фонд РФ, подлежат конвертации в иностранную валюту (доллары США, евро, фунты стерлинги). При этом доля средств, номинированных в долларах США и евро составляет по 45%, а в фунтах стерлингах – 10% (табл. 2)⁸⁶.

Таблица 2. Величина и структура средств Резервного фонда РФ (на 1 января)⁸⁷

На 1 января	Величина средств фонда			Структура средств (валюта номинирования)				
	В эквиваленте российских рублей, млрд руб.	В эквиваленте долларов США, млрд долл.	В % к ВВП	В рублях	В долларах США, млрд долл.	В евро, млрд евро	В фунтах стерлингах, млрд ф. ст.	В СДР ⁸⁸ млрд СДР
2008*	3 069,0	125,4	7,4	–	56,4	38,2	6,3	–
2009	4 027,6	137,1	12,5	–	64,0	43,8	7,31	0,5
2010	1 830,5	60,5	4,7	–	26,0	18,3	4,2	1,0
2011	775,2	25,4	1,7	150,0	8,2	6,8	1,2	1,0
2012	811,5	25,2	1,5	–	11,1	9,0	1,6	–
2013	1 885,7	62,1	3,0	–	27,4	21,5	3,9	–
2014	2 859,7	87,4	4,3	–	38,1	29,4	5,4	–
2014 (01.09)	3 387,3	91,7	4,7	–	40,8	31,4	5,8	–

* На 30 января 2008 г. – первый день зачисление средств в Резервный фонд РФ.

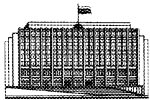
Кроме того, за счет средств Резервного фонда РФ производилось формирование резервной позиции Российской Федерации в МВФ (991,94 млн СДР). Эти средства можно представлять как одно из направлений размещения средств Резервного фонда РФ. Однако в дальнейшем, в связи с изменением законодательства о ЦБ РФ, функции Министерства финансов РФ по формированию резервной позиции в

⁸⁵ Смирнова О.В. Сеньораж и формирование прибыли центрального банка: теоретико-экономический аспект // Финансы и кредит. – 2013. – № 1. – С. 22–28.

⁸⁶ Приказ Министерства финансов РФ от 16 января 2008 г. № 4 «Об утверждении нормативной валютной структуры средств Резервного фонда, порядка приведения фактической валютной структуры средств Резервного фонда в соответствие с нормативной валютной структурой».

⁸⁷ Составлено по: «Информационные сообщения о результатах размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния» // Официальный сайт Министерства финансов РФ // www1.minfin.ru.

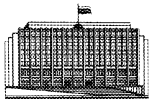
⁸⁸ СДР (транслитерация от SDR – Special Drawing Rights) – специальные права заимствования, эмитируемые в безналичной форме МВФ в целях повышения международной ликвидности. СДР может обращаться только между центральными банками, национальными финансовыми органами, международными финансовыми организациями.



МВФ были переданы ЦБ РФ. В соответствии с этим средства, внесенные Российской Федерацией в формирование резервной позиции в МВФ, были отнесены на ЦБ РФ, а тот, в свою очередь, 18 января 2011 г. выплатил Министерству финансов РФ рублевый эквивалент компенсации переданной ему резервной позиции (46 млрд руб.), которая была зачислена на рублевый счет по учету средств Резервного фонда РФ. На полученные средства Министерство финансов РФ приобрело иностранную валюту путем зачисления ее на счета, открытые в иностранной валюте по учету средств Резервного фонда РФ.

Суммарно за 6,5 лет (2008–сер. 2014 гг.) доходы от размещения средств Резервного фонда РФ составили около 292,1 млрд руб., а полученная положительная переоценка его средств (от переоценки иностранной валюты по действующему рыночному курсу) составила более 1,2 трлн руб. (табл. 3). Таким образом, в структуре совокупного дохода фонда доля доходов от размещения средств составила $1/5$, а доля «вклада» переоценки средств – $4/5$.

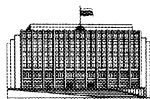
Из-за размещения средств фонда за рубежом в инструменты финансового рынка с низкой доходностью (с целью минимизации риска и поддержания высокой ликвидности) среднегодовая номинальная доходность средств Резервного фонда РФ за тот же период (6,5 лет) составила всего 2,0%, а среднегодовая реальная доходность была вообще отрицательной и составила «минус» 6,5%. С учетом переоценки средств фонда, номинированных в иностранной валюте, среднегодовая номинальная доходность составляла 10,1%, а среднегодовая реальная доходность – 0,9%. Таким образом, хотя и удалось в целом выйти на положительное значение реальной доходности от размещения средств фонда, но она была крайне низкой и на неё существенное воздействие оказывает курс российского рубля. Учитывая, что расходование средств Резервного фонда РФ должно производиться в неблагоприятный для



российской экономики период, который возникает при падении цен на нефть и сопровождается ослаблением российского рубля, то в этот период положительная переоценка средств фонда будет максимальной и соответственно среднегодовые значения номинальной и реальной доходности будут выше.

Заметим, что размещение средств Резервного фонда РФ имеет свои ограничения, связанные с необходимостью не только обеспечения сбалансированности федерального бюджета, но и стабилизации основных макроэкономических показателей. Размещение средств фонда во внутренние активы не позволяет активно использовать меры антициклической экономической политики. Одновременно размещение средств фонда за рубежом не позволяет использовать его средства для развития российской экономики. С другой стороны, такое использование его средств приведет к невозможности их быстрого изъятия при падении цен на нефть. Учитывая всё это, можно всё же считать целесообразным частичное (50%) размещение средств Резервного фонда РФ во внутренние активы с учетом прогнозируемой временной структуры их изъятия в целях покрытия дефицита федерального бюджета.

Установленная бюджетным законодательством предельная величина Резервного фонда РФ (7% ВВП) не позволяет его действительно использовать для решения проблемы процикличности федерального бюджета. Вообще представляется невозможным формирование такого финансового резерва, который позволил бы произвести полное сглаживание динамики макроэкономических показателей и колебаний расходов (в реальном выражении) федерального бюджета в условиях циклов подъема и спада цен на нефть. По расчетам автора, величина



такого фонда превысила бы национальное богатство России⁸⁹, которое составляет около 5 трлн долл. (на начало 2013 г.). Это означает, что при формировании Резервного фонда РФ с достаточным объемом средств, привело бы к еще большему увеличению национального богатства России и потребовало бы большего изъятия природной ренты и вообще конъюнктурных доходов экономики от высоких цен на углеводороды в федеральный бюджет, а также значительного увеличения доли сбережений в ВВП.

Таблица 3. Финансово-экономические показатели управления средствами Резервного фонда РФ (2008 – сер. 2014 гг.)⁹⁰

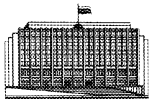
Годы	Доходы от размещения средств (по году отнесения) (млрд руб.)	Переоценка средств (млрд руб.)	Всего доходы от размещения и переоценки средств (млрд руб.)	Доходность (% годовых)			
				Номинальная		Реальная	
				Без учета переоценки средств	С учетом переоценки средств	Без учета переоценки средств	С учетом переоценки средств
2008	186,2	+ 509,4	695,6	5,7	21,4	- 7,7	6,1
2009	47,9	+ 253,6	301,5	1,6	10,3	- 6,6	1,4
2010	16,6	+ 88,7	105,3	1,3	8,1	- 6,9	- 0,7
2011	15,6	+ 36,3	51,9	2,0	6,5	- 3,9	0,4
2012	13,0	- 16,2	- 3,2	1,0	- 0,2	- 5,3	- 6,4
2013	3,9	+ 260,5	264,4	0,2	14,0	- 5,9	7,0
2014*	8,9	+ 77,3	86,2	0,2	1,5	- 2,9	- 1,7
Итого	292,1	+ 1 209,6	1 501,7				
В среднем (за полный год)				2,0	10,1	- 6,5	0,9

* За первое полугодие.

Всё это привело бы к сокращению текущего потребления, с возможным его увеличением в будущем за счет инвестирования средств фонда в национальную экономику в целях её развития. В условиях неопределенности цен на нефть в будущем представляется вообще невозможным делать какие-либо прогнозы относительно достаточной

⁸⁹ Национальное богатство – совокупная стоимость всех экономических активов (нефинансовых и финансовых) в рыночных ценах, находящихся в собственности резидентов страны, за вычетом их финансовых обязательств.

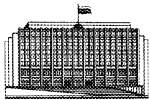
⁹⁰ Составлено и рассчитано по: «Движение средств и остатки на отдельных счетах по учету средств фонда / Резервный фонд РФ» // Официальный сайт Министерства финансов РФ // www1.minfin.ru.



величины Резервного фонда РФ, а его безграничное увеличение имело бы не только экономические последствия, но и неблагоприятные политические последствия (острую критику правительства, в то время, как рост социальных расходов позволяет ему формировать позитивный образ среди широких слоев населения).

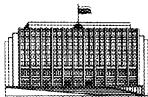
В реальности создание Резервного фонда РФ преследует целью осуществление не полного, а только частичного сглаживания макроэкономических показателей и динамики реальных расходов федерального бюджета. Предполагается, что величина средств Резервного фонда РФ должна быть такой, чтобы время его расходования было достаточно для изменения экономической политики государства при падении цен на нефть. В этом плане, Резервный фонд РФ рассматривается не как универсальное средство безопасности экономики России, а только как «подушка безопасности», которая должна смягчить экономический шок.

Правительство РФ активно не использует механизм Резервного фонда РФ в осуществлении антициклической финансовой политики, а накапливает и расходует бюджетные излишки на общем счете федерального бюджета, которые в некоторые моменты времени могут превышать величину средств, аккумулированных в Резервном фонде РФ. Это обусловлено пристальным вниманием общества к Резервному фонду РФ. Увеличение средств в нем воспринимается негативно, как упущенная возможность финансирования социальных расходов, а его расходование воспринимается как индикатор ухудшения макроэкономических показателей в России и вызывает увеличение приобретения иностранной валюты и продажи акций российских эмитентов, что еще больше дестабилизирует экономику. В этих условиях, не смотря на изначально задуманную финансово-макроэкономическую эффективность Резервного фонда РФ, его



механизм оказывается не нейтрален относительно политического и поведенческого факторов. Ликвидация Резервного фонда РФ также сегодня не представляется целесообразной, так как это воспринялось бы как отказ руководства страны от проведения политики бюджетных излишков и не позволило бы в будущем их использовать при значительном падении цен на нефть.

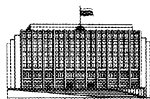
Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что потенциал Резервного фонда РФ реализован не полно по сравнению с тем, что планировалось при его создании. Его величины оказывается недостаточно для эффективного решения проблемы сбалансированности федерального бюджета, а управление средствами фонда не обеспечивает получение сколько-либо существенного дохода, что приводит к потерям для федерального бюджета.



Фонд национального благосостояния Российской Федерации: прошлое, настоящее, будущее

***А.Н. СУХАРЕВ**, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного управления и менеджмента Тверского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета*

Главным фактором, воздействующим на социально-экономическое развитие России, является цена на нефть, складывающаяся на мировых рынках. Ее колебания приводят к существенным изменениям важнейших макроэкономических показателей в России. Это требует проведение особой экономической политики, а в сфере государственных финансов – реализации антициклического бюджета, который должен быть сбалансирован не в рамках отдельного года, а за ряд лет. Наиболее остро такая необходимость обозначилась в ходе роста цен на нефть с начала 2000-х гг. В целях сдерживания инфляции, нарастающей под воздействием притока иностранной валюты от продажи нефти по более высоким ценам, в условиях управляемого плавания российского рубля, ЦБ РФ необходимо было найти неэмиссионные источники приобретения все возрастающего потока иностранной валюты, не допустив значительного укрепления рубля. Сдерживание процесса укрепления рубля было необходимо для поддержания ценовой конкурентоспособности российских товаров. Всё это потребовало создания автоматического механизма, в котором, с одной стороны, происходило бы формирование государственных сбережений, а с другой стороны, использование этих государственных сбережений для

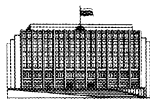


приобретения иностранной валюты. Реализация такого механизма была осуществлена на основе создания Стабилизационного фонда РФ (2004–2008 гг.).

Развитие в России антициклического регулирования экономики на основе механизма государственных сбережений привело к созданию в 2008 г. Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ. Резервный фонд РФ, по сути, стал выполнять ту же роль, которую выполнял Стабилизационный фонд РФ, а Фонд национального благосостояния РФ (далее – Фонд) (первоначально в бюджетном законодательстве он получил название Фонда будущих поколений РФ) призван был решать долгосрочные и даже сверхдолгосрочные задачи. При создании Фонда будущих поколений РФ в бюджетном законодательстве не были прописаны его цели и не было ясно, зачем он нужен, какие конкретно задачи он должен выполнять. В дальнейшем в бюджетном законодательстве фонд получил название Фонда национального благосостояния РФ, а в качестве его цели было определено софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан и покрытие дефицита Пенсионного фонда РФ⁹¹.

Первое зачисление средств в Фонд было осуществлено 30 января 2008 г. в объеме 782,8 млрд руб. из Стабилизационного фонда РФ (табл.1). Эта сумма представляла собой превышение объема Стабилизационного фонда РФ величины в 10% от ВВП, которая была зачислена в Резервный фонд РФ. В дальнейшем источником формирования Фонда должны были стать нефтегазовые доходы федерального бюджета, подлежащие зачислению в него при достижении объема Резервного фонда РФ 10% ВВП (впоследствии 7%). По мере роста номинального ВВП предельная величина Резервного фонда РФ должна также увеличиваться. Однако за всё время

⁹¹ Ст. 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации. – М. : Проспект, 2013 г.

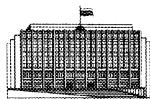


функционирования Фонда зачисление в него нефтегазовых доходов было только в 2008 г. пять зачислений на сумму 1622 млрд руб. (табл. 2), а в дальнейшем, из-за мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., который затронул и Россию, такие зачисления были временно приостановлены (с внесением соответствующих поправок в бюджетное законодательство). С 2009 г. зачисление нефтегазовых доходов не производилось, и было приостановлено до 1 января 2015 г. (также до этой даты приостановлено выделение в составе доходов федерального бюджета нефтегазовых доходов).

Таблица 1. Ключевые события в области формирования и использования средств Фонда национального благосостояния РФ⁹²

Событие	Дата	Примечание
Первое зачисление средств	30 января 2008 г.	За счет расформированного Стабилизационного фонда РФ (перечислено на счета, открытые в долларах США, евро и фунтах стерлингах в ЦБ РФ средств в эквиваленте 782,8 млрд руб.)
Первое зачисление нефтегазовых доходов	18 августа 2008 г.	Зачисления были только в 2008 г. (5 зачислений на 1622,0 млрд руб.)
Первое зачисление доходов от размещения средств	20 января 2009 г.	Зачисления были только в 2009 г. (включая доходы, полученные за 2008 г в сумме 92,5 млрд руб.)
Первое размещение средств в российской экономике с целью её стабилизации (перечисление средств Внешэкономбанку)	29 января 2009 г.	В соответствии с федеральным законом «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ (с измен. и доп.)»
Первая продажа иностранной валюты с целью размещения средств в национальной валюте	31 июля 2009 г.	
Первое расходование средств	29 апреля 2010 г.	Расходование производилось только на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан, начиная за 2009 г.

⁹² Составлено по: «Информационные сообщения о результатах размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ». Рассчитано и составлено по данным о движении средств Фонда национального благосостояния РФ // Официальный сайт Министерства финансов РФ / www.minfin.ru/ru/

Таблица 2. Формирование и расходование средств Фонда национального благосостояния РФ (2008 – сер. 2013 гг.)⁹³

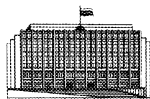
(млрд руб.)

ЗАЧИСЛЕНИЕ СРЕДСТВ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Итого
Средства Стабилизационного фонда РФ	782,8	–	–	–	–	–	782,8
Нефтегазовые доходы федерального бюджета	1622,0	–	–	–	–	–	1622,0
Доходы от размещения средств (по году зачисления)*	–	92,5	–	–	–	–	92,5
Итого	2404,8	92,5	–	–	–	–	2497,3
РАСХОДОВАНИЕ СРЕДСТВ							
Направление на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан	–	–	2,5	3,4	3,9	5,7	15,5
Итого	–	–	2,5	3,4	3,9	5,9	15,7
Сальдо:	+2404,8	+ 92,5	- 2,5	- 3,4	- 3,9	- 5,9	+ 2481,6
Накопленное сальдо зачислений и расходований	+ 2404,8	+ 2497,3	+ 2494,8	+ 2491,4	+ 2487,5	+ 2481,6	
Изменение средств за счет переоценки иностранной валюты (накопленный итог на 1 января следующего года)	+ 179,7	+ 271,7	+ 200,7	+ 303,0	+ 203,1	+ 419,0	
Остаток средств на 1 января следующего года	2584,5	2769,0	2695,5	2794,4	2690,6	2900,6	

* С 2010 г. доходы от размещения средств Фонда национального благосостояния стали направляться в федеральный бюджет.

Из-за изменения курса рубля по отношению к ведущим мировым валютам объем средств Фонда национального благосостояния РФ подвержен изменению. Это связано с тем, что большая часть его средств номинирована в иностранной валюте. Максимальный объем средств Фонда национального благосостояния РФ по отношению к ВВП был достигнут в феврале–марте 2009 г. (период наибольшего номинального обесценения рубля) и составлял 7,7%, одновременно в

⁹³ Рассчитано и составлено по данным о движении средств Фонда национального благосостояния РФ // Официальный сайт Министерства финансов РФ / www.minfin.ru/ru/

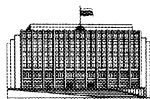


этот период максимальный объем был достигнут и в абсолютном выражении – 2 995,5 млрд руб.

Как предполагалось, другим источником формирования Фонда должны были стать инвестиционные доходы от размещения его средств. Фактически в него они были зачислены только в 2009 г. в сумме 92,5 млрд руб. (6 зачислений) по итогам инвестирования средств за 2008 и 2009 гг. С 2010 г. инвестиционные доходы подлежали непосредственному перечислению в федеральный бюджет, минуя счета Фонда. Такой порядок был связан с необходимостью снижения дефицита федерального бюджета. Предполагалось, что он является временным, а в дальнейшем инвестиционные доходы опять должны зачисляться в Фонд. Всего за шесть лет функционирования Фонда (2008 г. – сер. 2014 гг.) величина инвестиционного дохода составила 206,2 млрд руб., что крайне мало и соответствует только среднегодовой номинальной доходности в 1,4%, в то время как за все годы существования Фонда уровень инфляции превышал это значение. В итоге накопленная реальная доходность составила «минус» 32,0% (соответствует среднегодовой реальной доходности «минус 6,2%»). Таким образом, в целом средства Фонда имели тенденцию к обесцениванию, которое составляло 6,2% в год (табл. 3).

По расчетам автора, при размещении средств Фонда в российской экономике с доходностью равной ставке рефинансирования позволило бы получить доход в размере 1052 млрд руб., что почти в 2 раза больше фактически полученного дохода (с учетом переоценки активов). Чтобы выйти на нулевую среднегодовую реальную доходность для средств Фонда необходима девальвация российского рубля до соотношения 40 руб. 90 коп. за доллар США.

Совокупно за шесть лет наибольший прирост средств Фонда (2/3) был получен не за счет доходов от его размещения, а за счет



переоценки его активов вследствие изменения курса иностранных валют. Таким образом, доходность средств с учетом переоценки средств была почти в три раза больше, чем собственно полученный инвестиционный доход. Если учитывать фактор переоценки средств Фонда вследствие изменения курса национальных валют, в которых номинированы его активы, то среднегодовая номинальная доходность средств составит 4,6%, а среднегодовая реальная доходность – «минус» 3,5%.

Таблица 3. Финансовые результаты от размещения средств, Фонда национального благосостояния РФ (2008 – 2013 гг.)⁹⁴

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Итого
Доходы от размещения средств (по году отнесения) (млрд руб.)	55,3	34,9	26,8	41,1	14,9	33,2	206,2
Финансовый результат от переоценки активов номинированных в иностранн валюте (млрд руб.)	179,7	92,0	- 77,0	102,3	- 99,9	215,9	413,0
Итого (млрд руб.)	235,0	126,9	- 50,2	143,4	- 85,0	249,1	619,2
Номинальная доходность от размещения средств (без переоценки активов) (%)	3,3	1,3	1,0	1,5	0,5	1,2	9,1
Номинальная доходность от размещения средств (с учетом переоценки активов) (%)	13,9	4,7	-1,6	5,2	-3,1	9,3	30,7
Реальная доходность от размещения средств (без переоценки активов) (%)	-8,8	-6,9	-7,2	-4,3	-5,7	-5,0	-32,0
Реальная доходность от размещения средств (с учетом переоценки активов) (%)	0,6	-3,7	-9,6	-0,8	-9,1	2,6	-19,0

На масштабы переоценки средств Фонда наиболее существенное воздействие оказывает изменение курса российского рубля, что в перспективе, при оставлении значительной доли его средств, номинированных в иностранной валюте, может привести к кардинальному изменению общего уровня доходности Фонда за весть

⁹⁴ Рассчитано и составлено по данным о движении средств Фонда национального благосостояния РФ // Официальный сайт Министерства финансов РФ / www.minfin.ru/ru/



период его функционирования. Так, снижение цен на нефть приведет к необходимости ослабления национальной валюты, что вызовет автоматическую переоценку средств Фонда. При ослаблении российского рубля и росте курса доллара США на 5 руб. приведет к приросту величины средств Фонда на 427 млрд руб. руб., на 10 руб. – 853 млрд руб., на 15 руб. – более 1280 млрд руб. (табл. 4).

Таблица 4. Оценка изменения величины и доходности средств Фонда благосостояния РФ при изменении курса российского рубля⁹⁵

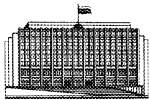
Изменение курса доллара США*	Курс российского рубля (руб./долл.)**	Изменение величины Фонда	
		Млрд руб.	%
Уменьшение на 10 рублей	26,93	– 853	– 29,4
Уменьшение на 5 рублей	21,93	– 427	– 14,7
Уменьшение на 1 рубль	35,93	– 85	– 2,9
Прирост на 1 рубль	37,93	+ 85	+ 2,9
Прирост на 5 рублей	41,93	+ 427	+ 14,7
Прирост на 10 рублей	46,93	+ 853	+ 29,4
Прирост на 15 рублей	51,93	+ 1280	+ 44,1
Прирост на 20 рублей	56,93	+ 1706	+ 58,8

* Предполагается сохранение неизменным курса доллара США с евро и фунтом стерлингов.

** В качестве «точки отсчета» берётся курс рубля к доллару США на 1 сентября 2014 г. (1 долл. = 36,93 руб.).

Использование средств Фонда включает в себя два типа операций: размещение и расходование. Размещение – направление средств во вложение в какие-либо активы, что не приводит к уменьшению общей величины средств Фонда. Расходование – направление средств на те цели, для достижения которых Фонд создан, и представляют собой процесс уменьшения общей его величины. За всё время функционирования Фонда из него было произведено расходование 15,7

⁹⁵ Авторская разработка.

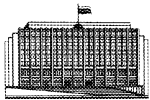


млрд руб. на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан⁹⁶.

Первоначально не предполагалось размещение средств Фонда в российской экономике, и они вкладывались в перечень наиболее надежных и ликвидных ценных бумаг ряда зарубежных стран (Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Канады, Люксембурга, Нидерландов, США, Финляндии, Франции, Швеции)⁹⁷, включая ценные бумаги международных финансовых организаций, и номинировались в трех валютах – долларах США (45%), евро (45%) и фунтах стерлингах (10%). Начавшийся в 2008 г. финансовый кризис потребовал активного использования средств Фонда, и в соответствии с федеральным законом «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации», они стали использоваться (важно заметить: размещаться, а не расходоваться) в целях стабилизации национальной экономики. В качестве агента стабилизации был выбран Внешэкономбанк, являющийся по своему статусу банком развития и имеющий организационно-правовую форму некоммерческой организации – государственной корпорации. Средства Фонда передавались Внешэкономбанку под фиксированную ставку процента (в среднем около 7% годовых в российских рублях). Внешэкономбанк за счет средств Фонда предоставлял

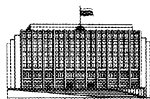
⁹⁶ В соответствии с программой софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан может получить на каждую 1 тыс. руб. добровольных отчислений на формирования своих пенсионных накоплений от государства еще 1 тыс. руб. Государство финансирует это за счет Фонда национального благосостояния РФ. В том случае, если гражданин добровольно не выбрал частную управляющую компанию для своих пенсионных накоплений или негосударственный пенсионный фонд, то эти средства автоматически передаются под управление Внешэкономбанка. Таким образом, при таком расходовании средств Фонда национального благосостояния сегодня производится продажа Министерством финансов РФ через ЦБ РФ иностранной валюты и размещение полученных средств во Внешэкономбанке. Учитывая инвестиционную стратегию Внешэкономбанка, а также других негосударственных управляющих компаний и негосударственных пенсионных фондов, можно считать, что тем самым происходит трансформация средств из внешних во внутренние активы. На покрытие дефицита Пенсионного фонда РФ до настоящего времени пока расходование средств из Фонда национального благосостояния не производилось.

⁹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния».



субординационные кредиты российским банкам, столкнувшимся с сокращением капитала (собственных средств) из-за падения стоимости финансовых активов, а также использовал средства на приобретение ценных бумаг российских эмитентов. Средства, направленные Внешэкономбанку на поддержания курса ценных бумаг российских эмитентов, были с процентами возвращены и в какой-то степени выполнили свою функцию. Однако сам механизм предоставления финансовой помощи банкам подвергся обоснованной критике вследствие предоставления её не всем банкам и отсутствия четких критериев.

По состоянию на середину 2014 г. во Внешэкономбанке было размещено 22,4% средств Фонда национального благосостояния (табл. 5), что составляло несколько более 1% ВВП. Эти средства используются на предоставление субординированных кредитов и займов российским банкам, для предоставления кредитов субъектам малого и среднего предпринимательства и ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», для приобретения акций ОАО «Газпромбанк» и т.д. Остальные средства Фонда находились на счетах ЦБ РФ, который выполняет функции управляющей компании по размещению средств российского правительства в иностранные активы. Их размещение сегодня происходит в составе международных резервов ЦБ РФ, а доход от размещенных средств Фонда перечисляется напрямую на счет федерального бюджета, открытый в Федеральном казначействе и находящийся в ЦБ РФ. Покупка и продажа иностранной валюты Министерством финансов РФ в целях управления средствами Фонда осуществляется нерыночно (но по рыночному курсу), то есть без выхода на валютный рынок. Иностранная валюта покупается у ЦБ РФ. Такой механизм является правильным, так как купля-продажа иностранной валюты в целях управления средствами Фонда, во-первых, приводила



бы к дестабилизации курса рубля, и, во-вторых, снизила бы выгодность операций инвестирования средств в активы, номинированные в иностранной валюте (из-за приобретения иностранной валюты по более высокому курсу, а продажу по более низкому). Поэтому нерыночный механизм купли-продажи иностранной валюты было бы логично сохранить и в будущем.

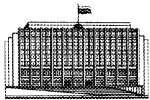
Таблица 5. Объем средств Фонда национального благосостояния РФ и направления его размещения (2008 – 2013 гг.)⁹⁸

Направления размещения средств	(на 1 января)						
	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (на 01.09.)
В Центральном банке РФ							
- на счете в долларах США (млрд долл.)	10,4	34,0	32,6	28,3	27,7	27,7	24,6
- на счете в евро (млрд евро)	12,7	24,1	24,7	24,6	24,2	24,2	24,1
- на счете в фунтах стерлингах (млрд ф. ст.)	1,4	4,4	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4
Во Внешэкономбанке							
- в российских рублях (млрд руб.)	–	400,0	434,0	437,0	474,0	474,0	474,0
- в долларах США (млрд долл.)	–	–	2,0	6,3	6,3	6,3	6,3
Доля размещенных во Внешэкономбанке (%)	–	15,5	17,8	23,3	24,2	24,7	22,4
Общий объем средств Фонда							
- в эквиваленте национальной валюты (млрд руб.)	782,8	2584,5	2769,0	2695,5	2794,4	2690,6	3150,5
- в эквиваленте долларов США (млрд долл.)	32,0	88,0	91,6	88,4	86,8	88,6	85,3
Общий объем Фонда по отношению к ВВП (%)	1,9	6,3	7,1	5,8	5,0	4,3	4,4

* На 30 января 2008 г. – первый день, в который в Фонд национального благосостояния РФ было произведено зачисление средств.

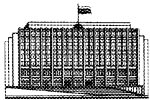
Сегодня необходимо ставить вопрос о повышении эффективности функционирования Фонда национального благосостояния РФ как средства (инструмента) воздействия на ускорение социально-экономического развития страны, решения важнейших задач в области финансового обеспечения модернизационного развития экономики.

⁹⁸ Рассчитано и составлено по данным о движении средств Фонда национального благосостояния РФ // Официальный сайт Министерства финансов РФ / www.minfin.ru/ru/



Средства Фонда – это потенциальный источник «длинных» денег, которые могут быть использованы на инвестиции в инфраструктурные проекты, предоставление долгосрочных кредитов и займов бизнесу под конкретные проекты. Крупнейшие российские компании, занимая деньги за рубежом, сталкиваются с валютным риском. При падении цен на нефть и девальвации рубля внешний корпоративный долг в пересчете на рубли может увеличиться в разы. Наоборот, используя финансовые ресурсы Фонда национального благосостояния РФ, компании получают большую определенность и менее подвержены валютным рискам. Учитывая объем средств Фонда (на 1 сентября 2014 г. – 2900,6 млрд руб.), сегодня его можно рассматривать как дополнительный (хотя и существенный) источник финансовых ресурсов для российской экономики. В отличие от Резервного фонда РФ, средства Фонда могут и должны быть размещены в России. Для Резервного фонда РФ существует необходимость размещения средств вне рамок российской экономики, так как в этом случае достигается наибольший эффект в обеспечении внешнего равновесия национальной экономики. Это связано с тем, что при падении цен на нефть государство не только будет иметь запасы финансовых ресурсов для покрытия дефицита бюджета, но и страна в целом будет иметь запасы иностранной валюты, которая может быть использована для внешних расчетов, включая импортные поставки.

В соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», было запланировано направить средства Фонда в объеме до 450 млрд руб. на строительство высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва – Казань, центральной кольцевой автомобильной дороги и модернизации Транссибирской магистрали.



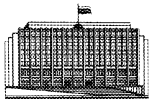
В декабре 2013 г. средства Национального фонда РФ в размере 3 млрд руб. были направлены на предоставление кредита Украине в рамках достигнутой договоренности о предоставлении ей со стороны России кредита в общем размере 15 млрд долл. Однако политические события в Украине не позволили предоставить ей остальные 12 млрд долл.

При оценке эффективности вложения средств Фонда в инфраструктурные проекты следует исходить не только из учета возвратности средств в Фонд, но и с учетом бюджетной окупаемости – увеличения потока доходов в бюджетную систему страны.

Размещение средств Фонда в инфраструктурные проекты будет иметь следующие риски:

Первое – снижение ликвидности средств, что будет невозможно их использовать как «резерв» Резервного фонда РФ, при его полном исчерпании. Предполагается, что расходование Фонда национального благосостояния РФ для обеспечения сбалансированности Пенсионного фонда РФ должно быть реализовано на плановой, прогнозной основе, что позволит учесть при размещении средств в инфраструктурные проекты время их «входа» в них и «выхода» из них. Вместе с тем, оказывается, трудно вообще прогнозировать дефицит Пенсионного фонда РФ с учетом изменяющихся цен на углеводороды. Падение цен на нефть снизит поток доходов и в Пенсионный фонд РФ, что потребует расходования средств Фонда национального благосостояния РФ.

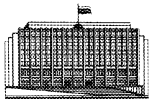
Второе – искусственное занижение первоначальной стоимости инфраструктурных проектов с тем чтобы в них «ввязаться». В дальнейшем их стоимость может возрасти в 2–5 раз, что сделает инвестиции не рентабельными и не произойдет возврата средств в Фонд. С учетом софинансирования проекта за счет иных источников данный риск будет несколько ниже.



Третье – досрочное прекращение финансирования проектов из-за внезапного падения цен на нефть. Это приведет к «заморозке» капиталовложений до неопределенных времен и невозможности трансформировать их обратно в финансовые ресурсы.

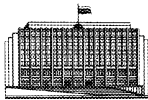
Также было бы целесообразно повысить значение Фонда как средства выплаты пенсий в будущем за счет зачисления в него иных (а не только нефтегазовых) доходов. Это смогло бы в некоторой степени снизить остроту финансового обеспечения пенсионных обязательств со стороны государства. Например, в Фонд следовало бы зачислять средства, получаемые от приватизации федерального имущества, а также предусмотреть зачисление в него разницы между кадастровой стоимостью земельных участков при переводе их из земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений (эта разница есть, не что иное, как единовременная рента, получаемая собственником земли). В условиях дефицита федерального бюджета увеличение величины средств Фонда представляется крайне проблематичной. Дефицит федерального бюджета и расширение бюджетных расходов, увеличивая потребление и уровень жизни населения в настоящем, приводит к сокращению внутренних источников сбережений и торможению социально-экономического развития страны.

Введение экономических санкций по отношению к России со стороны западных стран требует кардинального пересмотра направления размещения средств Фонда. Средства Фонда должны полностью размещаться в рамках российской экономики и должны быть использованы также на поддержку (в форме предоставления кредитов) тех финансовых институтов и компаний, в отношении которых западные страны ввели экономические санкции. Проблема здесь состоит в том, что средств Фонда будет не достаточно и на эти цели следует



дополнительно использовать часть международных резервов ЦБ РФ (сверх той величины, которая сформирована за счет средств Фонда).

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что создание Фонда было объективно необходимо, но его потенциал до сих пор полностью не использован. Существует большая вероятность упразднения данного Фонда вообще из-за дефицитности федерального бюджета и падения цен на нефть или смены экономической политики государства. У правительства любой страны существует соблазн израсходовать государственные сбережения, а дефицитному бюджету отдается предпочтение по сравнению с профицитным бюджетом в силу их политической ненейтральности. Однако возможен и иной сценарий – развитие российской экономики на основе совершенствования финансово-экономического механизма Фонда, но этот сценарий может оказаться менее вероятным.



Оценка эффективности государственных программ

*Д.Ю. Никологорский, советник отдела
финансового анализа Аналитического
управления Аппарата Совета Федерации*

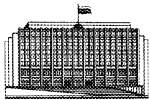
В последние годы большое внимание уделяется активному использованию современных методов программно-целевого бюджетирования. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию отмечалось, что «уже в течение ближайших двух лет на программный принцип должны перейти бюджеты всех уровней. Это не означает механического переписывания всего. Это значит - закрепление персональной ответственности каждого управленца за достижение результата. Нацелить ресурсы на содержательные изменения в конкретных секторах - вот что нужно».⁹⁹

С 2014 года федеральный бюджет формируется в соответствии с программными принципами. Большая часть средств бюджета направляется на финансирование государственных программ Российской Федерации. В 2014 году на финансирование 39 утверждённых Правительством Российской Федерации программ выделено 8,3 трлн. рублей (почти 60% расходов федерального бюджета).¹⁰⁰ Увеличение доли расходов бюджета, направляемых на финансирование программ, позволит повысить эффективность использования имеющихся ресурсов, в том числе нацелить средства на решение наиболее значимых и актуальных задач, стоящих перед страной.

В то же время, необходимо отметить, что в связи с тем, что на реализацию государственных программ выделяются большие средства,

⁹⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013 г.

¹⁰⁰ Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.



существенно повышается актуальность и значение задачи обеспечения высокой эффективности самих государственных программ.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета, Счетная палата провела комплексный анализ всех 40 утвержденных Правительством Российской Федерации государственных программ, в ходе которого проанализировала соответствие показателей и мероприятий государственных программ на предмет их соответствия стратегическим целям и задачам развития государства, определенным в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.¹⁰¹

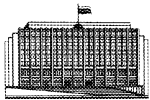
По итогам проведенного анализа Счетная палата выявила целый ряд проблем и недостатков системного характера, которые характерны для многих государственных программ и которые не позволяют эффективно использовать систему государственных программ в качестве инструмента, обеспечивающего развитие экономики и социальной сферы и повышение эффективности расходования бюджетных средств.¹⁰²

1. Цели большинства Госпрограмм не соответствуют требованию конкретности, содержат нечеткие формулировки, допускающие произвольное толкование, что не позволяет обеспечить возможность проверки достижения целей.

2. Недостаточно согласованы цели и задачи большинство государственных программ. Типичны ситуации, когда достижение цели программы не обеспечивается ни одной из задач, или задача не направлена на достижение ни одной из целей.

¹⁰¹ Информация о рабочей встрече Президента Российской Федерации В.В.Путина и Председателя Счетной палаты Т.А.Голиковой 10 сентября 2014 г. Официальный сайт Счетной палаты.

¹⁰² Счетная палата Российской Федерации. Информация по итогам экспертизы государственных программ Российской Федерации по состоянию на 1 июня 2014 года. Бюллетень. Специальный выпуск. Информация о рабочей встрече Президента Российской Федерации В.В.Путина и Председателя Счетной палаты Т.А.Голиковой 10 сентября 2014 г. Официальный сайт Счетной палаты.



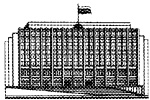
3. Некоторые программы не решают стратегических задач вследствие того, что носят аналитический характер и не обеспечены финансовыми ресурсами

4. В качестве показателей государственных программ в ряде случаев используются не интегрированные комплексные показатели, а легко достижимые привычные ведомственные. Большинство комплексных показателей, таких как – количество создаваемых высокопроизводительных рабочих мест, производительность труда, доля высокотехнологичных отраслей и инвестиций в такие отрасли в ВВП – в программах отсутствуют. Показатель производительности труда отражен только в одиннадцати программах из сорока.

5. Количество целевых показателей (индикаторов) по отдельным государственным программам не достаточно для оценки достижения целей или решения задач программ. В ряде случаев показатели государственных программ не увязаны ни с одним из мероприятий.

6. Имеет место несогласованность значений ряда показателей (индикаторов) программ с целевыми значениями показателей документов стратегического планирования, а также с показателями, содержащимися в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, что создает риск невыполнения поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и затрудняет оценку реализации комплекса задач, определенных государственными программами.

Так, например, в государственной программе «Энергоэффективность и развитие энергетики» не учтены положения Энергетической стратегии России на период до 2030 года. А в государственной программе «Информационное общество» установлено, что Россия в международных рейтингах в области развития информационного общества должна войти в число 45 ведущих стран



мира, а не в число 20 ведущих стран, как это определено в Стратегии развития информационного общества до 2015 года.¹⁰³

7. В ряде случаев планируемая динамика показателей (индикаторов) программ не позволит обеспечить достижение целей и решение поставленных задач. К таковым, например, относятся строительство жилья экономкласса, обеспечение граждан, проживающих в ветхом и аварийном жилье соответствующим жильем.

8. Во многих государственных программах отсутствуют конкретные мероприятия для выполнения задач программы, не обеспечена взаимосвязь мероприятий государственных программ.

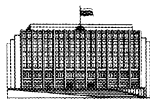
9. В ряде государственных программ отсутствует анализ взаимосвязей с другими программами, что создает риски недостижения целевых показателей (индикаторов) государственных программ в случае невыполнения целевых показателей (индикаторов) других программ.

10. Объемы ресурсного обеспечения государственных программ в ряде случаев не соответствуют федеральному бюджету на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов. Такие государственные программы как «Развитие образование на 2013-2020гг.», «Развитие транспортной системы», «Региональная политика и федеративные отношения» не приведены в соответствие с бюджетом. По 9 государственным программам объемы бюджетных ассигнований на 2017 – 2020 годы не соответствуют установленным предельным объемам.¹⁰⁴

Кроме того, значимое отрицательное влияние на эффективность государственных программ оказывает неравномерность предусматриваемого бюджетного финансирования. Суммарно по всем программам в общем объеме финансирования за счет средств

¹⁰³ Неравномерность бюджетного планирования госпрограмм по годам ставит под вопрос реалистичность их выполнения. Выступление Т.А. Голиковой в Государственной Думе 10 июня 2014 года. Официальный сайт Счетной палаты.

¹⁰⁴ Там же.

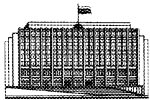


федерального бюджета на ближайший трехлетний период предусматривается 39,6%, все остальное, то есть 64,1% средств, отнесено на период после 2016 года.¹⁰⁵ Такое распределение бюджетных средств ставит под сомнение реалистичность полного выполнения запланированных программ.

11. В программах отсутствуют достаточные обоснования достижения показателей (индикаторов) в зависимости от изменения объемов финансирования. При этом в ряде программ показатели (индикаторы) снижаются (не изменяются) при увеличении объема ассигнований или увеличиваются (не изменяются) при снижении объема ассигнований. Например, в программе «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы» планируемый результат по индикатору «Количество поставленных самолетов военного и гражданского назначения» уменьшается по сравнению с предыдущей редакцией программы при сохранении объема бюджетных ассигнований по соответствующей подпрограмме.

12. В государственных программах, в которых предусматривается необходимость выделения дополнительных бюджетных ассигнований на их реализацию, отсутствует оценка непосредственного влияния выделения дополнительных ресурсов на значения показателей (индикаторов) в разрезе подпрограмм. Например, в программе «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы» обращается внимание на необходимость выделения дополнительных бюджетных ассигнований. При этом, отмечается, что увеличение финансирования на 44,3% увеличит выручку от продажи товаров, продукции, работ, услуг предприятий авиастроения на 7,3%, производительность труда возрастет на 3,4%, рентабельность продаж –

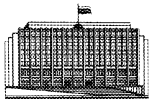
¹⁰⁵ Там же.



на 0,1%. При этом количество поставленных самолетов, вертолетов и авиационных двигателей не увеличится.

13. Практически во всех государственных программах отсутствует современная система управления рисками. Неудовлетворительно проведена процедура идентификации рисков реализации государственных программ, а в ряде случаев анализ рисков отсутствует. Неблагоприятные события, способные оказать значительное влияние на достижение целей и решение задач программ, не указываются, напротив, в число рисков включены события, непосредственно зависящие от деятельности исполнителей государственных программ или уже реализовавшиеся. В большинстве случаев отсутствуют количественные, а в ряде программ и качественные оценки рисков. В большинстве программ описание мероприятий по управлению рисками не содержит условия, при которых необходимо приступить к реализации мероприятий, требуемые для этого ресурсы и ответственных за реализацию соответствующих мероприятий.

14. Отдельные государственные программы содержат значительное количество мероприятий, реализуемых за счет региональных бюджетов, без оценки возможностей бюджетов конкретных регионов. В 5 государственных программах доля финансирования за счет средств консолидированных бюджетов регионов превышает 30%. Это такие программы, как: «Развитие образования на 2013-2020 гг.», «Развитие физической культуры и спорта», «Развитие культуры и туризма», «Развитие здравоохранения», «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и



продовольствия на 2013-2020гг».¹⁰⁶ Необходимо отметить, что сложившаяся ситуация с региональными бюджетами создает дополнительные риски в части выполнения данных программ.

15. В ряде государственных программ значительную долю в общем объеме финансирования составляют средства юридических лиц. При этом отсутствуют предложения по мерам управления финансовыми рисками, связанными с возможным несоблюдением юридическими лицами условий финансирования программ. По 7 программам внебюджетные источники финансирования превышают 50%, при этом в программах отсутствуют какие-либо предложения по мерам управления финансовыми рисками, связанными с недофинансированием программ со стороны хозяйствующих субъектов.¹⁰⁷

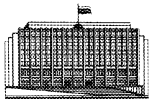
16. Несовершенны и необъективны методики оценки эффективности реализации государственных программ. В ряде случаев эффективность реализации программ оценивается на основе объема освоения бюджетных средств. Такой подход полностью противоречит принцип программно-целевого подхода, ориентированного на достижение конкретных целей и повышение эффективности использования средств.

17. Процедуры рассмотрения государственных программ не согласованы с процедурами формирования и принятия федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

В целом, по мнению Счетной палаты, основная цель программно-целевого бюджета не достигнута – нет увязки бюджетных ассигнований с конкретными показателями. И если показатели указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года четкие и понятные для

¹⁰⁶ Неравномерность бюджетного планирования госпрограмм по годам ставит под вопрос реалистичность их выполнения. Выступление Т.А. Голиковой в Государственной Думе 10 июня 2014 года. Официальный сайт Счетной палаты.

¹⁰⁷ Неравномерность бюджетного планирования госпрограмм по годам ставит под вопрос реалистичность их выполнения. Выступление Т.А. Голиковой в Государственной Думе 10 июня 2014 года. Официальный сайт Счетной палаты.



населения и бизнеса, то используемый для их достижения механизм – государственные программы – не позволяет оценить эффективность работы органов государственной власти. Поэтому пока государственные программы не могут рассматриваться как полноценный и действенный инструмент планирования и исполнения федерального бюджета.¹⁰⁸

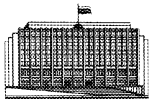
Система государственных программ нуждается в определенной корректировке. В первую очередь, необходимо учесть в программах все показатели и мероприятия, установленные указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, а также привести программы в соответствие с показателями бюджета на 2015 – 2017 год.

По мнению Счетной палаты, в настоящее время, в условиях действующих секторальных санкций, целесообразно обратить особое внимание на такие программы, как: развитие сельского хозяйства, развитие промышленности, развитие фармацевтической промышленности, медицинской техники, инновационной экономики, развитие рыбохозяйственного комплекса. Эти программы должны быть переструктурированы и перенастроены в соответствии со сложившейся экономической ситуацией.¹⁰⁹ Кроме того, видимо, имеет смысл внести коррективы в программы «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Доступная среда» с тем, чтобы развитие социальной сферы обеспечивало формирование рынка для продукции отечественной высокотехнологичной промышленности.

Весь комплекс действующих государственных программ может быть разделен на несколько направлений в зависимости от решаемых задач.

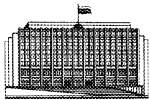
¹⁰⁸ Информация о рабочей встрече Президента Российской Федерации В.В. Путина и Председателя Счетной палаты Т.А. Голиковой 10 сентября 2014 г. Официальный сайт Счетной палаты.

¹⁰⁹ Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой на встрече с Президентом России В.В. Путиным 16 сентября 2014 года. Официальный сайт Счетной палаты.



Целый ряд действующих государственных программ направлены на развитие реального сектора экономики. К ним относятся: «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»; госпрограмма «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы»; «Развитие судостроения на 2013-2030 годы», Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы», Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы», «Энергоэффективность и развитие энергетики», «Космическая деятельность России на 2013-2020 годы», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Развитие транспортной системы», «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы», «Развитие рыбохозяйственного комплекса», «Развитие лесного хозяйства на 2013-2020 годы». Данные программы содержат комплекс мер по поддержке развития приоритетных отраслей экономики.

Несколько программ направлены на решение задачи повышения эффективности государственного управления, в том числе повышение эффективности бюджетного процесса и управления финансами, как на федеральном, так и на региональном уровне. К таким программам могут быть отнесены: «Региональная политика и федеративные отношения», «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», «Управление федеральным имуществом», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».



По оценке Счетной палаты¹¹⁰, государственная программа «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» в целом обеспечивает решение установленных в ней целей.

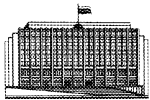
В то же время, существует ряд проблем, наличие которых требует внесения определенных корректив в программу и может существенно снизить эффективность использования средств, выделяемых на реализацию данной программы.

Во-первых, государственная программа не учитывает негативные тенденции современного неблагоприятного периода развития экономики, в первую очередь, в части формирования собственных доходов региональных бюджетов, нарастание дефицита бюджетов и постоянный рост долговых обязательств субъектов Российской Федерации для обеспечения объективно необходимых текущих расходов.

Во-вторых, цели и задачи программы в части совершенствования системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации не в полной мере обладают свойствами конкретности. Это существенно затрудняет планирование мероприятий программы и оценку результатов по достижению поставленных целей.

В-третьих, при сроках реализации госпрограммы, установленных с 2013 по 2020 год, внесение изменений в нормативные правовые акты

¹¹⁰ Отчет Счетной палаты о результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации. (Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (от 15 августа 2014 г. N39К (985)).



предусмотрено только в 2013 и 2014 годах. То есть фактически реализация программы закрепляет действующую в настоящее время систему предоставления межбюджетных трансфертов, при которой их объем определяется в отсутствие системы стратегического планирования и объективной оценки необходимых средств.

В-четвертых. В программе не учтен факт вхождение в состав Российской Федерации Республики Крым и города Севастополя, что потребует внесения изменений в методики распределения межбюджетных трансфертов.

По мнению Счетной палаты, большая часть региональных программ, а именно - «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года» - пока не отвечают целям и задачам по средне- и долгосрочному развитию регионов. Достаточно сказать, что по состоянию на 1 июля 2014 года дальневосточная программа даже по расходам (обычно самый «исполняемый» показатель) исполнена всего на 1,6%.¹¹¹

¹¹¹ Информация о рабочей встрече Президента Российской Федерации В.В. Путина и Председателя Счетной палаты Т.А. Голиковой 10 сентября 2014 г. Официальный сайт Счетной палаты.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Комитет Совета Федерации
по бюджету и финансовым рынкам
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2017 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК 25 (543)

В подготовке материалов принимали участие:

С.А. Малиновская, М.Д. Семенов

Подписано в печать 1.10.2014
Тираж 200 экз.

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации