

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И АЛЬТЕРНАТИВНАЯ  
СТРАТЕГИЯ ИХ РЕШЕНИЯ

Издание Государственной Думы  
Москва • 2012

**УДК 336.14**  
**ББК 65.261.3-18**  
**О 75**

**Авторы:**

- О. Г. Дмитриева**, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, д. э. н., профессор;  
**И. Д. Грачев**, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, д. э. н., к. ф. -м. н. ;  
**Н. Р. Пегухова**, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, к. э. н.;  
**Д. В. Ушаков**, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, к. э. н.;  
**П. Е. Швец**, помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

**О 75**      **Основные проблемы бюджетной политики и альтернативная стратегия их решения.** – М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2012. – 57 с.

В настоящем издании анализируется современное состояние бюджетной политики, реализуемой в России. Особое внимание уделяется структуре государственных инвестиций и политике заимствований.

Рассматриваются альтернативные федеральные бюджеты на 2012 и 2013 годы, предложенные фракцией «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» как альтернатива экономической политике Правительства РФ и партии «Единая Россия».

В настоящем издании подробно рассматриваются результаты влияния бюджетно-налоговой политики последних лет на развитие основных отраслей экономики, эффективность выполнения поставленной перед экономической политикой задачи по реализации инновационного структурного сдвига, а также такое явление, как дефицитно-профицитный бюджет, либо искусственное формирование дефицита бюджета.

**УДК 336.14**  
**ББК 65.261.3-18**

## **Глава 1. Рычаги влияния бюджетно-налоговой политики на поведение предприятий и фактические следствия**

### **1.1. Функции бюджетно-налоговой политики**

Бюджетно-налоговая политика любого государства должна быть направлена на создание общих условий хозяйствования для рыночного конкурентного сектора экономики.

Рассмотрим следующие основные функции бюджетно-налоговой политики по отношению к субъектам хозяйствования:

- обеспечение стабильности условий хозяйствования, нейтрализация рыночных случайных отклонений;
- стимулирование структурных сдвигов в соответствии с заявленными целями, обеспечение бюджетно-налоговыми инструментами отраслевой политики;
- обеспечение надёжного государственного спроса;
- создание общих условий хозяйствования, фиксация издержек на инфраструктурные услуги на минимальном уровне для обеспечения общей конкурентоспособности экономики.

### **1.2. Обеспечение стабильности условий хозяйствования и нейтрализации случайных рыночных отклонений (фактическая реализация)**

Важным элементом в обеспечении стабильности является государственный бюджет, стабильность и неизменность бюджетных проектировок, точный прогноз, стабильный государственный спрос и долгосрочное контрактное обеспечение. Однако, государственный бюджет вместо того, чтобы быть источником стабильности, является источником нестабильности и неточности. В качестве доказательства в таблице 1.1 приведена точность прогноза доходной базы федерального бюджета за 2005–2011 годы. Погрешность счёта федерального бюджета составляет от 9 до 50%.

Таблица 1.1

#### **Доходы федерального бюджета (млрд. рублей)<sup>1</sup>**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Утверждённые	3326,0	5046,1	6965,3	6644,4	6713,8	6950,0	8844,6
Фактические	5127,2	6278,9	7781,1	9275,9	7337,8	8305,4	11354,0
Отклонение	54,16%	24,43%	11,71%	39,60%	9,29%	19,50%	28,37%

<sup>1</sup> По материалам федеральных законов № 173-ФЗ от 23.12.2004, № 189-ФЗ от 26.12.2005, № 238-ФЗ от 19.12.2006, № 198-ФЗ от 24.07.2007, № 204-ФЗ от 24.11.2008, № 308-ФЗ от 02.12.2009, № 357-ФЗ от 13.12.2010, № 41-ФЗ от 09.04.2007, № 36-ФЗ от 03.04.2008, № 228-ФЗ от 03.12.2008, № 382-ФЗ от 28.12.2009, № 225-ФЗ от 03.10.2010, № 272-ФЗ от 07.10.2011, Оперативного отчёта Счётной палаты Российской Федерации № ОО-3/15–10 от 09.02.2012.

Количество корректировок бюджета, как в течение года, так и в течение трехлетнего планового периода, является дополнительным источником нестабильности, причём преимущественно корректировки связаны с плохим прогнозом и ошибками при составлении бюджетов, а не с неожиданным изменением внешнеэкономической конъюнктуры, которую невозможно было предвидеть на стадии составления бюджета.

Годовой федеральный бюджет корректируется от двух до семи раз в год, при этом корректировка основных показателей федерального бюджета (доходы, расходы, дефицит/профицит, ВВП, инфляция) происходила 2–3 раза за последние четыре года (табл. 1.2). В результате, в течение каждого планового периода (три года) бюджет претерпевает 12–16 изменений, что не позволяет говорить о наличии трехлетнего планирования.

Таблица 1.2

### Количество изменений, вносимых в федеральный бюджет<sup>1</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Общее количество изменений	2	2	5	5	7	3	3
Изменения основных характеристик бюджета	1	1	1	3	3	2	2

Аналогично бюджетному законодательству, нестабильно и налоговое законодательство. При этом в течение короткого периода тенденции изменения налогового законодательства могут иметь прямо противоположный характер. Так, единый социальный налог был снижен до 26% в 2005 году, затем, в 2011 году, единый социальный налог был преобразован в тарифы социальных взносов и повышен до 34%. В 2012 году тарифы были снижены до 30%. Однако в 2014 году снова ожидается их повышение.

Таким образом, с точки зрения стабильности и предсказуемости бюджетно-налоговая политика в Российской Федерации в последние годы действует в направлении, прямо противоположном от основной задачи.

### 1.3. Стимулирование заданных структурных сдвигов в экономике (фактическая реализация)

В последние годы неоднократно декларировалось, что главной задачей экономической политики является преодоление сырьевой направленности экономики и обеспечение структурного сдвига в пользу инновационных и высокотехнологичных отраслей.

Следовательно, основные рычаги бюджетно-налоговой политики должны быть направлены на создание преференций и стимулов для инновационных и высокотехнологичных отраслей, или хотя бы для обрабатывающих отраслей с вы-

<sup>1</sup> По материалам федеральных законов о внесении изменений в федеральный бюджет 2005–2011 гг.

сокой долей добавленной стоимости. В таблице 1.3 сделана попытка оценить в стоимостном выражении планируемые изменения налогового законодательства так, как эти изменения оцениваются Правительством Российской Федерации в проекте основных направлений бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год.

Таблица 1.3

**Оценка изменений налогового законодательства<sup>1</sup>**

	Федеральный бюджет				
	2008	2009	2010	2011	2012
Льготы крупным монополиям и сырьевому бизнесу, млрд. руб.	201,2	189,0	226,0	-207,0	-123,8
Льготы обрабатывающей промышленности, инновационному и малому бизнесу, млрд. руб.	0	5,5	0	-300	0

Так, в 2008 году было дано освобождение от налога на прибыль в вертикально-интегрированных компаниях, а также по налогу на доходы физических лиц. Таким образом, освобождено от налогов движение средств по крупным компаниям (преимущественно по оффшорным схемам) – на 19,8 млрд. рублей. Также в конце 2008 года было осуществлено сокращение периода мониторинга цен на нефть для расчёта вывозной таможенной пошлины с 2 месяцев до 1, а также сокращён до 1 месяца срок действия пошлины. Самим Правительством Российской Федерации эта мера оценивалась в 150 млрд. рублей. Также в 2008 году была установлена нулевая ставка по НДС для новых нефтяных месторождений (льгота на 7,4 млрд. рублей), а также понижающий коэффициент по старым месторождениям со степенью выработанности свыше 80% (льгота на 22,8 млрд. рублей). В 2009 году в условиях кризиса, несмотря на заявленную цель поддержки обрабатывающей промышленности, малого и инновационного бизнеса, льготы и преференции были даны преимущественно крупным сырьевым компаниям и финансовым институтам. Так, преференции на 89 млрд. рублей сырьевые компании получили за счёт снижения НДС, эффект от снижения ставки по налогу на прибыль с 24 до 20% получили также преимущественно компании сырьевого сектора, поскольку в 2009 году именно эти сектора имели хорошие результаты по прибыли. В 2009 году на добывающие отрасли, нефтепереработку, металлургическое производство и производство и распределение воды, газа и электроэнергии приходилось 43% сальдированного финансового результата (табл. 1.4). При том, что на отрасли, которые можно отнести к высокотехнологичным – производство машин и оборудования, производство электрооборудования, транспортное машиностроение, судостроительная промышленность, отрасли науки приходилось менее 2% сальдированного результата по прибыли.

<sup>1</sup> По материалам основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 гг.

По нашим оценкам, эффект от снижения налога на прибыль в сырьевых отраслях (добывающих и первого передела) в 2009 году составил около 100 млрд. рублей, в высокотехнологичных отраслях – около 4 млрд. рублей.

Таблица 1.4

**Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности организаций по видам экономической деятельности в 2008–2009 годах (в фактически действовавших ценах, в миллионах рублей)<sup>1</sup>**

	2008	2009
Всего	3 801 161	4 431 609
Крупные монополии и сырьевой бизнес (добыча полезных ископаемых, производство кокса и нефтепродуктов, металлургическое производство, производство и распределение электроэнергии, газа и воды)	1 840 649	1 924 600
Высокотехнологичная промышленность, наука (производство машин и оборудования, производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования, научные исследования и разработки)	129 033	90 117
Прочие отрасли	1 831 479	2 416 892

Специальные льготы инновационным предприятиям носили локальный характер и не все из них реально были использованы субъектами хозяйствования. Так, предполагалось, что амортизационная премия даст дополнительно инновационным предприятиям 500 млн. рублей, но фактически этой льготой субъекты хозяйствования не пользуются из-за сложности и непривычности правоприменительной практики. Льгота по отнесению на расходы дополнительных отчислений средств в Российский фонд технологического развития также не применялась из-за отсутствия достаточной нормативной базы для функционирования РФТР. Таким образом, фактически реализованные льготы инновационными предприятиями в 2009 году существенно меньше заявленных в основных направлениях бюджетно-налоговой политики и представленных в таблице 1.3.

В 2010 году предоставлялась нулевая и льготная ставка таможенной пошлины на нефть по месторождениям Восточной Сибири, а также введён заявительный порядок возмещения НДС, бенефициарием по которому выступает экспортно-ориентированный сектор. С учётом структуры экспорта это, прежде всего, сырьевые отрасли.

В 2011 году по всем направлениям было увеличение налогового пресса. Однако увеличение налогов прежде всего сказалось на инновационных отраслях и обрабатывающей промышленности и связано с увеличением ставки социальных взносов до 34%. Что касается сырьевого сектора, то увеличение налогового пресса шло по пути частичной отмены тех льгот, которые были даны ранее,

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник 2011.

в 2008–2009 годах (повышение НДС (47 млрд. рублей), экспортных пошлин (120 млрд. рублей), в том числе по месторождениям Восточной Сибири).

Стоимостная оценка предоставленных налоговых льгот и преференций показывает, что фактически они закрепляли сырьевой характер экономики. Таким образом, бюджетно-налоговые инструменты работали в прямо противоположном направлении от заявленных целей.

#### **1.4. Обеспечение надёжного государственного спроса**

Большую роль в обеспечении стабильности условий хозяйствования и введения элементов стратегического планирования для рыночных субъектов хозяйствования может выполнить государственный заказ и государственные закупки. Потенциал государственного заказа вместе с закупками бюджетных учреждений, государственных и казённых предприятий, государственных корпораций составляет до 10–15% ВВП. Таким образом, государственные закупки могут формировать значительную часть платёжеспособного спроса, а на некоторых рынках государственные закупки формируют монопольный спрос.

В связи с этим государственные закупки при правильной организации могут выполнять антиинфляционные функции, либо наоборот, антидемпинговые. То есть государственные закупки можно рассматривать как механизм регулирования цен.

С учётом того, что при государственных закупках должны устанавливаться параметры качества и с учётом их доли на рынке, государственные закупки могут навязывать рынку стандарты качества.

Важнейшую функцию, которую могут выполнить государственные закупки, является ритмичность загрузки производственных мощностей, в особенности это касается производств с длительным производственным циклом, инновационных продуктов на новых рискованных рынках.

Однако, с учётом особенностей государственных закупок в Российской Федерации, ни одна из функций не выполняется, либо реализуется с обратным знаком.

Вследствие высокого уровня коррупции происходит сжатие платёжеспособного спроса со стороны государства. При фиксированном объёме средств высокий уровень коррупции приводит к заказу физического объёма в существенно меньших размерах, чем позволяют выделенные бюджетные ассигнования. Соответственно, мультипликатор спроса работает со снижающим коррупционным коэффициентом. Допустим, бюджетных средств хватало на 4 рентгеновских аппарата, а из-за коррупции закупили 2. Соответственно, создано рабочих мест для производства 2 аппаратов, спрос на комплектующие предъявлен в два раза меньше, чем потенциально возможно.

Высокий уровень коррупции приводит к завышению цен. Классическим примером является дорожное строительство.

Нестабильность бюджетных проектировок в течение года, а также сдвиг бюджетного финансирования государственных закупок и государственных ин-

вестиций на третий и четвёртый кварталы не позволяет осуществить ритмичную загрузку производственных мощностей, а также осуществить стратегическое контрактование.

Особенности действия механизма государственных закупок, предусмотренные федеральным законом № 94-ФЗ, когда критерием конкурса (тендера) является цена, приводит к недобросовестному демпингу за счёт снижения качества. Коррупция в сочетании с особенностями механизма государственных закупок, предусмотренного в законодательстве, также приводит к увеличению числа посреднических звеньев и субконтрактованию.

Важнейшей функцией государственного регулирования является обеспечение общих условий хозяйствования за счёт предоставления инфраструктурных услуг. Фиксируя цены на инфраструктурные услуги на минимально допустимом уровне, государство минимизирует издержки хозяйствующих субъектов и повышает общую конкурентоспособность экономики. Однако и в этой области результат государственного регулирования прямо противоположен ожидаемому. Тарифы естественных монополий, регулируемые государством, начиная с 1992 года, растут гораздо более высоким темпом, чем остальные товары и услуги (табл. 1.5).

Таблица 1.5

### Инфляция и рост тарифов<sup>1</sup>

	Инфляция	Рост тарифов естественных монополий для всех потребителей, кроме населения			
		Электроэнергия	Газ	Ж/Д перевозки грузов	Тепловая энергия
<b>2008</b>	13,30%	20,60%	25,00%	21,10%	18,00%
<b>2009</b>	8,80%	20,10%	15,90%	11,00%	21,30%
<b>2010</b>	8,80%	18,60%	26,70%	9,40%	12,80%
<b>2011</b>	6,10%	13,8–14,3%	15,00%	8,00%	12,5–13%

Таким образом, по всем направлениям, где государственное регулирование потенциально может сформировать стратегические ориентиры и условия для хозяйствующих субъектов на конкурентном рынке, государственное управление в Российской Федерации вносит дополнительную неопределённость и неустойчивость. В целом ряде случаев фактические механизмы и инструменты действуют в противоположенном направлении от публично заявленных целей и поставленных задач. Последнее также не может не вызвать дезориентацию хозяйствующих субъектов.

<sup>1</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2008–2011 годы.

## Глава 2. Специфика политики заимствований при формировании дефицитно-профицитного бюджета

Спецификой бюджетной политики всех последних лет является занижение доходов федерального бюджета при их первоначальном утверждении. В данной статье будет показано, что это приводит к искусственному увеличению дефицита бюджета при утверждении закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Под искусственно увеличенный дефицит бюджета планируются и осуществляются заимствования, в которых нет необходимости.

При утверждении бюджета происходит искусственное занижение доходов. В таблице 2.1 показано соотношение объёма доходов, утверждённых в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и фактического исполнения федерального бюджета по доходам.

Таблица 2.1

### Доходы федерального бюджета, млрд. рублей<sup>1</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Утверждённые	3326,0	5046,1	6965,3	6644,4	6713,8	6950,0	8844,6
Фактические	5127,2	6278,9	7781,1	9275,9	7337,8	8305,4	11354,0
Отклонение	54,16%	24,43%	11,71%	39,60%	9,29%	19,50%	28,37%

Как видно из таблицы 2.1, ошибка при составлении и утверждении бюджета составляет от 54% в 2005 году до 9,29% в 2009 году. Как правило, большая часть дополнительных доходов не идёт на финансирование дополнительных расходов, а либо увеличивает профицит бюджета, либо сокращает дефицит. Так, в 2005 году доходы в процессе исполнения бюджета увеличились на 1 801,2 млрд. рублей, при этом расходы были увеличены на 466,4 млрд. рублей, а профицит – на 1 334,8 млрд. рублей (табл. 2.2).

Таблица 2.2

### Дефицит (-)/профицит (+) бюджета Российской Федерации, млрд. рублей<sup>2</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Утверждённый	278,1	776,0	1501,8	74,1	-3 032,1	-2 936,9	-1 814,0
Фактический	1612,9	1994,1	1794,6	1705,1	-2 322,3	-1 812,1	414,0
Разница	1 334,8	1 218,1	292,7	1 630,9	709,8	1 124,8	2 228,0

<sup>1</sup> По материалам федеральных законов о федеральном бюджете и об исполнении федерального бюджета Российской Федерации на 2005–2011 гг., оперативного отчёта Счётной палаты Российской Федерации № 00-3/15–10 от 07.02.2012.

<sup>2</sup> По материалам федеральных законов о федеральном бюджете и об исполнении федерального бюджета Российской Федерации на 2005–2011 гг., оперативного отчёта Счётной палаты Российской Федерации № 00-3/15–10 от 07.02.2012.

В 2006 году аналогичная ситуация: доходы в процессе исполнения бюджета увеличились на 1 232,8 млрд. рублей, при этом расходы практически не увеличились (+14,7 млрд. рублей), а вся разница пошла на увеличение профицита бюджета и пополнение Стабилизационного фонда. Даже в кризисном 2008 году бюджет был исполнен с профицитом 1 705,1 трлн. рублей, в то время как планировался практически бездефицитный бюджет. Рост расходов в течение года составил около 1 000,6 млрд. рублей. Очевидно, что использование тех средств, которые пошли на формирование профицита бюджета, могло бы существенно предотвратить сильнейший спад экономики, который имел место в 2009 году. Наконец, в 2011 году дополнительных доходов было получено в сумме 2 509,4 млрд. рублей. При этом дополнительное увеличение расходов составило 281,4 млрд. рублей. Все остальные средства пошли на преобразование дефицитного бюджета в профицитный.

При формировании дополнительных доходов появляется возможность замещения ими заимствований и сокращения роста долга. Однако этого не происходит. Так, в 2005 году при профицитном бюджете не существовало никакой необходимости в займах. При том, что профицит бюджета оказался в 5,8 раза больше запланированного или на 1 334,8 млрд. рублей больше, сокращение объёма чистых внутренних заимствований произошло лишь на 27 млрд. рублей (табл. 2.3). В 2006 году на фоне роста профицита на 1 218,1 млрд. рублей произошло и увеличение чистых внутренних заимствований. Однако самая парадоксальная ситуация имела место в 2011 году, когда при превращении дефицитного бюджета в профицитный в ходе его исполнения объём заимствований практически не изменялся. При плановом ориентире 1 340,8 млрд. рублей чистых заимствований фактические чистые заимствования составили 1 079,7 млрд. рублей<sup>1</sup>. То есть в 2011 году в первый раз возникла ситуация, когда одновременно планировались займы в больших объёмах и пополнялся Резервный фонд (табл. 2.3).

Таблица 2.3

### Источники покрытия дефицита бюджета, млрд. рублей<sup>2</sup>

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Внешние заимствования	план	-476,0	-225,9	-165,6	-227,3	-211,8	429,6	-72,7	-22,9
	факт	-905,5	-750,5	-180,5	-135,0	-128,6	119,7	-103,3	
Внутренние заимствования (государственные ценные бумаги)	план	125,1	169,8	214,3	369,0	429,1	568,4	1 340,8	1 208,8
	факт	98,1	177,6	213,5	171,6	415,9	621,5	1 079,7	

<sup>1</sup> Оперативный отчёт Счётной палаты Российской Федерации «О ходе исполнения федерального бюджета за январь-декабрь 2011 года», 2012.– 70 с.

<sup>2</sup> По материалам федеральных законов о федеральном бюджете и об исполнении федерального бюджета Российской Федерации на 2005–2012 гг.

Ошибка в составлении бюджета приводит к тому, что при исполнении бюджета возникают следующие ситуации:

Вариант 1. Профицит оказывается существенно выше. Такая ситуация складывалась в 2005, 2006, 2007 и 2008 годах. Профицит направлялся на пополнение Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Отрицательные последствия подобной практики подробно изложены и обоснованы в других работах автора<sup>1,2</sup>. Это приводит к недофинансированию социальной сферы, созданию антистимулов экономического роста, которые в совокупности действуют на экономику как кейнсианский мультипликатор наоборот, а также усиливают сырьевую зависимость, поскольку не позволяют использовать имеющиеся ресурсы для диверсификации экономики.

Вариант 2. Дефицит оказывается существенно меньше запланированного. Подобное развитие событий имело место в 2009 и в 2010 годах. Сокращение дефицита бюджета за счёт дополнительных доходов вполне обоснованная мера, если она приводит к сокращению заимствований. Однако и в 2009, и в 2010 году сокращение дефицита приводило к сокращению использования ресурсов Резервного фонда при сохранении заимствований. В этом случае государство теряло на разнице в процентах, когда при наличии средств в Резервном фонде, которые размещались в разные годы от 1 до 2% годовых (табл. 2.4), осуществлялись заимствования под 5–8%. Таким образом, источником финансирования дефицита бюджета становились деньги дороже собственных на разницу в процентах.

Таблица 2.4

### Доходность от размещения средств Резервного фонда, %<sup>3</sup>

	с 15.01.09 по 15.01.10	с 15.01.10 по 15.01.11	с 15.01.11 по 15.01.12	с 12.11.2009 по 13.11.2011
По счету в долл. США	0,98	1,11	1,00	
По счету в евро	2,44	0,79	2,23	
По счету в фунтах стерлингов	2,63	2,62	4,91	
Размещение средств в МВФ				0,38
Совокупная доходность по счетам в иностранной валюте	1,80	1,12	1,95	

<sup>1</sup> Дмитриева О. Г. Формирование стабилизационных фондов: предпосылки и следствия//Вопросы экономики. – 2006. № 8.

<sup>2</sup> Макроэкономическая политика. Позиция фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ». Том I. – М.: Издание Государственной Думы, 2011. – 80 с.

<sup>3</sup> По материалам отчёта о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности формирования, использования и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2009–2011 годах» Счётной палаты Российской Федерации № ИКМ-34/06–04 от 05.04.2012

Вариант 3. При планируемом дефиците бюджет оказывается профицитным. Это ситуация произошла в 2011 году (табл. 2.5). В варианте 3 происходит совмещение отрицательных следствий варианта 1 и варианта 2. То есть происходит одновременно недофинансирование и искусственное торможение экономического роста вследствие профицита бюджета и рост государственного долга при росте расходов на обслуживание долга. В 2011 году был запланирован дефицит бюджета на сумму 1,8 трлн. рублей. Главным образом за счёт занижения цены на нефть (75 долларов за баррель) при фактической цене – 108 долларов за баррель. Под планируемый дефицит был запланирован объём чистых заимствований на сумму 1,34 трлн. рублей. При этом подобное занижение доходов обусловлено системной ошибкой, а не форс-мажорными обстоятельствами. Одновременно был представлен альтернативный расчёт федерального бюджета с расходами на сумму 11,4 трлн. рублей<sup>1</sup>. При исполнении доходы оказались на 2,5 трлн. рублей больше. Бюджет вместо дефицитного стал профицитным. Профицит был показан в сумме 414 млрд. рублей. При этом объём заимствований сократился лишь на 261,1 млрд. рублей. Как при профицитном бюджете можно было осуществить такой объём заимствований? Фактически весь объём заимствований пошёл на формирование остатков средств бюджета на конец года, который в феврале будущего (2012) года будет направлен на пополнение Резервного фонда. При этом помимо неиспользования ресурсов на решение социальных и экономических проблем страны бюджет теряет устойчивость из-за накопления государственного долга и разнице в процентах. По данным Счётной палаты проценты от размещения средств Резервного фонда в составе золотовалютных резервов Центрального Банка в 2011 году составили 1,9% (табл. 2.4) в корзине валют при процентах по займам 7–8% за тот же период.

Существующая бюджетная классификация делает процесс одновременных заимствований и профицита бюджета запутанным, непрозрачным и неочевидным. Бюджетная классификация предписывает отражать в бюджете в источниках покрытия дефицита займы со знаком плюс. А остатки средств текущего года с минусом (как погашение). Таким образом, если представить, что заимствования будут всё больше и больше, а средства от займов будут оставаться в остатках бюджета, то на поверхности будет бездефицитный или даже профицитный бюджет при росте пирамиды государственного долга. Так образуется уникальная ситуация роста государственного долга при профицитном бюджете и отсутствии экономической потребности в займах.

<sup>1</sup> Макроэкономическая политика. Позиция фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ». Том II. – М.: Издание Государственной Думы, 2011. – 72 с.

Таблица 2.5

**Плановые и фактические характеристики федерального бюджета на 2011 год, млрд. руб.<sup>1</sup>**

	<b>План</b>	<b>Факт</b>	<b>Разница</b>
Доходы	8844,60	11354,0	2509,35
Дефицит (-)/профицит (+) бюджета	-1 814,0	414,0	2228,00
Внутренние займы	1 340,8	1 079,67	-261,09
Внешние займы	45,7	-103,3	-149,06
Стабфонд, пополнение (+)/использование (-)	-289,4	181,5	470,90
Остатки ФБ (без Стабфонда)		1176,4	

Вариант 4. Бюджет планируется как дефицитно-профицитный, ситуация 2012 года (табл. 2.6): одновременно планируются займы и пополнение Резервного фонда. Дефицит раздувается двумя путями: во-первых, за счёт занижения доходов, во-вторых, искусственно увеличивается за счёт остатков предыдущего года, который показывается как источник покрытия дефицита. При этом пополнение Резервного фонда показывается в источниках покрытия дефицита с минусом (то есть как погашение). Поэтому займы и остатки балансируются пополнением резервного фонда либо иными погашениями, либо расходами бюджета.

Таблица 2.6

**Плановые характеристики федерального бюджета на 2012, млрд. руб.<sup>2</sup>**

	<b>План</b>	<b>План с учётом поправок</b>	<b>Разница</b>
Доходы	11779,9	12677,0	897,1
Дефицит бюджета	-876,5	-68,1	808,4
Внутренние заимствования (государственные ценные бумаги)	1208,8	709,8	-499,0
Внешние заимствования	-22,9	-30,8	-7,9
Резервный фонд, пополнение	512,3	830,3	318,0

Специфика 2012 года и его отличие от 2011 года заключается в том, что если в 2011 году ситуация, когда займы осуществляются в больших объёмах при про-

<sup>1</sup> По материалам Федерального закона № 357-ФЗ от 13.12.2010 г. «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», оперативного отчёта Счётной палаты Российской Федерации № ОО-3/15-10 от 07.02.2012.

<sup>2</sup> По материалам Федерального закона № 371-ФЗ от 30.11.2011 г. «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

фицитном бюджете возникла в ходе его исполнения, то в 2012 году уже в первоначально утверждённом бюджете планировались одновременно заимствования и пополнение Резервного фонда. То есть изначально планируются займы для их последующего размещения в Резервном фонде и потере на разнице в процентах. Так в 2012 году чистые внутренние заимствования планировались в объёме 1 208,8 млрд. рублей, при одновременном пополнении Резервного фонда на 512,3 млрд. рублей. При этом федеральный бюджет исходил из ошибочного прогноза цены на нефть и занижения доходов. Как и в случае с 2011 годом, занижение доходов явилось ошибкой расчётов, а не форс-мажорными обстоятельствами. Поскольку одновременно рассматривался альтернативный расчёт бюджета, где цена на нефть была определена в 115 долларов за баррель и доходы определены в сумме 13 149,9 млрд. рублей<sup>1</sup>. В мае 2012 года состоялась корректировка федерального бюджета. Доходы были увеличены на 897,1 млрд. рублей, при этом расходы увеличились на всего на 88,7 млрд. рублей. Остальная сумма пошла на сокращение дефицита бюджета. При этом займы были сокращены лишь на 499,0 млрд. рублей, а не на 897,1 млрд. рублей, как следовало ожидать, а 318,0 млрд. пошло на пополнение Резервного фонда. В итоге в бюджете при корректировке объём заимствований практически равен объёму пополнения Резервного фонда, с последующими потерями на разнице в процентах.

Систематическая ошибка в оценке доходов бюджета, искусственное раздувание дефицита бюджета (занижение профицита) при утверждении бюджета приводит к осуществлению избыточных заимствований и росту государственного долга при профицитном бюджете. Это приводит к необоснованным потерям бюджета за счёт разницы в процентах по размещённым и заёмным средствам. Кроме того, несовершенная структура бюджетной классификации по разделу «Источники покрытия дефицита бюджета» делает потоки финансовых средств непрозрачными и затрудняет анализ эффективности государственной финансовой политики.

В 2012 году Правительство Российской Федерации внесло на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета». Согласно этому проекту в дальнейшем бюджет должен рассчитываться не на основе прогноза цены на нефть, исходя из наиболее вероятного прогноза состояния мировой экономики и конъюнктуры на мировых рынках углеводородов, а на основе средней цены на нефть за предшествующие 5 лет (базовой цены) с увеличением на один год величины расчётного периода. При этом расходы бюджета ограничиваются в части нефтегазовых доходов теми поступлениями, которые получены при базовой цене на нефть, увеличенного на размер расчётного дефицита бюджета, равного 1% от ВВП.

<sup>1</sup> Бюджет 2012: Основные параметры альтернативного федерального бюджета на 2012 год, предлагаемого фракцией «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, 05 октября 2011/(сост. О. Г. Дмитриева, И. Д. Грачев, Д. В. Ушаков и др.) – СПб: «ДЕАН», 2011.– 48 с.

Таким образом, во-первых, в проекте закона законодательно оформляется право на неточный прогноз и ошибки в прогнозе доходной базы вследствие неточной оценки цены на нефть. Во-вторых, предлагается законодательно закрепить возможность создания искусственного дефицита бюджета вследствие сознательного занижения доходной базы. В-третьих, предлагается зафиксировать как постоянную практику осуществления заимствований под искусственно сформированный дефицит при фактическом поступлении нефтегазовых доходов, которые направляются в Резервный фонд. Таким образом, практика формирования и исполнения дефицитного-профицитного бюджета оформляется в виде норм Бюджетного кодекса Российской Федерации.

### **Глава 3. Особенности государственного регулирования в Российской Федерации**

#### **3.1 Прямые и косвенные формы государственного регулирования**

В последнее время при анализе экономики России и действий Правительства Российской Федерации неизменно отмечают излишнее присутствие государства в экономике: административные барьеры, чиновничий произвол, невозможность делать бизнес и добиваться успеха без надёжных связей и контактов в государственном аппарате всех уровней. Однако, эта зависимость бизнеса от чиновничьих решений отнюдь не является принципом государственного регулирования, а представляет собой способ перераспределения собственности и годового дохода страны в пользу правящей бюрократии с использованием государственного аппарата. Это можно назвать государственной мафией, организованной коррупционным механизмом, однако ничего общего с традиционным государственным регулированием это не имеет. Поэтому совершенно бесполезно к деятельности коррумпированного чиновничьего механизма относиться как к форме государственного регулирования, и пытаться уменьшить или увеличить присутствие государства соответствующими методами.

Тем не менее, попытаемся проанализировать присутствие государства в экономике России с точки зрения исполнения традиционных функций государственного регулирования. Для начала условно разделим функции и инструменты государственного регулирования на прямые и косвенные.

К прямым формам государственного регулирования можно отнести:

- бюджет и бюджетное финансирование;
- государственную собственность и управление государственной собственностью – бюджетные, казённые учреждения, государственные унитарные предприятия, государственные корпорации, пакеты государства в акционерных обществах;
- государственные закупки и закупки предприятий с государственной собственностью.

К косвенным формам государственного регулирования следует отнести:

- налоговые и таможенные инструменты;
- предоставление инфраструктурных услуг;
- финансовую политику, кредитование;
- административное регулирование: лицензирование, сертификацию, разрешения;
- продажу (предоставление) факторов производства.

### **3.2 Особенности государственного управления государственной собственностью в Российской Федерации (постоянная трансформация юридического статуса организаций)**

Вся дискуссия и анализ о присутствии государства в экономике преимущественно касалась доли государственной собственности. При этом многими исследователями отмечалась разница понятия государственного сектора экономики и государственной собственности, а также, что управление государственной собственностью не сводится лишь к процессам приватизации (национализации). При этом исследователями<sup>1</sup> чётко подмечено, что «из-за неумения управлять госсектором в рыночной экономике управленческая проблема перешла в русло разработки программы по окончательной приватизации того, что ещё не было приватизировано».

Спецификой является полное отсутствие законодательного регулирования и системы управления государственной собственностью. Однако приватизация также имеет несколько форм. Самая простая и, возможно, самая эффективная с точки зрения менеджмента – это превращение государственной структуры в полностью частную. Преимущественно формы приватизации или снижения функций государства приобрели формы не сокращения собственности как таковой, а снижения степени реализации государством своих прав как собственника. Например, преобразование государственных унитарных предприятий в акционерные общества, превращение государственных агентств в государственные корпорации, бюджетных учреждений в автономные некоммерческие организации и т. п.

В государственной собственности следует выделять казённые предприятия, государственные унитарные предприятия, государственные корпорации, акционерные общества с пакетами государства, а также казённые, бюджетные учреждения и автономные некоммерческие организации.

В последнее время в управлении государственным сектором имела место постоянная тенденция смешивания государственной и частной собственности как в смысле прав собственности, так и в смысле использования рыночных и государственных форм регулирования. Государственные органы управления преобразовывали в агентства, агентства – в государственные унитарные предприятия, потом государственные унитарные предприятия акционировали, на следующем этапе осуществлялась приватизация пакетов акций, принадлежа-

<sup>1</sup> Е. В. Балацкий; В. А. Коньшев Российская модель государственного сектора экономики М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. – 390 с.

щих государству, а также дополнительная эмиссия, что размывало долю государства в акционерном обществе.

В социально-бюджетной сфере традиционные бюджетные учреждения трансформировали в бюджетные учреждения с размытым статусом без субсидиарной ответственности государства и сметы бюджетного учреждения. Кроме того, бюджетные учреждения могут изменить юридическую форму бюджетного учреждения на юридическую форму автономной некоммерческой организации.

Самым слабым элементом управления государственной собственностью является управление пакетами акций государства в акционерных обществах. В общественном сознании прочно укоренилось, что «Газпром», «Роснефть» являются государственными компаниями. На самом деле по статусу они являются акционерными обществами с контрольным пакетом государства. Однако, при этом отсутствуют регулятивные нормативные инструменты, как должны действовать эти компании, какие функции должны осуществлять представители государства. Вплоть до настоящего времени не принят закон об управлении пакетом акций государства в акционерных обществах. Более того, отказ от какого бы то ни было государственного регулирования дошёл до абсурдной стадии, что проявилось в распоряжении Президента Российской Федерации от 4 августа 2011 года. Смысл этого распоряжения заключается в том, что представлять государство в Совете директоров акционерного общества должны не чиновники, а независимые директора. Это значит, что государство свою собственность отдаёт в управление за высокое вознаграждение абсолютно независимому от государства субъекту. Далее, предложено в случае неэффективного менеджмента независимых директоров с ними судиться. Однако, далее выясняется, что если ущерб будет значительным, и суд иск удовлетворит, то у независимого директора не будет доходов и собственности, чтобы компенсировать ущерб. Поэтому выдвигается идея о страховании гражданской ответственности независимых директоров. В результате страховые платежи будут относиться на расходы компании и либо приведут к переносу издержек на потребителя (росту цены или тарифа), либо уменьшат прибыль, причитающуюся государству. Таким образом, менеджмент будет управлять государственной собственностью как частной, и при этом не будет иметь предпринимательских рисков. Взаимодействие собственника и менеджмента осуществляется не через прямое подчинение (указания и команды), а менеджменту предоставлена полная самостоятельность, любые риски страхуются, а действия оспариваются через суд.

В условиях отсутствия закона об управлении акций государства в акционерных обществах, деятельность представителей государства в советах директоров никак не регулируется.

Поэтому не случайно, что такая форма управления демонстрирует падение производительности труда в соответствующих отраслях: электроэнергетика, газовая промышленность и нефтяная промышленность. В этих отраслях производительность труда легко измеряема, поскольку производится однородный продукт. Во всех трёх отраслях наблюдается падение производительности труда в 1,7–3 раза (табл. 3.1).

Таблица 3.1

**Динамика производительности труда в нефтяной, газовой промышленности и электроэнергетике<sup>1</sup>**

Отрасль	Объём продукции в натуральном выражении на 1 занятого					
	1990	2000	2001	2002	2003	2004
Нефтедобывающая промышленность, т/чел.	3769,2	1211,2	1002,6	1146,3	1312,3	1565,0
Электроэнергетика, млн. кВт/ч/чел.	1,98	0,96	0,95	0,96	1,03	1,07
Газовая промышленность, млн. м <sup>3</sup> /чел.	23,92	9,43	8,86	8,49	8,59	8,44

Как видно из таблиц 3.1 и 3.2, при возросшей численности во всех анализируемых отраслях производится примерно такой же объём натурального продукта, что на конец советского периода.

Таблица 3.2

**Динамика объёмов производства нефтяной, газовой промышленности, электроэнергетике и чёрной металлургии<sup>2</sup>**

Отрасль	Темп объёмов произведённой продукции, %	Темп численности занятых, %	Производительность труда, %
	2004/1990	2004/1990	2004/1990
Нефтедобывающая промышленность	89,00%	213,90%	41,60%
Электроэнергетика	86,10%	159,30%	57,90%
Газовая промышленность	98,80%	277,80%	35,40%
Металлургия чёрная	82,30%	84,80%	97,00%

Одновременно в этих отраслях наблюдается неоправданный рост издержек производства. Наиболее ярким показателем является рост заработной платы относительно средней (табл. 3.3).

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник 2004 г.

<sup>2</sup> Расчёты авторов на основе данных из: Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб./ Росстат. М., 2004.

Таблица 3.3

**Заработная плата в сырьевых монополизированных отраслях  
по отношению к средней заработной плате по стране<sup>1</sup>**

Отрасль	Отношение заработной платы в отрасли к средней заработной плате по всей экономике, %											
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	256,54	314,16	336,54	299,99	293,45	357,70	274,18	259,68	244,79	225,86	223,04	220,84
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	166,57	141,97	136,86	134,61	131,59	128,23	124,34	120,63	114,67	110,22	115,65	115,29
Металлургическое пр-во и пр-во готовых металлических изделий	145,62	173,38	161,78	144,15	140,61	136,46	119,94	112,86	110,28	105,10	96,29	100,95

Избыточные издержки при падении производительности труда в акционированных секторах являются главной причиной роста тарифов на коммунальные услуги у ресурсоснабжающих организациях, что является одной из причин инфляции. Кроме того, отсутствие реального государственного управления не позволяет сектору с контрольными пакетами государства реализовать объективное конкурентное преимущество государственного сектора – инвестиционную активность. Как правило, в государственных секторах меньше расходы на оплату труда, бонусы по сравнению с частным сектором, что при прочих равных создаёт возможность для большей инвестиционной активности. Однако на акционированных предприятиях монополизированных секторов при высоком уровне издержек на заработную плату и росте цен и тарифов имеет место низкая инвестиционная активность.

При полном отсутствии государственного менеджмента в отношении акционированных компаний с государственным участием система их поддержки за счёт бюджета имеет широкое распространение. При этом следует отметить постепенное изменение форм бюджетной поддержки инвестиционной активности. Если раньше основной формой бюджетной поддержки были прямые бюджетные инвестиции под объект с конкретной проектно-сметной документацией, то постепенно стали расширяться такие формы поддержки как имущественные взносы, субсидии и субвенции некоммерческим организациям, вложения в уставные капиталы.

<sup>1</sup> Расчёты авторов на основе данных из: Российский статистический ежегодник: 2011: Стат. сб. /Росстат. М., 2008.

В таблицах 3.4–3.9 приведена структура бюджетных инвестиций с 2008 года. Начиная с реализации антикризисных мер в 2008 году, происходит существенное увеличение доли вложений в уставные капиталы, субсидий и имущественных взносов в государственные корпорации по сравнению с прямыми бюджетными инвестициями под конкретные объекты. Так, в 2008 году доля бюджетных инвестиций под объекты капитального строительства в общем объёме бюджетных инвестиций составляла 35,2% (табл. 3.4).

Таблица 3.4

**Структура бюджетных инвестиций в 2008 году<sup>1</sup>**

	Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства		Первоначально утверждённый бюджет, тыс. руб.	С учётом корректировки бюджета, тыс. руб.	Исполнение бюджета, тыс. руб.
1	Не включённые в федеральные целевые программы		184 522 766,30	202 803 042,90	210 006 482,30
2	Включённые в федеральные целевые программы		89 116 126,80	95 729 289,20	98 978 837,30
	ИТОГО:		273 638 893,10	298 532 332,10	308 985 319,60
	Субсидии в государственные корпорации				
3	ГК «Российские автомобильные дороги»	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос		37 500 000,00	72 037 331,20
4	ГК по атомной энергии «Росатом»	на выполнение гос. полномочий			240 128,50
		имущественный взнос		6 000 000,00	6 000 000,00
5	ГК по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			

<sup>1</sup> Расчёты авторов на основе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».

6	ГК по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос		1 500 000,00	1 500 000,00
7	ГК «Российская корпорация нанотехнологий», с 11 марта 2011 ОАО «РОСНАНО»	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			
8	ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			300 000,00
9	ГК Агентство по страхованию вкладов	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			200 000 000,00
10	ГК Внешэкономбанк	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос		75 000 000,00	75 000 000,00
ИТОГО:		на выполнение гос. полномочий	0,00	0,00	240 128,50
		имущественный взнос	0,00	120 000 000,00	354 837 331,20
		СУММА	0,00	120 000 000,00	355 077 459,70
Взносы в уставный капитал					
11	Предприятия РАО ЕЭС		34 350 000,00	36 389 300,00	35 246 963,69
12	Предприятия РЖД			24 575 000,00	24 575 000,00
13	Остальные ОАО		61 306 720,00	153 886 342,00	153 023 959,50
	ИТОГО:		95 656 720,00	214 850 642,00	212 845 923,19
ИТОГО БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ:			369 295 613,10	633 382 974,10	876 908 702,49

В 2009 году доля бюджетных инвестиций под конкретные объекты капитального строительства сократилась до рекордно низкого уровня – 31% от общего объема инвестиций (табл. 3.5).

Таблица 3.5

**Структура бюджетных инвестиций в 2009 году<sup>1</sup>**

	Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства		Первоначально утверждённый бюджет, тыс. руб.	С учётом корректировки бюджета, тыс. руб.	Исполнение бюджета, тыс. руб.
1	Не включённые в федеральные целевые программы		259 861 568,10	256 266 869,40	266 883 516,47
2	Включённые в федеральные целевые программы		171 475 708,30	118 549 682,00	121 816 621,00
	ИТОГО:		431 337 276,40	374 816 551,40	388 700 137,47
	Субсидии в государственные корпорации				
3	ГК «Российские автомобильные дороги»	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос		14 023,00	14 023,00
4	ГК по атомной энергии «Росатом»	на выполнение гос. полномочий	14 551,20	-55 360,30	1 279 925,40
		имущественный взнос		80 000 000,00	153 297 289,30
5	ГК по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос	65 000 000,00	-25 801 857,60	
6	ГК по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»	на выполнение гос. полномочий		1 440 000,00	1 440 000,00
		имущественный взнос		2 967 483,70	77 445 455,70
7	ГК «Российская корпорация нанотехнологий», с 11 марта 2011 ОАО «РОСНАНО»	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			
8	ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			

<sup>1</sup> Расчёты авторов на основе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

9	ГК Агентство по страхованию вкладов	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			
10	ГК Внешэкономбанк	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			121 000 000,00
	ИТОГО:	на выполнение гос. полномочий	14 551,20	1 384 639,70	2 719 925,40
		имущественный взнос	65 000 000,00	57 179 649,10	351 756 768,00
		СУММА	65 014 551,20	58 564 288,80	354 476 693,40
Взносы в уставные капиталы ОАО					
11	Предприятия РАО ЕЭС		70 823 500,00	63 164 597,80	67 203 693,73
12	Предприятия РЖД			25 243 400,00	28 243 400,00
13	Остальные ОАО		38 033 917,90	75 298 539,00	414 518 612,16
	ИТОГО:		108 857 417,90	163 706 536,80	509 965 705,88
ИТОГО БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ:			605 209 245,50	597 087 377,00	1 253 142 536,75

С 2010 года доля прямых бюджетных инвестиций в объекты капитально-го строительства имеет тенденцию к росту (табл. 3.6), в 2011 году она достигла 51 % (табл. 3.7), однако до сего времени остаётся на очень высоком уровне (табл. 3.8, табл. 3.9, табл. 3.10).

Таблица 3.6

### Структура бюджетных инвестиций в 2010 году<sup>1</sup>

	Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства	Первоначально утверждённый бюджет, тыс. руб.	С учётом корректировки бюджета, тыс. руб.	Исполнение бюджета, тыс. руб.
1	Не включённые в федеральные целевые программы	314 340 254,40	294 493 477,00	297 940 311,22
2	Включённые в федеральные целевые программы	79 720 467,80	87 889 833,40	83 892 202,40
	ИТОГО:	394 060 722,20	382 383 310,40	381 832 513,62
	Субсидии в государственные корпорации			
3	на выполнение гос полномочий			4 958 555,20
	имущественный взнос			497 900,00

<sup>1</sup> Расчёты авторов на основе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

4	ГК по атомной энергии «Росатом»	на выполнение гос. полномочий	411 650,40	411 650,40	411 650,40
		имущественный взнос	53 239 790,00	53 239 790,00	53 239 790,00
5	ГК по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос	102 530 861,00	30 295 505,30	20 454 645,60
6	ГК по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос	4 294 077,30	27 282 142,20	27 282 142,20
7	ГК «Российская корпорация нанотехнологий», с 11 марта 2011 ОАО «РОСНАНО»	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00
8	ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос	4 000 000,00	44 000 000,00	44 000 000,00
9	ГК Агентство по страхованию вкладов	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			
10	ГК Внешэкономбанк	на выполнение гос. полномочий			
		имущественный взнос			
ИТОГО:		на выполнение гос. полномочий	411 650,40	411 650,40	5 370 205,60
		имущественный взнос	165 064 728,30	155 817 437,50	146 474 477,80
		СУММА	165 476 378,70	156 229 087,90	151 844 683,40
	Взносы в уставные капиталы ОАО				
11	Предприятия РАО ЕЭС		20 861 036,60	25 020 246,60	24 995 246,60
12	Предприятия РЖД		2 300 000,00	103 611 848,00	103 611 848,00
13	Остальные ОАО		16 896 748,80	56 133 048,80	79 780 561,75
	ИТОГО:		40 057 785,40	184 765 143,40	208 387 656,35
	ИТОГО БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ:		599 594 886,30	723 377 541,70	742 064 853,37

Таблица 3.7

**Структура бюджетных инвестиций в 2011 году<sup>1</sup>**

	<b>Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства</b>	<b>Первоначально утверждённый бюджет, тыс. руб.</b>	
1	Не включённые в федеральные целевые программы	344 072 499,10	
2	Включённые в федеральные целевые программы	87 114 629,00	
	<b>ИТОГО:</b>	<b>431 187 128,10</b>	
	Субсидии в государственные корпорации		
3	ГК «Российские автомобильные дороги»	на выполнение гос. полномочий	10 998 507,00
		имущественный взнос	1 287 000,00
4	ГК по атомной энергии «Росатом»	на выполнение гос. полномочий	411 650,40
		имущественный взнос	68 496 523,20
5	ГК по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	74 885 170,00
6	ГК по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	
7	ГК «Российская корпорация нанотехнологий», с 11 марта 2011 ОАО «РОСНАНО»	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	25 000 000,00
8	ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	15 000 000,00
9	ГК Агентство по страхованию вкладов	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	
10	ГК Внешэкономбанк	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	
	<b>ИТОГО:</b>	на выполнение гос. полномочий	11 410 157,40
		имущественный взнос	184 668 693,20
		<b>СУММА</b>	<b>196 078 850,60</b>
	Взносы в уставные капиталы ОАО		
11	Предприятия РАО ЕЭС	38 714 372,4	

<sup>1</sup> Расчёты авторов на основе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов».

12	Предприятия РЖД	40 000 000,0
13	Остальные ОАО	47 914 108,10
	ИТОГО:	126 628 480,50
ИТОГО БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ:		753 894 459,20

В случае вложения в уставные капиталы бюджетных средств нет уверенности, что средства будут направлены на капитальные вложения, то есть на капитальное строительство или приобретение оборудования. Так, из 115 млрд. средств федерального бюджета и региональных бюджетов, направленных в уставный фонд ОАО «Открытые экономические зоны» за ряд лет, 41 млрд. рублей находились на депозитах в банках. При корректировке бюджета на 2011 год были предусмотрены бюджетные ассигнования в качестве субсидии в виде имущественного взноса в государственную корпорацию «Внешэкономбанк» в объёме 62 млрд. рублей для вложений в т. н. «Фонд прямых инвестиций». По состоянию на 31 мая из выделенных средств 5,7 млрд. рублей были израсходованы на приобретение пакетов акций ММВБ и «ИнтерРАО ЭЭС». Остальные средства находились на счёте Фонда во «Внешэкономбанке».

Следовательно, ни один рубль из Фонда прямых инвестиций ни в течение финансового года, ни за первое полугодие последующего года не был использован на капитальные вложения, то есть на инвестиционный процесс.

Следует также обратить внимание на большой объём бюджетных средств, направляемых в недавно акционированные отрасли: электроэнергетику и железнодорожный транспорт (табл. 3.4–3.9).

Таблица 3.8

### Структура бюджетных инвестиций в 2012 году<sup>1</sup>

	Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства	Первоначально утверждённый бюджет, тыс. руб.	С учётом корректировки бюджета, тыс. руб.
1	Не включённые в федеральные целевые программы	314 168 965,80	305 329 415,20
2	Включённые в федеральные целевые программы	118 003 456,10	118 003 456,10
	ИТОГО:	432 172 421,90	423 332 871,30
	Субсидии в государственные корпорации		
3	ГК «Российские автомобильные дороги»	на выполнение гос. полномочий	85 129 986,20
		имущественный взнос	1 253 600,00

<sup>1</sup> Расчёты авторов на основе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

4	ГК по атомной энергии «Росатом»	на выполнение гос. полномочий	411 650,40	411 650,40
		имущественный взнос	58 707 544,00	58 707 544,00
5	ГК по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта	на выполнение гос. полномочий		
		имущественный взнос	39 667 325,20	43 427 125,20
6	ГК по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»	на выполнение гос. полномочий		
		имущественный взнос	1 000 000,00	1 000 000,00
7	ГК «Российская корпорация нанотехнологий», с 11 марта 2011 ОАО «РОСНАНО»	на выполнение гос. полномочий	3 100 000,00	3 100 000,00
		имущественный взнос		
8	ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	на выполнение гос. полномочий		
		имущественный взнос		2 000 000,00
9	ГК Агентство по страхованию вкладов	на выполнение гос. полномочий		
		имущественный взнос		
10	ГК Внешэкономбанк	на выполнение гос. полномочий		
		имущественный взнос		
	ИТОГО:	на выполнение гос. полномочий	88 641 636,60	88 641 636,60
		имущественный взнос	100 628 469,20	106 388 269,20
		СУММА	189 270 105,80	195 029 905,80
	Взносы в уставные капиталы ОАО			
11	Предприятия РАО ЕЭС		39 370 362,2	39 370 362,20
12	Предприятия РЖД		44 460 952,0	44 160 952,00
13	Остальные ОАО		71 372 134,30	70 802 134,30
	ИТОГО:		155 203 448,50	154 333 448,50
ИТОГО БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ:			776 645 976,20	772 696 225,60

Таблица 3.9

**Структура бюджетных инвестиций в 2013 году<sup>1</sup>**

	<b>Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства</b>	<b>В проекте бюджета, тыс. руб.</b>	
1	Не включённые в федеральные целевые программы	294 964 651,20	
2	Включённые в федеральные целевые программы	92 682 500,20	
	<b>ИТОГО:</b>	<b>387 647 151,40</b>	
	<b>Субсидии в государственные корпорации</b>		
3	ГК «Российские автомобильные дороги»	на выполнение гос. полномочий	12 164 676,40
		имущественный взнос	1 458 600,00
4	ГК по атомной энергии «Росатом»	на выполнение гос. полномочий	411 650,40
		имущественный взнос	58 707 544,00
5	ГК по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	34 837 753,70
6	ГК по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	5 035 850,00
7	ГК «Российская корпорация нанотехнологий», с 11 марта 2011 ОАО «РОСНАНО»	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	2 200 000,00
8	ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	41 436 866,00
9	ГК Агентство по страхованию вкладов	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	
10	ГК Внешэкономбанк	на выполнение гос. полномочий	
		имущественный взнос	
	<b>ИТОГО:</b>	на выполнение гос. полномочий	12 576 326,80
		имущественный взнос	143 676 613,70
		<b>СУММА</b>	<b>156 252 940,50</b>
	<b>Взносы в уставные капиталы ОАО</b>		

<sup>1</sup> Расчёты авторов на основе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

11	Предприятия РАО ЕЭС	12 758 331,2
12	Предприятия РЖД	14 700 657,0
13	Западный скоростной диаметр	20 000 000,0
14	Остальные ОАО	33 943 545,00
	ИТОГО:	81 402 533,20
ИТОГО БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ:		625 302 625,10

Таблица 3.10

**Структура бюджетных инвестиций в 2008–2013 годах<sup>1</sup>**

		2008, исполне- ние бюд- жета	2009, исполне- ние бюд- жета	2010, исполне- ние бюд- жета	2011, утвер- ждённые в бюджете	2012, утвер- ждённые в бюджете	2013, в проекте бюджета
1	Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства:						
	Не включённые в федеральные целевые программы, млрд. руб.	210,01	266,88	297,94	344,07	305,33	294,96
	Включённые в федеральные целевые программы, млрд. руб.	98,98	121,82	83,89	87,11	118,00	92,68
	ИТОГО:	308,99	388,70	381,83	431,18	423,33	387,64
2	Субсидии в государственные корпорации, млрд. руб.	355,08	354,476	151,84	196,08	195,03	156,25
3	Взносы в уставный капитал, млрд. руб.	212,85	509,965	208,39	126,63	154,33	81,4
	ИТОГО:	876,91	1253,14	742,06	753,89	772,69	625,29
	Доля инвестиций в объекты капитального строительства в общем объёме бюджетных инвестиций, %	35,2%	31,0%	51,5%	57,2%	54,8%	62,0%

<sup>1</sup> Расчёты авторов на основе материалов к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2008 год», «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год», «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год», федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

## **Глава 4. Альтернативный бюджет фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» на 2013 год**

### **4.1. Оценка проекта федерального бюджета на 2013 год, представленного Правительством Российской Федерации**

Бюджет на 2013 год является уже третьим бюджетом, в котором не ставится никаких стратегических задач. Более того, в этом бюджете наметился максимальный разрыв между задачами развития экономики страны и приоритетами бюджетной политики. Декларируемые задачи экономического и социального развития страны не становятся приоритетами бюджета. Основной целью и ограничением при формировании бюджета является реализация нового бюджетного правила, согласно которому рассчитывается базовая цена на нефть за предшествующие 5 лет. На этой основе рассчитываются доходы бюджета от нефти и газа, которые могут быть использованы в текущем году в пределах заранее заданного условного дефицита бюджета (не более 1 % от ВВП). Подобное бюджетное правило полностью деформирует бюджетный процесс, поскольку предписывает основываться при расчётах бюджета не на реалистичном прогнозе доходов от нефти и газа, исходя из динамики мировой конъюнктуры и прогноза развития национальной экономики, а на основе фиксации среднего уровня за прошлый произвольный период. Подобный расчёт не только не позволяет выявить и прогнозировать будущий тренд экономического развития, но даже осуществить простую экстраполяцию сложившегося тренда. Таким образом, расчёты бюджета основываются не на прогнозе, а на некоторых произвольно выбранных параметрах. Кроме того, – в основу проекта федерального бюджета Правительства Российской Федерации, как и в предыдущие годы, положен неточный прогноз дохода из-за сознательного занижения цены на нефть. В 2010 году ошибка составила 1 трлн. 355,4 млрд. рублей, в 2011 году ошибка составила 2 трлн. 523,1 млрд. рублей. При этом из 2 трлн. 523,1 млрд. рублей на увеличение расходов пошло только 267 млрд. рублей. В 2012 году первоначальный прогноз цены на нефть также был ошибочным (100 долларов за баррель), при том, что ожидаемая оценка среднегодовой цены на нефть за 2012 год совпадёт с прогнозом альтернативного бюджета и составит 113–115 долларов за баррель. Поэтому ошибка по доходам по отношению к первоначально утверждённому бюджету составит в 2012 году свыше 1 трлн. рублей.

Наиболее вероятная цена на нефть на 2013 год не 97 долларов США за баррель, а 116 долларов США за баррель нефти марки Юралс. Правительство неправильно закладывает снижение цены на нефть по сравнению с текущим годом. Снижение спроса на углеводороды на мировом рынке маловероятно, поскольку так же, как и в 2012 году, в 2013 году мировая экономика будет демонстрировать положительные темпы экономического роста, несмотря на стагнацию (близкие к нулю темпы роста) в Еврозоне. В прогнозе социально-экономического раз-

вития, представленного одновременно с проектом бюджета, Правительство Российской Федерации даёт адекватный прогноз роста мировой экономики (3,3–3,5%). С учётом позитивных темпов роста мировой экономики следует прогнозировать рост спроса на углеводороды, а также предположить рост цены на нефть на 3–4% по сравнению со среднегодовым уровнем 2012 года. Однако, на основе вполне реалистичного прогноза мировой экономики, Правительство Российской Федерации закладывает в проекте бюджета цену на нефть, противоречащую собственному прогнозу. Резкое снижение цены на нефть возможно лишь при неожиданном сокращении спроса в связи со спадом производства, то есть в условиях развития мирового кризиса, что не прогнозируется.

Правительство Российской Федерации недооценивает не только доходы от экспорта углеводородов, но и от других источников вследствие занижения индекса-дефлятора ВВП преимущественно за счёт занижения уровня инфляции. С учётом закладываемого роста тарифов на газ и электроэнергию в 10–15%, а также стабильного роста мировых цен на сырьё и энергоносители и отсутствия целенаправленных усилий по сдерживанию тарифов, уровень инфляции 5,5% представляется маловероятным. Что касается параметров экономического роста, то при реализации правительственной стратегии искусственного торможения экономического роста за счёт искусственного ограничения инвестиционной активности и сжатия платёжеспособного спроса, и с учётом того, что, оставаясь на высоком уровне, цены на нефть уже не будут расти такими темпами, как это было в 2003–2011 годах, вполне возможно, что темпы роста экономики при реализации правительственной стратегии могут быть ещё ниже. Если в целом по доходам федерального бюджета Правительство Российской Федерации даёт необоснованно заниженный прогноз, то прогноз по поступлениям налога на прибыль организаций и объёма прибыли представляется завышенным. Прогноз роста поступлений от налога на прибыль составляет 18%, при общем темпе роста доходов федерального бюджета на 1,4%, росте ВВП – на 8,6%. На объёмы поступлений доходов федерального бюджета этот фактор не оказывает существенного влияния, однако приводит к существенному завышению ожидаемых поступлений от одного из основных налоговых источников бюджетов субъектов Российской Федерации.

Доходы в правительственном варианте бюджета по оценке Правительства Российской Федерации составят 12 866 млрд. рублей, что лишь на 1,4% больше ожидаемой правительственной оценки по 2012 году (12 682,7 млрд. руб.) и меньше ожидаемой наиболее вероятной оценки поступления доходов федерального бюджета (12 900 млрд. руб.). Подобный объём доходов возможен при прогнозе экономического кризиса в 2013 году, что противоречит правительственному прогнозу. Кроме того, объём ВВП в оценке Правительства Российской Федерации также занижен вследствие занижения прогнозной цены на нефть и инфляции и, по нашим оценкам, составит не 66 515 млрд. рублей, а 67 668 млрд. рублей.

Неправильная оценка доходов и цены на нефть приводит к тому, что бюджетное планирование осуществляется в расчёте на дефицитный бюджет при

фактическом профицитном, либо бездефицитном бюджете. Так, на следующий год Правительство Российской Федерации планирует осуществление чистых заимствований на сумму 606,5 млрд. рублей при пополнении резервного фонда на 373,4 млрд. рублей и осуществлении приватизации на 427,7 млрд. рублей. Растут потери на курсовых разницах, имеет место рост государственного долга и расходов на обслуживание долга. Так, рост расходов на обслуживание долга планируется увеличить по отношению к 2012 году на 42 млрд. рублей. В целом расходы на обслуживание долга выросли по сравнению с 2008 годом со 153,3 млрд. рублей до 425,3 млрд. рублей в 2012 году при том, что объективная потребность в заимствованиях имела место лишь в 2009 году, а в 2008 и 2011 годах бюджеты имели профицит. Ошибкой является и осуществление второго этапа приватизации при отсутствии для этого фискальной необходимости. Такой значительный объём средств от приватизации нецелесообразен, во-первых, потому, что нецелесообразна приватизация многих инфраструктурных и стратегических объектов, во-вторых, нет необходимости покрывать дефицит бюджета за счёт доходов от приватизации.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ Президента № 597), финансируемых за счёт федерального и регионального бюджетов, должна быть существенно повышена заработная плата в социальной сфере. Однако, общее повышение заработной платы работников федеральных государственных учреждений с 1 октября предполагается лишь на 5,5%. При этом, темп роста средней заработной платы в 2013 году прогнозируется на 11%. При том, что в настоящее время заработная плата в системе образования составляет 70,8%, а в здравоохранении 76,9% от средней по стране, для достижения целей, зафиксированных в указах Президента Российской Федерации, в 2013 году фонд заработной платы в образовании следует увеличить на 62,4%, а в здравоохранении – на 49,3%. Если процесс подтягивания заработной платы работников социальной сферы до среднего по стране уровня осуществляется поэтапно в течение 5 лет, то следует учитывать тот факт, что за этот период средняя заработная плата по экономике вырастет на 61%. Поэтому, если достижение поставленной цели планируется к 2018 году, то повышение заработной платы за весь период должно составить 2,3 раза, а для преподавателей высшего профессионального образования, медицинских работников с высшим образованием и научных работников (для категорий, по которым планируется размер заработной платы 200% от средней по региону) – 3–3,2 раза. Если полагать, что треть средств должна быть привлечена за счёт реорганизации неэффективных организаций, то необходимый объём средств на повышение заработной платы работников, финансируемых за счёт федерального бюджета, должен составлять минимум 283 млрд. рублей. В бюджете на 2013 год на эти цели выделено 41,5 млрд. рублей, то есть 15% от потребности. При этом повышение заработной платы научных работников и сотрудников ряда учреждений социального обслуживания предусмотрены лишь на уровне 5,5% с 1 октября 2013 года.

Ещё хуже обстоит дело с реализацией Указа Президента Российской Федерации № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в отношении социальных услуг, финансируемых за счёт консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Совокупный фонд оплаты труда указанных категорий работников составляет около 3 трлн. рублей. При условии реализации задачи доведения заработной платы работников образования, здравоохранения и культуры до средней по экономике региона, в 2013 году требуется увеличение фонда оплаты труда на 57%. При том, что треть средств предполагается изыскать за счёт реорганизации неэффективных организаций, а также с учётом того, что в ряде регионов заявленная цель уже достигнута по ряду категорий, дополнительный объём средств на повышение заработной платы оценивается в 750–800 млрд. рублей. В проекте федерального бюджета на 2013 год, представленного Правительством Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на эти цели будет предоставлена дотация на сумму 60 млрд. рублей, кроме того, на 40 млрд. рублей будет оставлен резерв. Однако, 60 млрд. рублей на 83% компенсирует сокращение субсидий, которые предоставлялись в 2012 году из федерального бюджета и преимущественно были обусловлены задачами повышения заработной платы. В 2013 году сокращены на 20 млрд. рублей субсидии на модернизацию образования, субсидии на финансовое обеспечение оказания дополнительной медицинской помощи, оказываемой участковыми врачами, а также на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, скорой помощи (30 млрд. рублей). Поскольку в целом объём межбюджетных трансфертов субъектам федерации сокращается с 1 357 млрд. рублей в 2012 году до 1 296,9 млрд. в 2013 году, то возможности субъектов Российской Федерации финансировать повышение заработной платы даже ухудшаются по сравнению с 2012 годом.

Накапливается отставание монетизированных льгот от фактической инфляции вследствие индексации льгот по заниженной инфляции, закладываемой в бюджете. Так, индексация ЕДВ за 2005–2012 годы составит 77%, при фактической инфляции 104%. Ежемесячные денежные выплаты за монетизированные льготы будут проиндексированы на 5,5% с 1 апреля 2013 года.

В бюджете на 2013 год не предусмотрены средства и механизмы, компенсирующие последствия вступления России в ВТО. Расходы на поддержку сельского хозяйства увеличены на 0,67%, что приводит к снижению доли расходов на поддержку сельского хозяйства и в общих расходах бюджета, и в ВВП. В абсолютных размерах сокращаются ассигнования по разделу «Национальная экономика» (1740,8 млрд. в 2013 году против 1788,9 млрд. в 2012 году). В наибольшей степени сокращены расходы по подразделу «Транспорт». Расходы на поддержку малого бизнеса оставлены в объёме прошлого года с небольшим превышением.

Имеет место абсолютное сокращение расходов по разделу «Здравоохранение» с 615,1 млрд. рублей до 506,5 млрд. рублей. При этом недостаточно увеличены расходы на высокотехнологичную медицинскую помощь (110% по сравнению с 2011 годом). С учётом того, что в 2011 году большинство учреждений

испытывало недостаток квот на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, потенциальные мощности были загружены квотами на 50–60%, расходы по этому разделу увеличены явно недостаточно.

Финансирование науки гражданского назначения в отношении ВВП снизилось с 0,54% в 2012 году до 0,52% в 2013 году, что противоречит заявленной цели увеличения объемов расходов, направленных на развитие российской экономики.

В целом представленный Правительством Российской Федерации проект федерального бюджета на 2013 год ориентирован на реализацию ошибочно поставленных задач бюджетной политики по реализации «бюджетного правила» и формированию суверенных фондов. В результате, реализованные приоритеты бюджетной политики вступают в противоречие с задачами развития экономики в условиях вступления в ВТО, а также не позволяют решить задачи по повышению заработной платы работников социальной сферы, поставленные в Указе Президента Российской Федерации № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

#### **4.2. Концепция альтернативного федерального бюджета фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» на 2013 год**

Альтернативный бюджет «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» нацелен на решение следующих основных задач бюджетной политики: стимулирование экономического роста и структурного сдвига в пользу несырьевого сектора экономики, расширение объемов инновационной деятельности и рабочих мест в инновационной сфере. Одним из основных бюджетных приоритетов на 2013 год является повышение заработной платы работников социальной сферы, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации № 597.

Альтернативный бюджет «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» ставит другие цели и задачи, а предлагаемые рычаги и механизмы в большинстве противоположны тем, что предпринимает Правительство Российской Федерации. Так, Правительство Российской Федерации рассматривает бюджет на 2013 год, как первый год реализации т.н. «бюджетного правила», когда доходы не только от экспорта нефти, но и НДС в виде углеводородного сырья, и газа, и нефтепродуктов должны быть направлены в Резервный фонд до тех пор, пока он не достигнет 7% от ВВП. Альтернативный бюджет исходит из полного отказа от бюджетного правила и предлагает использование благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры для стимулирования экономического роста, осуществления структурного сдвига в пользу несырьевых отраслей и решения социальных проблем.

Правительство ставит и реализует цель использования нефтегазовых доходов для пополнения Резервного фонда при одновременном наращивании заим-

стнований. «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», наоборот, предлагает осуществление заимствований исключительно для целей рефинансирования по государственным ценным бумагам, поэтому на 2013 год заимствования не используются в качестве источника покрытия дефицита.

Правительство Российской Федерации на фоне поставленных Президентом Российской Федерации задач обеспечения заработной платы бюджетников на уровне средней по экономике региона предполагает индексацию заработной платы на 5,5% с 1 октября 2013 года, что в ряде отраслей социальной сферы увеличивает отставание уровня заработной платы от средней по экономике. «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», напротив, предусматривает в альтернативном бюджете рост расходов на социальные отрасли в бюджете (наука, образование, здравоохранение, культура) в абсолютном и относительном выражении, а повышение заработной платы работникам федеральных учреждений обеспечивается на 50–100% по разным отраслям. Правительство Российской Федерации не предполагает реализацию в 2013 году налогового манёвра в целях реструктуризации экономики и снижения уровня социального неравенства. В альтернативном бюджете предлагается создание налоговой системы, стимулирующей инвестиционную и инновационную активность, перераспределение доходов между секторами экономики и группами населения за счёт введения налога на роскошь и прогрессивного подоходного налога.

Особенность альтернативного бюджета «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» заключается в том, что:

Во-первых, предлагается стимулирование экономического роста через снижение налогов на определённые сектора экономики и инвестиционную деятельность, а именно:

- снижение тарифа страховых взносов во внебюджетные социальные фонды с 30% до 27% с восстановлением льгот малому бизнесу до 15% и отмены регрессии;

- восстановление инвестиционной льготы по налогу на прибыль;

- налоговые льготы инновационному бизнесу и научным организациям.

Ожидается, что эти же меры будут способствовать реструктуризации экономики в пользу обрабатывающей промышленности в целом и высокотехнологичных отраслей в частности. Особенностью альтернативного бюджета на 2013 год является то, что в связи со вступлением России в ВТО невозможно осуществить тот налоговый манёвр, который был возможен ещё годом ранее. А именно, не представляется возможным снизить налог на добавленную стоимость, а потери частично компенсировать за счёт повышения ввозных импортных пошлин.

Во-вторых, предлагается ввести налоги на сверхдоходы физических лиц и избыточное «демонстрационное» потребление в форме налога на роскошь. При этом поступления от налога на роскошь аккумулируются в федеральном бюджете для перераспределения в субъекты Российской Федерации на повышение заработной платы работников социальной сферы. Поступления налога на роскошь в первый год реализации прогнозируется на уровне 200 млрд. рублей.

В-третьих, предлагается реализовать цели, поставленные в Указе Президента № 597 по повышению заработной платы работников социальной сферы, в течение 2013–2015 гг. Для этого предлагается изменить структуру федерального бюджета в направлении увеличения доли расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования, здравоохранение и образование. Помимо решения задачи повышения заработной платы, подобное перераспределение бюджетных средств приведёт к увеличению объёмов инновационной деятельности, с одной стороны, и увеличению объёмов и качества социальных государственных услуг, с другой стороны.

В-четвёртых, предусматривается увеличение расходов федерального бюджета инвестиционного характера в области метростроения, жилищного строительства, капитального ремонта жилищной и коммунальной инфраструктуры. В целом, в альтернативном бюджете предусматривается дополнительно, по сравнению с правительственным вариантом, свыше 400 млрд. рублей бюджетных инвестиций под конкретные объекты и проектно-сметную документацию.

В-пятых, альтернативный бюджет предполагает увеличение расходов на сельское хозяйство и по программам поддержки основных приоритетных отраслей обрабатывающей промышленности, что, в сочетании с восстановлением инвестиционной льготы по налогу на прибыль, позволит компенсировать негативные последствия от вступления России в ВТО.

В-шестых, в альтернативном бюджете предлагается выделить существенный объём бюджетных средств на финансирование науки гражданского назначения и прикладных исследований по разделу «Национальная оборона», что, в сочетании с налоговым стимулированием, сможет обеспечить структурные изменения в пользу инноваций.

Проект альтернативного федерального бюджета, подготовленный фракцией «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», рассчитан исходя из прогноза цены на нефть марки Юралс 116 долларов США за баррель. Меры налогового стимулирования в сочетании с ослаблением национальной валюты и замораживанием тарифов естественных монополий позволяют спрогнозировать рост валового внутреннего продукта (далее – ВВП) на уровне 4%. В альтернативном бюджете объём ВВП на 2013 год прогнозируется в объёме 67 668 млрд. рублей.

Альтернативный бюджет исходит из того, что инфляция в Российской Федерации преимущественно обусловлена немонетарными факторами и является «инфляцией издержек». Поэтому, основным рычагом сдерживания инфляции является контроль над тарифами естественных монополий, а также внутренними ценами на сырьё и энергоносители. Для этого предлагается заморозить тарифы естественных монополий и ЖКХ на 2013 год. В этих целях в альтернативном бюджете не предусматривается повышение НДС на газ, а также отмена льгот по налогу на имущество и земельному налогу для инфраструктурных отраслей. Указанные антиинфляционные меры позволят удержать инфляцию в пределах 7% за год, несмотря на более высокие темпы экономического роста и отказ от реализации «бюджетного правила».

Более высокий рост ВВП, а также более реалистичная оценка цен на нефть и другие виды сырья, с соответствующим перерасчётом доходов от нефтегазового экспорта, позволяют прогнозировать доходы альтернативного федерального бюджета в 2013 году на уровне 13 992 млрд. рублей, что соответствует сохранению доли доходов бюджета в ВВП на уровне 2012 года, а именно 20,7%.

Альтернативный федеральный бюджет на 2013 год, за счёт более реалистичной оценки доходов бюджета и более высоких темпов роста ВВП предусматривает меньший объём дефицита бюджета по сравнению с проектом Правительства Российской Федерации в абсолютном и относительном выражении. Дефицит бюджета в альтернативном бюджете составит 352,3 млрд. рублей. По отношению к ВВП размер дефицита составляет в правительственном варианте 0,78%, в альтернативном бюджете 0,52% от ВВП.

Альтернативный федеральный бюджет на 2013 год предлагает иную структуру источников покрытия дефицита бюджета. В альтернативном федеральном бюджете на 2013 год фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» исходит из нецелесообразности расширения внутренних заимствований при наличии доходов и значительных остатков по итогам 2012 года. Также предлагается отказаться от пополнения Резервного фонда в 2013 году. Кроме того, альтернативный бюджет «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» предусматривает отказ от приватизации, предусмотренной в правительственном бюджете в размере 427,7 млрд. рублей. Поэтому в альтернативном федеральном бюджете на 2013 год фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в источниках покрытия дефицита государственные заимствования через государственные ценные бумаги и доходы от приватизации предлагается заместить остатками средств бюджета на 2012 год в сумме до 435,1 млрд. рублей. Это позволяет сократить расходы на обслуживание государственного долга в 2013 году на 84,5 млрд. рублей.

Альтернативный федеральный бюджет на 2013 год по расходам определён в объёме 14 344,8 млрд. рублей, что на 956,7 млрд. рублей больше по сравнению с проектом федерального бюджета на 2013 год, внесённым Правительством Российской Федерации.

Основными направлениями увеличения расходов бюджета в альтернативном федеральном бюджете на 2013 год фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» являются:

- повышение заработной платы работников федеральных государственных учреждений – на 50% в высшем образовании, 80% в здравоохранении, на 100% – в науке, культуре;

- увеличение расходов инвестиционного характера: финансирование метростроения в размере 100 млрд. рублей; увеличение финансирования жилищно-коммунального хозяйства на 180 млрд. рублей по сравнению с ассигнованиями, предусмотренными правительственным проектом федерального бюджета на 2013 год;

- предусмотрено создание фонда софинансирования повышения заработной платы работников социальной сферы регионов в объёме 200 млрд. рублей

за счёт налога на роскошь и дополнительного увеличения на 100 млрд. рублей объёма межбюджетных трансфертов общего характера; в проекте альтернативного федерального бюджета предусматривается увеличение на 75 % надбавок за классное руководство учителям системы среднего образования, а также включение в бюджет новой программы в рамках национального проекта «Образование» – «Обеспечение учителей системы общего образования домашней компьютерной техникой и подключение к интернету» на сумму 2,82 млрд. рублей;

– предусмотрено увеличение финансирования на 179 млрд. рублей прикладной и фундаментальной науки гражданского назначения, по сравнению с правительственным вариантом, на 30 млрд. увеличено финансирование прикладных научных исследований по разделу «Национальная оборона».

Альтернативная бюджетная и налоговая политика фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» предполагает изменение доходов и расходов социальных внебюджетных фондов. Переход к плоской шкале социальных взносов и налогообложение всего фонда оплаты труда без установления предельного уровня оплаты труда, подлежащего обложению социальными взносами, а также обложение социальными взносами выплат физическим лицам из прибыли (вознаграждения членов Советов директоров, бонусы, опционы и т.п.), полностью компенсируют снижение ставки с 30 % до 27 %, сохранение льгот малым предприятиям и распространение льгот на все инновационные и научные предприятия. Отмена отчислений части социальных взносов на накопительные пенсии, учёт их в качестве взносов на страховую часть пенсии, направление всех этих средств на выплату текущих пенсий позволит увеличить средства для выплаты трудовых пенсий. Дополнительные доходы все социальные фонды также получают за счёт более высоких темпов роста фонда оплаты труда в связи с более высокими темпами роста ВВП.

Указанные дополнительные доходы позволят:

– проиндексировать трудовые пенсии на 25 % в два этапа: с 1 февраля и с 1 апреля 2013 года;

– профинансировать изменение коэффициента учёта заработка по периодам до 2002 года до 2.0, а для тех, кто работал по списку № 1, № 2 и «северян» – до 2.8; учесть в стаже т.н. «нестраховые периоды»;

– провести на фактический уровень инфляции дополнительную индексацию пособий по уходу за ребёнком, и при рождении ребёнка;

– провести индексацию в большем объёме 16 % ежемесячных денежных выплат и социального набора с тем, чтобы компенсировать обесценение «монетизированных» льгот за ряд лет.

### 4.3. Ожидаемое исполнение федерального бюджета на 2012 год и альтернативный бюджет «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» на 2012 год

Таблица 4.1  
Основные макроэкономические показатели в 2012 году<sup>1</sup>

№		Правительство РФ, утвержденные показатели	Показатели, спрогнозированные фракцией «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	Ожидаемая оценка в 2012 году
1.	Цена на нефть марки Юралс, долл. США за баррель	100	115	113-115
2.	Объем ВВП, млрд. рублей	58 683	59 458	61 238

Таблица 4.2  
Основные показатели федерального бюджета и альтернативного бюджета «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» в 2012 году, млрд. рублей

№		Правительство РФ, утвержденные показатели бюджета	Показатели альтернативного бюджета фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	Ожидаемое исполнение бюджета в 2012 году
1.	Доходы	11 779,9	13 149,9	12 900,0
2.	Расходы	12 656,4	13 926,4	12 818,0
3.	Дефицит	876,5	776,5	Профицит (+82,0)

### 4.4. Основные задачи бюджетной политики

Альтернативный бюджет фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» ставит принципиально другие задачи бюджетной политики по сравнению с правительственным проектом бюджета.

<sup>1</sup> Здесь и далее в Разделе 4 настоящего издания данные по показателям, утвержденным Правительством Российской Федерации, соответствуют данным из материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

### **Основные задачи бюджетной политики в проекте «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» на 2013 год**

1. Обеспечение экономического роста, структурного сдвига в пользу сырьевых отраслей, решение социальных задач за счёт использования нефтегазовых доходов.

2. Обеспечение бюджетной устойчивости за счёт замораживания тарифов естественных монополий, налогового стимулирования роста экономики и инвестиционной активности, перераспределения доходов от введения налогов на сверхдоходы и сверхизбыточное потребление (налог на роскошь).

3. Реализация положений Указа Президента от 07 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» по повышению заработной платы работников социальной сферы, обеспечение приоритетного финансирования инновационных расходов.

4. Отказ от обязательных взносов на накопительную часть пенсий, повышение текущих пенсий и решение ряда проблем в обеспечении зависимости пенсий от стажа и заработка.

### **Основные задачи бюджетной политики в проекте Правительства Российской Федерации на 2013 год**

1. Укрепление макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости (реализация т. н. «бюджетного правила», позволяющего снизить зависимость бюджетной системы от волатильности цены на нефть и сформировать суверенные фонды).

2. Обеспечение условий для формирования и исполнения федерального закона о федеральном бюджете на 2014–2016 годы в программном формате.

3. Обеспечение приоритетности и увеличения объёмов расходов, направленных на развитие российской экономики.

4. Определение параметров развития пенсионной системы.

## **4.5. Основные подходы налоговой политики**

### **Основные подходы налоговой политики в проекте «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» НА 2013 ГОД**

1. Введение прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц.

2. Восстановление т. н. «инвестиционной льготы» по налогу на прибыль организаций.

3. Введение плоской шкалы социальных взносов во внебюджетные фонды (со всего фонда оплаты труда), включая вознаграждения топ-менеджменту.

4. Снижение ставки социальных взносов во внебюджетные фонды с 30% до 27%.

5. Налоговое стимулирование всех организаций, основной вид деятельности которых научная или инновационная.

6. Введение налога на роскошь с последующим распределением между субъектами Российской Федерации на повышение зарплаты работникам социальной сферы субъектов Российской Федерации.

7. Увеличение уровня ставок акцизов на алкогольную и табачную продукцию в 2013 и 2014 годах.

### **Основные подходы налоговой политики в проекте Правительства Российской Федерации на 2013 год**

1. Поэтапная отмена льгот по региональным и местным налогам, установленным на федеральном уровне.

2. Повышение уровня налогообложения добычи природного газа.

3. Увеличение транспортного налога для автомобилей, мощность двигателей которых превышает 410 л. с.

4. Сохранение уровня ставок акцизов на алкогольную и табачную продукцию в 2013 и 2014 годах в размерах, предусмотренных действующим законодательством о налогах и сборах.

Таблица 4.3

#### **Оценка дополнительных и выпадающих доходов при реализации основных подходов налоговой политики «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ»<sup>1</sup>**

<b>Меры налоговой политики</b>	<b>Дополнительные (+) или выпадающие (-) доходы бюджетной системы по сравнению с проектировками 2013 года</b>
Введение прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц	+ 480 млрд. рублей
Введение инвестиционной льготы по налогу на прибыль	- 214 млрд. рублей, в т.ч. бюджеты субъектов Российской Федерации: - 193 млрд. рублей
Налоговое стимулирование инновационной деятельности	- 32 млрд. рублей, в т.ч. бюджеты субъектов Российской Федерации: - 27 млрд. руб.
Введение плоской шкалы социальных взносов и снижение ставки до 27%	+ 100 млрд. рублей
Введение налога на предметы роскоши с последующим перераспределением между субъектами Российской Федерации на повышение заработной платы работникам социальной сферы	+ 200 млрд. рублей
Отмена взносов на накопительную часть пенсии	+ 581,8 млрд. рублей

<sup>1</sup> Расчёты авторов.

## 4.6. Основные характеристики альтернативного бюджета на 2013 год

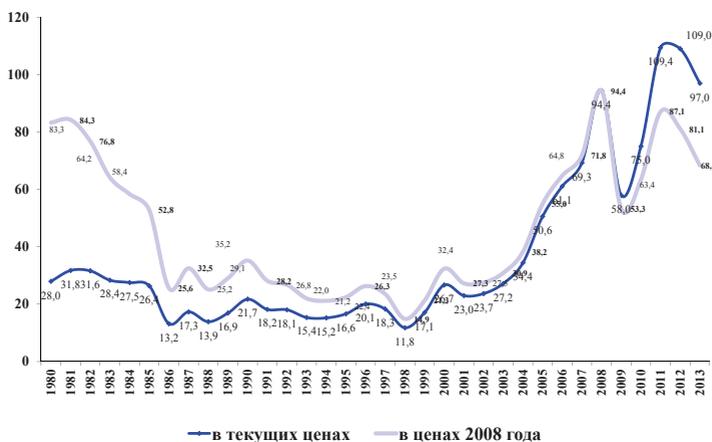
Таблица 4.4

### Основные макроэкономические показатели в 2013 году

№	Показатель	2013 год	2013 Альтернативный бюджет фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»
		Правительство РФ	
1.	Цена на нефть марки «Юралс» (долл. США/барр)	97	116
2.	Объем ВВП, млрд. руб.	66 515	67 668
3.	Темпы экономического роста, %	+3,7	+ 3,5 (+4,5% при условии реализации предложений альтернативного бюджета)
4.	Курс доллара США (средне-годовой), рублей за доллар США	32,4	31,0
5.	Инфляция (ИПЦ), прирост цен в %	5-6	7,0
6.	Рост тарифов на услуги ЖКХ, %	10-15	0
7.	Индексация заработной платы работников социальной сферы в регионах	5,5%	40,0%
8.	Индексация заработной платы работников федеральных учреждений	5,5% (культура 30%)	Высшее образование – 50% Здравоохранение – 80% Культура и наука – 100%

Рисунок 1

### Динамика мировых цен на нефть «Urals» (долл. США/барр.)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Расчёты авторов.

Таблица 4.5

**Основные характеристики альтернативного федерального бюджета  
в 2013 году (млрд. руб.)**

№		Федеральный бюджет на 2013 год	Альтернативный бюджет
		Правительство РФ	фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» на 2013 год
1.	<b>Доходы, всего</b>	12 865,9	13 992,5
	<i>%% к ВВП</i>	<i>19,3</i>	<i>20,7</i>
	<i>В том числе:</i>		
2.	<b>Нефтегазовые доходы</b>	5 925,5	7 065,5
	<i>%% к ВВП</i>	<i>8,9</i>	<i>10,4</i>
3.	<b>Ненефтегазовые доходы</b>	6 940,4	6927,0
	<i>%% к ВВП</i>	<i>10,4</i>	<i>10,2</i>
4.	<b>Расходы, всего</b>	13 387,3	14 344,8
	<i>%% к ВВП</i>	<i>20,1</i>	<i>21,2</i>
5.	<b>Дефицит федерального бюджета</b>	521,4	352,3
	<i>%% к ВВП</i>	<i>0,78</i>	<i>0,52</i>
6.	<b>Доходы федерального бюджета за счет налога на роскошь, перераспределяемые субъектам Российской Федерации на повышение заработной платы работников социальной сферы</b>	0	200

Таблица 4.6

**Принятые ограничения по дефициту федерального бюджета в 2013 г.  
(млрд. руб.)**

	2013 Правительствен- ный бюджет	2013 Альтернативный бюджет фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»
ВВП	66 515	67 668
Дефицит федерального бюджета	521,4	352,3
<i>% к ВВП</i>	<i>0,78</i>	<i>0,52</i>
<b>Источники покрытия дефицита федерального бюджета</b>	521,4	352,3
<i>В том числе</i>		
<b>За счет средств Резервного фонда</b>	-373,4	0,0
<b>За счет средств Фонда национального благосостояния</b>	5,7	5,7
<b>Иные источники</b>	889,1	346,6
<i>В том числе</i>		
<b>Приватизация</b>	427,7	80,0

Таблица 4.7

**Прогноз объёмов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на 2012–2013 гг. (млрд. руб.)**

№		2012 год	2013 год Правительство РФ	2013 год фракция «СР»
<b>Резервный фонд</b>				
1.	Объем на начало года ( <i>с учетом размещения в финансовых активах</i> )	811,5	2 781,8	2 781,8
2.	Использование (-) / Пополнение (+)	+ 836,1	+ 373,4	0,0
3.	Объем на конец года ( <i>с учетом размещения в финансовых активах</i> )	2 781,8	3 173,8	2 763,3 (снижение на 18,5 млрд. руб. за счёт курсовой разницы)
<b>Фонд национального благосостояния</b>				
4.	Объем на начало года	2 794,4	2 759,6	2 759,6
5.	Использование	- 7,5	- 5,7	- 5,7
6.	Объем на конец года	2 759,6	2 769,8	2 769,8

Таблица 4.8

**Источники покрытия дефицита федерального бюджета в 2013 г. (млрд. руб.)**

	2013 год Правительство РФ	2013 год фракция «СР»
<b>Заемные источники</b>	<b>606,5</b>	<b>-23,6</b>
<i>привлечение</i>	<i>1 448,8</i>	<i>818,7</i>
<i>погашение</i>	<i>- 842,3</i>	<i>-842,3</i>
<b>Приватизация</b>	<b>427,7</b>	<b>80,0</b>
<b>Исполнение государственных гарантий</b>	<b>- 52,1</b>	<b>- 52,1</b>
<b>Прочие источники</b>	<b>- 92,8</b>	<b>- 92,8</b>
<i>поступление</i>	<i>176,7</i>	<i>176,7</i>
<i>выбытие</i>	<i>- 269,5</i>	<i>- 269,5</i>
<b>Остатки средств федерального бюджета на 31.12.2012</b>	<b>0,0</b>	<b>435,1</b>

Таблица 4.9

**Источники покрытия дефицита федерального бюджета в 2013 гг.**  
(млрд. руб.)

	2013 год Правительство РФ	2013 год фракция «СР»
<b>Заёмные источники</b>	<b>606,5</b>	<b>-23,6</b>
<i>привлечение</i>	<i>1 448,8</i>	<i>818,7</i>
<i>погашение</i>	<i>- 842,3</i>	<i>-842,3</i>
<i>в том числе</i>		
<b>- государственные ценные бумаги в валюте РФ</b>	<b>448,6</b>	<b>0</b>
<i>привлечение</i>	<i>1 213,2</i>	<i>764,6</i>
<i>погашение</i>	<i>- 764,6</i>	<i>-764,6</i>
<b>- государственные ценные бумаги в иностранной валюте</b>	<b>181,5</b>	<b>0,0</b>
<i>привлечение</i>	<i>226,8</i>	<i>45,3</i>
<i>погашение</i>	<i>- 45,3</i>	<i>-45,3</i>
<b>- кредиты в иностранной валюте</b>	<b>- 23,6</b>	<b>- 23,6</b>
<i>привлечение</i>	<i>8,8</i>	<i>8,8</i>
<i>погашение</i>	<i>-32,4</i>	<i>-32,4</i>

Таблица 4.10

**Расходы на обслуживание государственного долга Российской  
Федерации**

Наименование	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год Правительство РФ	2013 год фракция «СР»
<b>Расходы на обслуживание государственного долга, млрд. руб.</b>	<b>176,2</b>	<b>280,3</b>	<b>266,6</b>	<b>383,3</b>	<b>425,3</b>	<b>340,8 (-84,5)</b>
<i>%% к расходам федерального бюджета</i>	<i>1,8</i>	<i>2,74</i>	<i>2,39</i>	<i>2,99</i>	<i>3,18</i>	<i>2,36</i>
<i>%% к ВВП</i>	<i>0,45</i>	<i>0,62</i>	<i>0,49</i>	<i>0,63</i>	<i>0,64</i>	<i>0,50</i>

Рисунок 2

## Государственный долг Российской Федерации в 2013 году, в % к ВВП

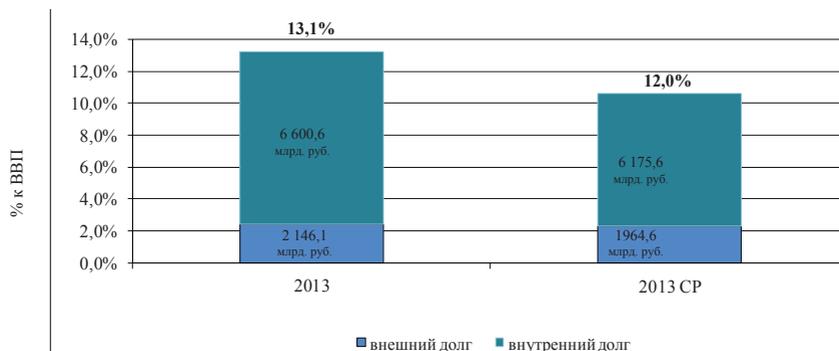


Таблица 4.11

## Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов в 2012–2013 гг. (млрд. рублей)

	2012 год	2013 год Правительство РФ		2013 фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	
		млрд. руб.	в % к 2012 г.	млрд. руб.	в % к 2012 г.
1	3	4	5=4/3	6	7=6/3
<b>Всего</b>	<b>12 817,8</b>	<b>13 387,3</b>	<b>104,4</b>	<b>14 344,8</b>	<b>111,9</b>
Общегосударственные вопросы (без фундаментальных и прикладных научных исследований)	775,2	813,4	104,9	795,4	102,6
Фундаментальные и прикладные научные исследования	85,4	101,3	118,6	214,1	250,7
Национальная оборона	1 864,8	2 141,2	114,8	2 171,2	116,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 847,5	2 029,8	109,9	2 029,8	109,9
Национальная экономика	1 788,9	1 740,8	97,3	1 961,6	109,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	138,2	157,6	114,1	337,6	244,3
Охрана окружающей среды	22,3	24,9	111,3	29,9	134,1
Образование	617,8	627,1	101,5	847,1	137,1
Культура, кинематография	91,2	97,4	106,8	147,4	161,6
Здравоохранение	615,1	506,5	82,3	647,8	105,3
Социальная политика	3 901,5	3 963,2	101,6	3 963,2	101,6
Физическая культура и спорт	44,1	52,3	118,6	52,3	118,6
СМИ	75,5	72,5	96,0	72,5	96,0

Обслуживание государственного и муниципального долга	383,3	425,3	111,0	340,8	88,9
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	567,1	634,1	111,8	734,1	129,5

Таблица 4.12

**Структура расходов федерального бюджета в 2012–2013 гг.  
(млрд. рублей)**

	2012 год, ожидаемое исполнение		2013 год Правительство РФ		2013 фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	
	млрд. руб.	доля в общих расходах, %	млрд. руб.	доля в общих расходах, %	млрд. руб.	доля в общих расходах, %
<b>В с е г о</b>	<b>12817,8</b>	<b>100</b>	<b>13387,3</b>	<b>100</b>	<b>14344,8</b>	<b>100</b>
Общегосударственные вопросы (без фундаментальных и прикладных научных исследований)	775,2	6,0	813,4	6,1	795,4	5,5
Фундаментальные и прикладные научные исследования	85,4	0,7	101,3	0,8	214,1	1,5
Национальная оборона	1 864,8	14,5	2 141,2	16,0	2 171,2	15,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 847,5	14,4	2 029,8	15,2	2 029,8	14,2
Национальная экономика	1 788,9	14,0	1 740,8	13,0	1 961,6	13,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	138,2	1,1	157,6	1,2	337,6	2,4
Охрана окружающей среды	22,3	0,2	24,9	0,2	29,9	0,2
Образование	617,8	4,8	627,1	4,7	847,1	5,9
Культура, кинематография	91,2	0,7	97,4	0,7	147,4	1,0
Здравоохранение	615,1	4,8	506,5	3,8	647,8	4,5
Социальная политика	3 901,5	30,4	3 963,2	29,6	3 963,2	27,6
Физическая культура и спорт	44,1	0,3	52,3	0,4	52,3	0,4
СМИ	75,5	0,6	72,5	0,5	72,5	0,5
Обслуживание государственного и муниципального долга	383,3	3,0	425,3	3,2	340,8	2,4
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	567,1	4,4	634,1	4,7	734,1	5,1

Таблица 4.13

**Индексация заработной платы, пенсий, стипендий**

	<b>2013 Правительство РФ</b>	<b>2013 Фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»</b>
Индексация заработной платы работников федеральных учреждений	5,5% (культура 30%)	Высшее образование – 50% Здравоохранение – 80% Культура и наука – 100%
Индексация заработной платы работников региональных и муниципальных бюджетных учреждений	5,5%	40,0%
Индексация стипендий	8%	50% с 1 января 2013 года
Индексация трудовых пенсий	7,0% с 1 февраля 2013 года 3,3% с 1 апреля 2013 года	15,0% с 1 февраля 2013 года 8,7% с 1 апреля 2013 года
Индексация ежемесячных денежных выплат и социального набора	5,5%	16% с 1 апреля 2013 г.

Таблица 4.14

**Рост тарифов естественных монополий и услуг ЖКХ**

	<b>Ожидаемый рост в 2012 году</b>	<b>2013 Правительство РФ</b>	<b>2013 Фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»</b>
Электроэнергия	3%	9,1-10,6%	0%
Газ	10,4%	15%	0%
Железнодорожные тарифы (пассажиры)	10%	10%	0%
Тепловая энергия	6,5%	10,5%	0%

Таблица 4.15

**Расходы на финансирование науки гражданского назначения  
в 2012–2013 гг. (млрд. рублей)**

Наименование	2012 год	2013 Правительство РФ		2013 Фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	
		млрд. руб.	в % к 2012 г.	млрд. руб.	в % к 2012 г.
1	3	4	5=4/3	6	7=6/3
<b>В с е г о</b>	<b>331,0</b>	<b>347,5</b>	<b>105,0</b>	<b>526,7</b>	<b>148,1</b>
%% к ВВП	0,54	0,52		0,78	
<i>в том числе</i>					
<i>Фонды поддержки научной и научно-технической деятельности</i>	9,5	9,1	95,8	25,8	283,5
<i>Государственные академии наук</i>	73,5	78,1	106,3	88,8	120,0
<i>Поддержка ведущих ученых и научных школ</i>	0,0	0,0		6,0	
<i>Новые программы по приоритетным научным направлениям фундаментальных исследований</i>	0,0	0,0		20,0	
<i>Повышение заработной платы в фундаментальной и прикладной науке гражданского назначения</i>		0,887		60,0	

Таблица 4.16

**Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета  
по разделу «Национальная оборона» в 2012–2013 гг. (млрд. рублей)**

	2012 год	2013 год	
		Проект Правительства РФ	Проект фракции «СР»
<b>Национальная оборона</b>	<b>1 864,8</b>	<b>2 141,2</b>	<b>2 171,2</b>
<i>в том числе:</i>			
Вооруженные Силы Российской Федерации	1 394,3	1 635,7	1 635,7
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	170,8	198,3	228,3

Правительство РФ: 2013 г. к 2012 г. 114,8%

Доля раздела в общих расходах 16,0%

Фракция «СР»: 2013 г. к 2012 г. 116,4%

Доля раздела в общих расходах 15,1%

Таблица 4.17

**Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета  
по разделу «Национальная экономика» в 2012–2013 гг.  
(млрд. рублей)**

	2012 год	2013 год	
		Проект Правительства РФ	Проект фракции «СР»
<b>Национальная экономика</b>	<b>1 788,9</b>	<b>1 740,8</b>	<b>1 961,6</b>
<i>в том числе:</i>			
Транспорт	320,3	237,5	337,5
<i>в том числе метростроение</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>100,0</i>
Дорожное хозяйство	428,8	450,1	480,1
Сельское хозяйство и рыболовство	149,5	150,5	190,5
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	233,1	265,8	290,8
Другие вопросы в области национальной экономики	429,4	419,4	445,2

Правительство РФ: 2013 г. к 2012 г. 97,3%

Доля раздела в общих расходах 13,0%

Фракция «СР»: 2013 г. к 2012 г. 109,7%

Доля раздела в общих расходах 13,7%

Таблица 4.18

**Бюджетные ассигнования на дорожное хозяйство в 2012–2013 гг.  
(млрд. рублей)**

	2012 год	2013 год	
		Проект Правительства РФ	Проект фракции «СР»
<b>Федеральный дорожный фонд</b>	<b>415,7</b>	<b>450,1</b>	<b>480,1</b>
<i>в том числе:</i>			
Развитие дорожного хозяйства (ФЦП и непрограммная часть ФАИП)	283,6	262,2	274,7
Капитальный ремонт, ремонт и содержание автодорог федерального значения	126,6	182,6	200,1
Управление дорожным хозяйством	5,5	5,4	5,4

Правительство РФ: 2013 г. к 2012 г. 108,3%

Доля раздела в общих расходах 3,4%

Фракция «СР»: 2013 г. к 2012 г. 115,5%

Доля раздела в общих расходах 3,4%

Таблица 4.19

**Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» в 2012–2013 гг. (млрд. рублей)**

	2012 год	2013 год	
		Проект Правительства РФ	Проект фракции «СР»
<b>Жилищно-коммунальное хозяйство</b>	<b>138,2</b>	<b>157,6</b>	<b>337,6</b>
<i>в том числе:</i>			
Жилищное хозяйство	103,7	82,5	182,5
Коммунальное хозяйство	28,7	23,6	103,6
Другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства	5,4	51,3	51,3

Правительство РФ: 2013 г. к 2012 г. 114,0%

Доля раздела в общих расходах 1,2%

Фракция «СР»: 2013 г. к 2012 г. 244,3%

Доля раздела в общих расходах 2,4%

Таблица 4.20

**Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделу «Образование» в 2012–2013 гг. (млрд. рублей)**

	2012 год	2013 год	
		Проект Правительства РФ	Проект фракции «СР»
<b>Образование</b>	<b>617,8</b>	<b>627,1</b>	<b>847,1</b>
<i>в том числе:</i>			
Общее образование	91,9	68,0	78,4
Среднее профессиональное образование	5,6	3,6	31,3
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	7,2	6,8	9,6
Высшее и послевузовское профессиональное образование	452,1	496,9	661,3
Прикладные научные исследования в области образования	19,3	12,5	19,0
Другие вопросы в области образования	24,5	21,4	29,6

+ 10,4 млрд. рублей – индексация на 75% надбавок за классное руководство учителям в системе общего образования;

+ 3,2 млрд. рублей – финансирование новой программы «Обеспечение учителей системы общего образования домашней компьютерной техникой и подключение к Интернету».

Правительство РФ: 2013 г. к 2012 г. 101,5%

Доля раздела в общих расходах 4,7%

Фракция «СР»: 2013 г. к 2012 г. 137,1%

Доля раздела в общих расходах 5,9%

Таблица 4.21

**Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделу «Культура, кинематография» в 2012–2013 гг. (млрд. рублей)**

	2012 год	2013 год	
		Проект Правительства РФ	Проект фракции «СР»
<b>Культура, кинематография</b>	<b>91,2</b>	<b>97,4</b>	<b>147,4</b>
<i>в том числе:</i>			
Культура	78,6	85,4	135,4
Кинематография	7,2	7,4	7,4

Правительство РФ: 2013 г. к 2012 г. 106,8%      Доля раздела в общих расходах 0,7%  
 Фракция «СР»: 2013 г. к 2012 г. 161,6%      Доля раздела в общих расходах 1,0%

Таблица 4.22

**Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделу «Здравоохранение» в 2012–2013 гг. (млрд. рублей)**

	2012 год	2013 год	
		Проект Правительства РФ	Проект фракции «СР»
<b>Здравоохранение</b>	<b>615,1</b>	<b>506,5</b>	<b>647,8</b>
<i>в том числе:</i>			
На повышение заработной платы		7,0	39,8
Стационарная медицинская помощь	279,1	229,2	299,5*
Амбулаторная помощь	152,3	84,3	124,5

\* в том числе + 55,0 млрд. руб. на оказание высокотехнологичных видов медицинской помощи

Правительство РФ: 2013 г. к 2012 г. 82,3%      Доля раздела в общих расходах 3,8%  
 Фракция «СР»: 2013 г. к 2012 г. 105,3%      Доля раздела в общих расходах 4,5%

Таблица 4.23

**Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в 2012–2013 гг. (млрд. рублей)**

	2012 год	2013 год	
		Проект Правительства РФ	Проект фракции «СР»
<b>Социальная политика</b>	<b>3 901,5</b>	<b>3 963,2</b>	<b>3 963,2*</b>
<i>в том числе:</i>			
Пенсионное обеспечение	2796,0	2824,0	2700,0
Социальное обеспечение населения	917,6	903,6	1023,6

\* – отмена взносов на накопительную часть пенсий обеспечивает дополнительные доходы на выплату трудовых пенсий в бюджет в сумме 581,8 млрд. рублей; снижение ставки страховых взносов во внебюджетные фонды с одновременной отменой верхнего предела по зарплате для начисления страховых взносов обеспечивает дополнительные доходы в сумме 100 млрд. рублей. Это позволит частично сократить трансферты Пенсионному фонду и перераспределить средства внутри раздела «Социальная политика» на дополнительную индексацию ежемесячной денежной выплаты, социального набора услуг и пособий.

Таблица 4.24

**Распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в 2012–2013 гг. (млрд. рублей)**

	2012 год	2013 год	
		Проект Правительства РФ	Проект фракции «СР»
<b>Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований</b>	<b>567,1</b>	<b>634,1</b>	<b>734,4</b>
<i>в том числе:</i>			
Иные дотации на выполнение Указа Президента от 07 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»	0	60,0	160,0
<i>Кроме того:</i>			
<i>Фонд софинансирования повышения заработной платы работникам социальной сферы за счет введения налога на роскошь</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>200,0</i>

Таблица 4.25

**Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ (млрд. руб.)**

Наименование показателя	Прогноз 2012		2012 год оценка	Правительство РФ		Фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	
	Правительство РФ	Фракция «СР»		2013 год прогноз	% к 2012	2013 год прогноз	% к 2012
<b>Доходы, всего</b>	<b>7 682,6</b>	<b>8 398,3</b>	<b>8 074,3</b>	<b>9 061,7</b>	<b>112</b>	<b>9 506,7</b>	<b>118</b>
Налоговые и неналоговые доходы:	6 409,8	6 654,5	6 716,5	7 764,8	116	7 741,8	115
В условиях налогового законодательства Правительства РФ	6 409,8	-	6 716,5	7 764,8	116	7 521,9	112
В условиях предложений «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ»	-	6 654,5	6 716,5	-	-	7 741,8	115
Межбюджетные трансферты бюджетам других уровней	1 272,8	1 434,8	1 357,8	1 296,9	96	1 784,0	112
<b>Расходы, всего</b>	<b>7 729,5</b>	<b>8 445,2</b>	<b>8 106,8</b>	<b>9 182,5</b>	<b>113</b>	<b>9 645,8</b>	<b>119</b>
<i>Фонд софинансирования повышения заработной платы работникам социальной сферы за счет введения налога на роскошь</i>						200,0	
<b>Расходы, всего с учетом Фонда софинансирования</b>						<b>9845,8</b>	<b>121</b>
<b>Дефицит</b>	<b>46,9</b>	<b>46,9</b>	<b>32,5</b>	<b>120,8</b>	<b>372</b>	<b>120,8</b>	<b>372</b>

## Межбюджетные трансферты

### Бюджетам субъектов РФ дополнительные средства направляются на:

+ 100,0 млрд. рублей на выполнение Указа Президента от 07 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;

+ 200,0 млрд. рублей – на повышение заработной платы работникам учреждений социальной сферы за счёт введения налога на роскошь и перераспределения его в субъекты РФ на повышение заработной платы;

+ 39,2 млрд. рублей – на стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов РФ;

+100,0 млрд. рублей – на субсидии по финансированию капитального ремонта жилого фонда;

+80,0 млрд. руб. – на субсидии по финансированию капитального ремонта коммунальной инфраструктуры;

+11 млрд. руб. – на индексацию доплат на классное руководство;

+ 10 млрд. руб. – на высокотехнологичную медицинскую помощь;

+ 100 млрд. руб. – субсидии на метростроение.

Таблица 4.26

### Дополнительные и выпадающие доходы Пенсионного фонда РФ

<b>В Пенсионном фонде дополнительные средства на выплату трудовых пенсий образуются за счет:</b>	
введения плоской шкалы социальных взносов и обложения выплат физическим лицам из прибыли	+ 500 млрд.рублей
снижения ставки социальных взносов с 30% до 27% и сохранения льгот малому бизнесу	- 400 млрд. рублей
отмены обязательного накопительного элемента и направления всех взносов на выплату текущих пенсий	+ 581,8 млрд. рублей

Дополнительные средства позволяют провести индексацию пенсий в 2013 году на 25 %, а также повысить коэффициент учёта заработка по периодам до 2002 года до 2,0 всем пенсионерам и до 2,8 (список № 1, № 2 и «северянам»), и учесть в стаже т.н. «нестраховые» периоды. Это позволит довести размер средней пенсии до 40 % от уровня средней заработной платы в 2013 году.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Глава 1. Рычаги влияния бюджетно-налоговой политики на поведение предприятий и фактические следствия</b> .....	3
1.1. Функции бюджетно-налоговой политики.....	3
1.2. Обеспечение стабильности условий хозяйствования и нейтрализации случайных рыночных отклонений (фактическая реализация) .....	3
1.3. Стимулирование заданных структурных сдвигов в экономике (фактическая реализация) .....	4
1.4. Обеспечение надёжного государственного спроса.....	7
<b>Глава 2. Специфика политики заимствований при формировании дефицитно-профицитного бюджета</b> .....	9
<b>Глава 3. Особенности государственного регулирования в Российской Федерации</b> .....	15
3.1. Прямые и косвенные формы государственного регулирования.....	15
3.2. Особенности государственного управления государственной собственностью в Российской Федерации (постоянная трансформация юридического статуса организаций) .....	16
<b>Глава 4. Альтернативный бюджет фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» на 2013 год</b> .....	30
4.1. Оценка проекта федерального бюджета на 2013 год, представленного Правительством РФ.....	30
4.2. Концепция альтернативного федерального бюджета фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» на 2013 год .....	34
4.3. Ожидаемое исполнение федерального бюджета на 2012 год и альтернативный бюджет «СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ» на 2012 год .....	39
4.4. Основные задачи бюджетной политики.....	39
4.5. Основные подходы налоговой политики .....	40
4.6. Основные характеристики альтернативного бюджета на 2013 год.....	42

**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОЙ  
ПОЛИТИКИ И АЛЬТЕРНАТИВНАЯ  
СТРАТЕГИЯ ИХ РЕШЕНИЯ**

Электронное издание

ООО «Новосибирский издательский дом»  
г. Новосибирск, ул. Пархоменко, 72, оф. 363

Редактор Нарбут В.В.  
Корректор Романосова Т.Д.  
Компьютерная вёрстка Владимирова С.В.

---

Подписано к выпуску 28.11.2012  
Формат А5