

**Климанов.** Да, наверное, так. Спасибо большое, спасибо, что пришли, я думаю, что формат у нас может быть открытым, я буду говорить о бюджетной политике – с ней связан узлами скорее экспертного сопровождения. С Минфином знаком, много, что делал для счётной палаты Российской Федерации, и там тоже могу давать какие-то комментарии на этот счёт. Но в целом я занимаюсь экспертным анализом того, что происходит, со стороны именно экспертного сообщества преподаю в Академии народного хозяйства государственной службы в Москве. Я являюсь заведующим кафедрой государственного регулирования экономики. Буду говорить о бюджетной политике и того, что связано с бюджетом. В целом хочу рассказать о трёх таких вопросах: в начале поговорить о теоретическом, смысловом содержании бюджетной политики, которая проходит; затем посмотреть на состояние бюджета, которое сейчас в нашей стране на федеральном и региональном уровнях, с осмыслением тех числовых параметров, которые с ним связаны. И в-третьих поговорить о направлениях тех бюджетных изменений, которые происходят в нашей стране. Бюджетная реформа никогда не заканчивается, она всё время идёт, опять-таки захватывая и федеральный, и региональный, и местный уровни. Вот на этих трёх вопросах я и постараюсь сконцентрироваться, буду всегда говорить о том, что связано именно с бюджетом, причём бюджетом государственным. Эта вещь достаточно понятная, у бюджета есть всегда две стороны: доходы и расходы. Но, когда мы говорим про бюджетную политику, мы чаще делаем акцент всё-таки на его расходную часть. В этой связи, оно нередко используется не как бюджет, а как бюджетная налоговая политика, подчёркивая то, что нужно делать специальный акцент на доходной части бюджета в виде тех налоговых поступлений, которые туда идут. В большей степени я буду опять говорить о расходах, но отчасти и о доходах. И, главное, здесь сделаю два акцента на том, что бюджет - это всегда средство, которое нацелено на решение задач, которые стоят перед государством в широком смысле этого слова. Бюджет в стране у нас не один, а есть их некоторая совокупность, которая, тем не менее, действует по общим заданным правилам. Совокупность этих бюджетов составляет бюджетную систему страны. Говоря про доходы и расходы, напомню, что есть ещё и их разница, которая составляет дефицит и профицит – это тоже достаточно интересно. Когда используем деление каких-то денежных средств, касающихся бюджета, то всегда касаемся трех составляющих, а не двух, потому что есть доходная часть, есть расходная часть, а есть то, что называется «источники финансирования дефицита». Это некоторая особенность, о которой мы иногда забываем, но эта третья составляющая тоже существует. Она существует в силу разных причин, в том числе просто учётных, но тем не менее, дефицит и профицит есть. Говоря про бюджетную политику, мы в полной мере касаемся того, что есть несколько функций у государства. И эти функции государства в полной мере как раз связаны с реализацией бюджетной политики, потому что, если мы на них посмотрим, как государство вообще себя ведёт, то это в полной мере преломляется через бюджет. Вот действительно эти три известных вам в экономике общественного сектора функции: стабилизационной функции распределения доходов и расходов, распределения ресурсов и перераспределение доходов в стране. Stabilization education in distribution - это называется. Эти три функции в полной мере

касаются бюджетной составляющей. Действительно, через бюджет мы так или иначе регулируем какие-то макроэкономические параметры, которые нужны для государства. Это касается стабилизационных дел. Через бюджет мы определяем, какую часть ресурсов должны изъять из рыночных отношений и вовлечь в государственный оборот. Причём буквально дискуссия последних дней, я бы даже сказал, последних недель, подняла этот вопрос на новую планку, были на этот счёт очень интересные комментарии нашего министра финансов, который говорит, что сейчас уровень изъятия ресурсов из корпоративного сектора составляет у нас составляет чуть больше 40% ВВП. Это достаточно большой объём во все уровни финансирования бюджета, в совокупность бюджетной системы. Достаточно большой объём извлечения, который значительно больше, чем то, что было 10-15 лет назад. Это связано отчасти и с тем, что у нас ВВП в некотором роде ужался, но это связано и с тем, что государство на самом деле очень сильно нарастило объёмы расходов в последние годы. И нужно ли отвлекать от бизнеса, от тех операций, которые генерируют надбавленную стоимость, генерируют ВВП внутренней продукции в стране, отвлекают государственный сектор, который, как правило, является таким сектором потребительским или нет – это очень дискуссионный вопрос во всех экономиках. Какой уровень налоговой нагрузки, какой уровень изъятия средств от бизнеса должен существовать? Понятно, это всё нужно для того, чтобы компенсировать то, что в теории называется провалами рынка. Понятно, что эти следствия государству нужны для выполнения своих задач, но, тем не менее, много это или мало, можно ли это делать в таких объёмах – это вопрос постоянный. Надо сказать, что здесь есть такая осмысленная вещь, что всегда возникает вопрос: что нужно в начале определять, доходную часть государства или расходную? Часто говорят о том, что лучше бы в начале определять расходную часть, а не доходную. Почему? Потому что государство в любом случае обладает такими возможностями, как принуждение, и в этой связи, оно в любом случае может установить необходимый уровень налогового изъятия из экономики. А вот необходимость этого объёма уже задаётся, должна задаваться изначально. То есть, судите сами, если бы в начале, например, государство сказало: «Мы устанавливаем супер либеральный налоговый режим, ставка налогообложения будет низкая по всем видам основных налогов, и бизнес пусть процветает, во всех смыслах». Всё происходит так, а дальше государство говорит: «а теперь могу я выполнять большой круг социальных организаций, которые мы хотим внести», и выясняется, что доходов для этого просто нет. Поэтому, когда стоит задача как определить здесь оптимальный уровень изъятия, выбор очевиден. Может быть обратная ситуация, которая типична для многих развивающихся экономик и экономик, которые обладают первичными качествами, когда весь бизнес, всё население обложено какими-то безумными податями, всё собирается в государственную казну, везётся куда-то правителю в мешках, и дальше правитель не знает, что с этим делать, потому что никакой системы бесплатного образования, медицины или ещё чего-то в стране и в помине нет. Поэтому ничего не остаётся, кроме как за счёт этих доходов строить очередные королевские дворцы из золота. Тоже, в общем, ситуация понятна. Тоже не очень правильная с точки зрения жизненности. Поэтому, в теории признаётся, что вначале лучше

установить необходимый объём расходных обязательств, как это называется в нормативной лексике, понять, на что государство будет тратить средства, сколько ему реально нужно, а потом уже установить некий уровень налоговых изъятий. И вот дискуссии буквально последних недель связаны с проектированием федерального бюджета на 2016 год. Мы понимаем, что его нужно принимать в условиях достаточно жёстких, и именно от Премьер-министра буквально в последние дни (позавчера) в российской газете появилось большое интервью, где он в очередной раз говорит о том, что бюджет будет именно «жёстким», такой термин используется. Так вот в условиях этой жёсткости бюджета, ограниченности ресурсов мы должны понимать, что, может быть, стоит увеличить объём изъятия доходов в пользу государства, за счёт увеличения давления на нефтяной сектор. Дискуссия пока свелась к тому, что такого не произойдёт, проект бюджета на 2016 год обсуждается без дополнительной налоговой нагрузки, и дискуссия будет возникать снова и снова. И это важный вопрос. Точно также, как и важен вопрос, связанный с перераспределением доходов, которые у государства образовались. Собственно, на что нужно потратить государственные средства? Направить их на какого вида расходы, на какие направления, какие отрасли поддержать, в какие регионы перераспределить – эта функция тоже очень важна. И тоже не столь простая, как это может показаться на первый взгляд. Здесь я, пожалуй, тоже могу сделать такое теоретическое большое отступление и сказать следующее: вообще, решая задачи бюджетной политики, мы в полной мере всегда решаем задачи, которые... Вчера с Натальей Васильевной говорили, она мне показывала свои лекции в виду нахождения некоего компромисса между экономической эффективностью и социальной справедливостью, или даже, если хотите социальным равенством. Задача заключается для бюджета в следующем: есть в теории такой компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью, где на одной стороне лежат вопросы эффективного решения задач, на другой вопросы обеспечения социального равенства, социальной справедливости. Что имеется ввиду? Представьте себе такой простой кейс: есть семья, домохозяйство, вы получили какой-то доход, часть этого дохода истратили на своё внутреннее потребление, у вас остался финансовый излишек. И вы думаете, как вам этим финансовым излишком правильно распорядится. Очевидно, что вы эти свободные средства пустите в какое-то дело, в бизнес. Все наши люди идут и кладут их на банковский вклад. В этой связи ваши устремления будут сводиться к тому, что вы будете максимизировать получение дополнительных финансовых ресурсов на вложенные средства. То есть ваше поведение будет заключаться в том, что вы максимизируете экономическую эффективность, максимизируете те экономические эффекты, максимизируете получаемые выгоды по отношению к затраченным ресурсам. Это всё понятно. Но представьте себе, в этой же самой ситуации ваш сосед, бедный человек, не сможет провести подобную операцию, и тогда он, получив свой доход, потратит всё на внутреннее потребление и останется бедным. То есть у него дополнительных финансовых ресурсов не образуется, и в этой ситуации получается, что мы, с одной стороны максимизируем экономический эффект, а с другой стороны не обеспечиваем социальное равенство. Богатые становятся богатыми, а бедные остаются бедными. А если у вашего соседа потребление было

выше доходов, то тогда он ещё больше влез в долги, и ещё больше стал бедным. Ситуация понятна. Представьте себе ту же самую ситуацию с самого начала, но только понимая, что у вас появились какие-то гуманитарные свойства, вы считаете, что всем на свете должно жить хорошо. Что вы сделаете, когда потратите деньги на то, что вам нужно? Вы идёте раздавать свободные ресурсы нищим, может быть, около церкви или ещё где-то, или помогаете бедному соседу, в общем, поступаете таким образом: все ресурсы, которые были, будут потрачены на потребление, экономических эффектов не будет, но социальная справедливость точно восторжествует. Ситуация более-менее понятная. Она показывает обратную зависимость этих двух параметров. Хорошо, дальше мы делаем простой, очень простой переход. Завтра вас избирают в думу, вы идёте и вам нужно принимать бюджет. Что происходит? Вы читаете какой-то документ, который определяет ваше поведение. Некоторое время назад был известный документ, который говорил, что такая-то страна в такой-то исторический период должна удвоить ВВП. И вы понимаете, во что вы должны вложить деньги. Вы должны будете вложить туда, где будет максимизирована экономическая эффективность. Очевидно. Страницу переворачиваете, там написано, а ещё нужно увеличить пенсии, побороться с бедностью и т. д. И что вы делаете? И как вы делите бюджет? Вот вы и ищете тот самый компромисс. Вы думаете, сколько средств направить на решение задач, обеспечивающих развитие увеличения налогового потенциала и другое. Или вы должны распределить эти средства так, чтобы, грубо говоря, они были проедены. И экономические эффекты были не такими. В этой модели есть допущения, связанные с тем, что, безусловно, повышение доходов населения стимулирует дополнительный потребительский спрос. Потребительский спрос стимулирует опять экономический рост и т. д., но вот в представленной модели, у нас получается антагонизм. И в этой связи, важность вопроса, на что потратить средства, государственные средства, стоит очень важно. То есть мы должны пустить их на развитие, мы должны потратить их на те отрасли, которые не производят добавленной стоимости, или те, которые создают; и в государстве вопрос этот отнюдь не банален, потому что очень часто бывает такая ситуация, которая не складывается на федеральном уровне, но вот на местном уровне бывает, что в муниципальном образовании главой муниципального образования становится очень крепкий хозяйственный человек. Он отладит всё производство, супер управленец был на своём предприятии, на своём заводе или ещё где-то. Он приходит во власть, и вдруг у него происходит ломка сознания. Это ломка сознания связана с тем, что он не может вести себя так, как вёл себя раньше. Он всё время пытается выжать эти экономические эффекты. И вместо того, чтобы сделать на каком-нибудь участке общественный пакт, он начинает строить какие-нибудь торговые центры, платные парковки, и говорит: «ну это же доходы городского бюджета». Его спрашивают, а что же для населения, он отвечает: «это же доходы дополнительные...». То есть его логика часто превращается в то, что, я бы сказал, не всегда правильно. Тут должен быть какой-то компромисс. Он пытается всюду выжать этот результат и в этой связи нужно учитывать, что, когда вы приходите в государственный сектор и начинаете работать с бюджетом, то перераспределение этих доходов, которые в государстве образовались – не совсем очевидная задача. Если говорить

ещё про это, как про теоретическую основу, то в управлении государственными финансами мы часто сталкиваемся с тем, что здесь, как я сказал, законы корпоративного сектора работают не в полной мере. И поэтому управление государственными финансами - это не то же, что управление корпоративными финансами. Там целевая направленность будет несколько иной. Лучше всего это характеризует сравнение, которое ещё классики делали про поведение Премьер-министра и капиталиста по отношению к заработной плате. Для капиталиста заработная плата - это часть издержек производства, часть себестоимости продукции, это часть расходов. В его поведении заработную плату нужно сокращать, тогда мы будем наращивать прибыль. Это его национальное поведение. Для Премьер-министра заработная плата, если разобрать валовой внутренний продукт, национальный доход страны, который составляет основу ВВП, то внутри национального дохода мы найдём заработную плату. То есть заработная плата для Премьер-министра - это часть национального дохода страны. Таким образом, для Премьер-министра логичностью его поведения будет наращивание доходов. Каждый к этому стремится, поскольку заданная часть национального дохода, часть в конце концов ВВП, его поведение будет сводиться именно к тому, что он будет увеличивать заработную плату. Именно с этим и связано то, что, наверное, вы слышали об указах президента от 7 мая 2013 года, многие из которых направлены на то, что должна достойно возрасти заработная плата работникам бюджетной сферы, в том числе профессорского состава, учителей, врачей и т. д. Логичность поведения здесь абсолютно присутствует, продолжая наращивать эту заработную плату – это правильное поведение с точки зрения интересов страны. И вот эта разница по отношению к заработной плате, по отношению к тому, что нужно бюджетировать (такой термин есть бюджетирование), должны бюджетировать прибыль или издержки. Это тоже решается в корпоративном государственном секторе. Очень много вопросов, которые касаются управления государственными финансами, не касаются вопросов или наоборот понимаются в корпоративном секторе экономики. Касаясь управления государственными финансами, могу сказать ещё одну важную вещь: всегда в управлении есть две таких стороны, которые носят характер институциональный или операционный. Вопросы стратегического планирования тоже туда могут уложиться, но смысл этих двух граней управления всегда сводится к тому, что одни управленцы принимают решения правил игры, устанавливают их, являются арбитрами, задают какие-то направления и т. д., то есть это всё, что касается создания институтов. Вторая сторона управления касается решения текущих операционных вопросов – принятия решения по конкретному вопросу, безотносительно чего-либо. И эти две грани управления есть везде. Что касается государственного сектора, очень важна грань, которая касается институциональных основ. В сферах, связанных с бюджетом всегда действует такое золотое правило: финансировать можно только то, что разрешено, но не то, что не запрещено. Казалось бы, никакой разницы нет, но вот она есть. Её нужно прочувствовать. Мы не можем за счёт бюджета профинансировать что-то, что нам хочется, но что мы не можем на самом деле, на что у нас нет разрешения. Такой банальный пример, который я могу привести: представьте себе, пришла новая команда, мэр собрал свою администрацию, сидят как обычно 10 мужчин и одна

женщина, и он говорит: «Господа, давайте создадим в нашем городе профессиональную хоккейную команду», все соглашаются, вроде бы правильный посыл, и кто-то говорит: «А вот есть у нас в вопросах местного назначения, в наших полномочиях возможность поддержки профессионального спорта, это нигде не написано, а что придёт в счётную палату, проверка и спросят, как вы за счёт бюджета, за счёт доходов населения, собранных от населения, от бизнеса вдруг финансируете развитие профессионального спорта? Выяснится, что финансировать можно только то, что разрешено, а не то, что не запрещено. Теперь представьте себе ту же самую картину, тех же людей, но один из них владеет металлургическим производством, и у них то же самое, у них совет директоров говорит: «давайте создадим хоккейную команду», все опять же соглашаются, уточняют, и им надо сейчас принять решение и всё. То есть банально ситуация совершенно обратная, у нас все металлурги почему-то любят хоккейные команды, совершенно понятно, что разница в корпоративном секторе и в государственном существует именно потому, что средства, полученные на управление государственным и муниципальным служащим должны быть нацелены на решение задач, стоящих перед государством. И в этой связи, когда мы работаем с бюджетом, мы должны обратить внимание и должны погрузиться в то, чтобы всё оприходовать в виде положений, порядков, инструкций, методик распределения бюджетных средств и т. д. Без этого мы работать с бюджетом не можем. Поэтому институциональная сторона очень важна. И ещё одна вещь, касающаяся этого вопроса, это то, что грань между институциональными и операционными вопросами может быть разной в государственном секторе. Бывает ситуация, когда это делают разные люди или даже разные ведомства. На федеральном уровне есть две федеральных структуры: Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство. То есть, очевидно, что Минфин задаёт политику и задаёт какие-то правила игры, а казначейство - это банк, который оперирует бюджетными средствами и в государственном секторе, и с теми учреждениями, которые имеют в нём открытые лицевые счета. То есть разделения по людям и по ведомствам может быть. Но бывает и другая ситуация, я уже о ней говорил, часто её наблюдаю в разных министерствах, когда представьте, особенно это свойственно для молодёжи, кто-то приходит с новой идеей в министерство и говорит: «Давайте поддерживать территориальные инновационные классы», в начале его не понимает никто, а он говорит «Всё соответствует международной практике», потом ещё долго он носится с этой идеей, завоёвывает себе соратников, пишет проекты постановлений, которые где-то с трудом обсуждаются. Потом, наконец, постановления принимаются, дело даже доходит до того, что деньги на это забиваются в проект бюджета. Утверждается бюджет, принимается порядок распределения субсидий на поддержку инновационных кластеров или ещё чего-то, и правила игры (это всё он делал года два, или три, или четыре, пока он со всеми всё согласовывал), после этого происходит такая реинкарнация. Он задавал правила, и тут выясняется, что он в рамках этих правил начинает реально распределять эти самые субсидии, он становится ответственным секретарём комиссии по отбору заявок на поддержку этих кластеров, и реально распределяет субсидии путём принятия операционных решений. В народе говорят, что он создал себе

кормушку, такое тоже может быть, но с другой стороны ничего плохого в этом процессе нет. То есть этот человек (институт, департамент), как правило в ведомстве. Они создали новый механизм финансирования каких-либо явлений или действий. И получается, что это разделение происходит в одном человеке, в одной структуре, но во времени. В начале он задавал правила игры, потом по ним начали функционировать. Здесь есть какая-то грань, близкая к аморализму для государственной службы. Она есть, но с другой стороны позитивная сторона этого вопроса тоже существует. Ну и последнее, что я скажу в таком прилюдном вопросе – это об организационной форме управления государственными финансами. Удивительная вещь здесь: мы каждый раз, оперируя тем, что нужно установить правила игры, а потом по ним жить, понимаем, что, когда мы работаем с бюджетом, мы каждый раз проходим ряд последовательных стадий. А именно: в начале мы что-то проектируем, планируем с бюджетом, потом реально его исполняем, а потом формируем отчётность по этому исполнению. Вот эта сменяемость стадий носит циклический характер, воспроизводимый раз от раза, и связана она с тем, что в любом случае мы составляем проект бюджета, потом его утверждаем, потом его исполняем, потом делаем по нему какую-то отчётность. Вот эту последовательность и сменяемость этих этапов образует в совокупности бюджетный процесс. Загадкой всегда является то, сколько этапов или сколько циклов в бюджетном процессе существует. Если посчитать, используя все запятые и союзы «и», то там не поймёшь, сколько их. Но реально я всегда говорю, что как минимум три или четыре точно существует, связанных с составлением проекта бюджета, его утверждением, исполнением и формированием отчётности. Я делаю здесь акцент вот на что, на то, что на самом деле. Во-первых, этот процесс воспроизводится год от года, и он накладывается друг на друга, то есть простой вопрос, на какой стадии планирования бюджетного процесса мы находимся сейчас, может поставить в тупик. Потому что не понятно, о каком цикле я спрашиваю: если о цикле 2015 года, то на исполнении бюджета, если 2016 года, то его рассмотрение и утверждение. Рассмотрение проекта и утверждение. Где-то ещё бывает цикл формирование отчётности, один слой накладывается на другой, а помимо этого бывают ещё ситуации, в которых некоторые этапы идут параллельно, а не последовательно, если о построении проекта говорить, то здесь то, что называется бюджетный учёт, внешняя проверка, может идти параллельно, то есть один этап идет параллельно другому. И в этой связи точно сказать, сколько здесь этапов, наверное, нельзя. Нет необходимости и т.д. Я всегда искал какие-то аналоги, не очень хороший аналог, но лучше я пока не нашёл. Бюджетный процесс я иногда сравниваю с работой диспетчера в аэропорту, конечно, может быть, ситуация такая, что это маленький аэропорт и они думают, сейчас рейс отправим и пойдём курить. Но всё-таки, даже если это Кольцово в Екатеринбурге, а тем более Шереметьево, то там представить себе, что такая ситуация возникнуть не может. Там одни самолёты стоят на выгрузке-загрузке, другие на дозаправке, и т.д., одни улетели, но по ним отчётность ещё не сформировали, следом ещё за ними другие заходят на посадку. И примерно в таком же режиме работают финансисты, то есть, когда они составляют бюджет, исполняют, формируют отчётность, они работают всегда. У них нет такого, что июнь наступит, мёртвая зона, всё закроем, замок

повесим и пойдём в отпуск все коллективно и т.д. Нет, такого нет. В декабре обычно в Минфине один замминистра собирает всех руководителей финансовых служб всех министерств и ведомств, она всегда даёт, много лет подряд, такую [...неразборчиво...] на целый год вперёд для всех других министерств, где всё расписано. То есть, например, до 1 февраля они должны представить сведения об остатках по не использованным субсидиям, до 1 марта сделать что-то ещё, к 1 мая должны обосновать бюджет на следующий год, то есть уже весь год расписан, они уже всё знают. А отпуск-то где? Минфин и говорит: «Вот в августе уйдёте», а там в августе самый сложный процесс – согласование. Что надо людей, контрагентов, в отпуск отправить, чтобы не было дополнительного давления. Поэтому этот бюджетный процесс есть. Я поставил в кавычки «уровни бюджетной системы», потому что, когда мы сейчас говорим о бюджете, мы подразумеваем, что бюджетов у нас некоторая совокупность, но уровни поставил в кавычки, потому что в учебниках, научно-учебной литературе встречается уровень, это допустимо. С 2004 года наши правоведы сказали, чтобы в законодательстве использовать слово «уровни» бюджетной системы не следует и там идёт такая фраза: «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации». Сказали они это главным образом потому, что реально у нас на уровне местных бюджетов складываются вертикальные отношения между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений. Теперь, если вы знаете, в продолжение реформы местного самоуправления, Екатеринбург был одним из инициаторов того, чтобы органы самоуправления могли возникать внутри крупных городских округов. Екатеринбург и Новосибирск были инициаторами того, что здесь был посыл создать внутригородские районы, которые обладают самостоятельными бюджетами, поэтому у нас реально уровня скорее четыре, чем три, то есть федеральные бюджеты регионов почти везде 2 уровня местных бюджетов, но не в городских округах. В городских округах у нас 1 уровень. Поэтому здесь «уровни» в кавычках, но, что касается бюджетов, то нужно понимать, что бюджет - это обязательный атрибут такого странного субъекта права, который присутствует в российском законодательстве, который называется публично правовые образования. Публично правовые образования - это совокупность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В этой связи сколько публично правовых образований, столько и бюджетов, и наоборот. Не может быть публично правового образования без бюджета. В этой связи как раз те самые внутригородские районы, которые во многих крупных городах существуют, но не являются органами местного самоуправления, они не обладают самостоятельным бюджетом, они обладают сметой, которая утверждена в рамках общегородского бюджета, это некий территориальный разрез общегородского бюджета. Тоже самое касается наших федеральных округов, вот уральский федеральный округ – не публично правовое образование, так как у него нет и других обязательных атрибутов: выбранных органов управления, собственного законодательства и т. д., в том числе нет и бюджета. Также бюджета Дальнего Востока тоже не существует. Но вот такое количество бюджетов в нашей стране принимается и исполняется ежегодно, и это действительно огромный пласт работы многих структур, которые с этим связаны. Раз есть много бюджетов, между ними должны возникать какие-то отношения, то есть бюджеты



бывают разные, и есть у нас такой распространенный термин - межбюджетные отношения, который тоже долго искали правоведы. Точное определение, то есть определение и говорит, что это взаимоотношение между данными субъектами права, между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями по очень широкому кругу вопросов, связанных с бюджетом. То есть это не только по тому, как какие-то финансовые потоки должны пойти из одного региона в другой или с одного уровня управления в другой – это к вопросу о регулировании бюджетных правоотношений, организация и осуществление того самого бюджетного процесса, про который я говорил. Да и нужно понимать, что это не губернатор поехал в Москву договариваться о чём-то с Президентом, а это область поехала в Российскую Федерацию договариваться о том, как будут идти субсидии оттуда в область. Губернатор - это лицо области, а не губернатор в части бюджета, то есть это область выступает с одной стороны, с другой стороны Российская Федерация, либо область и муниципальные районы с одной стороны, городские округа – с другой стороны. Есть понятие консолидированный бюджет, которое часто используется и подразумевает под собой свод бюджетов, которые сосредоточены на определённой территории, то есть совокупность всех тех средств, которые есть в распоряжении государства, в широком смысле слова, на решение тех задач, которые перед ним стоят. И в этой связи нужно понимать, что консолидированный бюджет никто не утверждает, всё то, что я говорил, касается только бюджета как такового. Здесь есть такая дилемма, сложность вот какого сорта: нужно это для себя осознать, что у нас есть именно федеральный бюджет, есть бюджет области отдельно, а есть отдельно бюджеты районов и городских округов, которые входят в состав области, и вот их просто так сложить нельзя. Вот представьте себе, что у нас есть бюджет Свердловской области, который, если мы нарисуем доходы и расходы, не знаю, представляете ли вы себе бюджет Свердловской области по параметрам, сколько это в граммах, сколько в рублях, есть или нет понимание, сколько средств. А какой валовый продукт в области?

**Реплика.** 40 миллиардов?

**Климанов.** Нет, почти 200 миллиардов составляет бюджет области. И валовой региональный продукт около 1,5 триллионов рублей, а в долларах если кто-то хочет, то измерьте сами. Если интернет есть, посмотрите, поправьте. Хоть как-то можно я вас встревожу. Смотрите, по доходам и расходам есть понимание такое: доходы бюджета состоят из разных источников, это разные налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления, то есть трансферты из федерального бюджета. Но основные налоги, которые образуют региональный бюджет, вы представляете себе?

**Реплика.** НДФЛ и прибыль.

**Климанов.** Да, НДФЛ и прибыль - два источника доходов, сейчас НДФЛ вышел почти во всех субъектах на первое место по объёму доходов поступлений в региональный бюджет. НДФЛ, налог на прибыль, какие-то неналоговые поступления, допустим от аренды зданий, от прибыли государственных предприятий и трансферты из федерального бюджета – это доход. Расходы идут на финансирование каких-то организаций образования, культуры, на строительство дорог, дорожные фонды и т.д., каким-то большим потоком, который идёт на внебюджетные трансферты

в местные бюджеты. А есть, соответственно, доходы и расходы, которые имеет муниципальное образование. Например, в Свердловской области в основном городские округа, но есть бюджет города Екатеринбурга, есть бюджет Нижнего Тагила, и т.д. Давайте я просто скажу, представьте себе, бюджет бездефицитный по доходам и расходам – он составляет в области 200 миллиардов рублей, что образует доходы местных бюджетов?

**Реплика.** Налог на имущество.

**Климанов.** Да, налог на имущество только физических лиц, потому что в государство также поступает налог на имущество организаций.

**Реплика.** Часть НДФЛ.

**Климанов.** Часть НДФЛ, да.

**Реплика.** Транспортные?

**Климанов.** Транспортные я не знаю, они в области, может, и перераспределяются, но в областной обычно идут. Может решением законодателей и был транспортный налог, я не смотрел. Ещё есть земельный налог, и есть неналоговые доходы, связанные с арендой имущества и прочим, есть какой-то поток, который формируется за счёт трансфертов из областного бюджета. Расходы у них тоже свои: на благоустройство, на детские сады, с некоторыми условностями, на содержание местных администраций и т. д. Допустим в совокупности, не знаю, честно говоря, параметров, это составляет 100 миллиардов примерно. Дефицита нет, поэтому будем говорить, что так. 100 миллиардов в совокупности дают все местные бюджеты области, вот эти 200 миллиардов, эти 100 миллиардов. Исходя из определения, которое вы видите на слайде, я задаю вопрос: чему может быть равен консолидированный бюджет свердловской области?

**Реплика.** Меньше 300 миллиардов.

**Климанов.** Почему меньше 300?

**Реплика.** Потому что часть попадает и туда, и туда, и они передают друг другу межбюджетные трансферты.

**Климанов.** Исходя из этого определения, мы говорим, что это свод бюджетов, то есть мы суммируем 200 миллиардов и 100 миллиардов, и говорим, что, за исключением этого потока, то есть меньше 300 миллиардов, ещё что-то можете сказать?

**Реплика.** Не менее 200.

**Климанов.** Но не менее 200 – вот это правильный ответ, я такой ответ и хотел получить, поскольку, исходя из условий задачи, мы больше информации не имеем. Вот эта часть расходов, непонятно, какая часть доходов, которые мы должны исключить. И мы хоть по доходам, хоть по расходам должны сложить вот эти кусочки между собой и прибавить к этим 200. Понятен смысл консолидированного бюджета? Соответственно, есть общее понятие, которое называется «межбюджетные трансферты», оно трактуется очень просто, но в последнее время идёт большая дискуссия относительно точности этой формулировки, потому что находится очень много странных финансовых потоков, которые непонятно, куда отнести. Например, между разными уровнями власти появляются отношения, связанные с предоставлением кредитов. Попадают

бюджетные кредиты в эту категорию межбюджетных трансфертов или нет? Есть разные понимания на этот счёт. Бюджетные кредиты могут и попадать, а вот проценты по обслуживанию бюджетного кредита являются межбюджетным трансфертом или нет – непонятно. Формально, если исследовать, то являются, а на деле непонятно. Там идёт дискуссия, то есть не так всё просто с точки зрения этого определения. Я высветил картинку и хотел загадать вам такую загадку: вот есть у нас общая библия для финансовых работников, которая называется бюджетный кодекс. Бюджетный кодекс был принят в 1998 году, вступил в силу в 2000 году. Загадка заключается в том, как часто депутатам что-то в нём не нравится. Правильным ответом будет: чаще чем раз в квартал. Раз в два месяца депутаты говорят, что здесь что-то не написано, более 110 поправок было внесено за это время. То есть представляете, раз в два месяца они говорят, что надо тут подкрутить, подвинтить, а то не работает, не нравится, как работает, не хотим, чтобы так работало. Наступил кризис, а мы не думали, что это не будет работать; наступили золотые времена, так давайте дадим возможность, чтобы доработать и т.д. Не нравится постоянно, что это сложная для понимания вещь, но к такой ситуации просто нужно быть готовым. Если вы приходите куда-то и эти правила начинают вас не удовлетворять, вы можете пробить свою идею, донести её до нужных групп влияния и пробить это в части законодательного оформления. С другой стороны, надо понимать, что то, что сейчас является законом, через некоторое время может быть по-иному законодательно оформлено. Поэтому это непостоянство бюджетного законодательства – на самом деле наша беда, с которой мы должны смириться, как с данностью, что депутаты так легко всё меняет, так же как они вносят поправки в самоутверждаемый бюджет. Часто ничего их не сдерживает – это воля депутатов, они наши с вами избранные, но мне кажется, что это всё-таки неправильно, и сейчас бюджетный кодекс во многих случаях противоречив, многими поправками они нарушили общую конструкцию. В данный момент есть идея, и дискуссия уже идёт, даже есть какой-то сайт, который Минфин специально создал для этого, где обсуждается новая редакция проекта бюджетного кодекса, его курирует один из министров финансов господин Лавров. Там есть такой интерактив: можно написать письмо, и они ответят, то есть ваши предложения собираются. Можно ожидать, что в какой-то перспективе бюджетный кодекс получит новую конструкцию, но пока она такая, какой сложилась за эти годы. В нём ещё есть описание принципов бюджетной системы, я не буду их подробно рассматривать, они некоторые понятны, некоторые иногда сдерживают какие-то действия, например, то, что есть самостоятельность бюджетов и есть бюджет каждого уровня власти – он принимается тем уровнем, который часто есть в поселениях. Они говорят, что не могут разработать план бюджета в таком формате, что у них нет квалифицированных специалистов, а район им отвечает, что есть принцип самостоятельности, сами и составляйте, и тут начинается возня. Есть принцип равенства бюджетных прав субъектов федерации или муниципальных образований. Говорят, а давайте что-то такое сделаем, вот регионам что-то такое дадим, но только, чтобы не Москве.

Полнота отражения доходов или расходов – типичная вещь. Кто-то скажет, вот вы знаете, какую-нибудь часть давайте отправим вне бюджета, создадим какой-нибудь фонд при губернаторе, ещё

что-то, а полнота отражения доходов должна быть, и т.д. То же самое по расходам, много здесь всего, я не буду на этом останавливаться, а скорее скажу вот что: кому интересно, сейчас есть несколько разных документов, которые определяют то, куда мы будем двигаться, в частности из государственной программы управления государственными финансами, в которой эти направления описаны. Есть такой документ, вроде манифеста Правительства – программа повышения эффективности управления общественными финансами до 2018 года, это можно почитать.

Давайте я немного скажу о вещах, связанных с числовыми параметрами. Я, наверное, медленно двигаюсь, у меня есть слайды, которые я брал по итогам ещё прошлого года обсуждения Минфином проекта бюджета в прошлом году. У меня нет сейчас того, что Минфин представлял в Правительстве, правительство в думе, чуть позже я это получу, поэтому здесь некоторые картинки будут прошлогодние, поэтому здесь представлен 2015-2017 года ещё как прогноз. Я предлагаю не смотреть на то, что здесь написано, в конце 2014 года мы проектируем бюджет на 2015 год. Здесь уже есть понимание того, что почти все параметры нарисованы красным, то есть, было предчувствие кризиса. Если выделено красным, то всё идёт вниз. То, что идёт вверх - синим, так это курс доллара и инфляция, чем больше, тем хуже на самом деле. Не секрет, что федеральный бюджет очень сильно связан с ценой на нефть. Мы от неё сильно зависим. А как её предсказать? Здесь показана динамика цены на нефть с 1970 года (последние годы опять не смотрите, там были прогнозы), но как было предсказать то, что даже на таком новейшем этапе истории этот пик (провал) 2009 года сменится вновь подъёмом цены на нефть, потом она снова пойдёт вниз? Возможно ли предсказать изменения, которые являются макро основой для проектирования бюджета? Как связана динамика цены на нефть с динамикой доходов Федерального бюджета? Здесь имеет место быть полная корреляция, то есть динамика цены на нефть вверх, обозначенная синим, также будут идти доходы. Если нефть бежит вниз, туда же идут и доходы федерального бюджета. Наша страна в значительной степени зависит от цены на нефть, при этом, я говорил про доходы. А как ведут себя расходы? Расходы совсем не так себя ведут, расходы ведут себя так, как мы их задаём, потому что в 2009 году случился огромный провал, резко обвалились доходы, а мы не смогли сдержать даже рост расходов, не то, что мы должны были их сократить, а они всё равно выросли, даже в постоянных ценах. На самом деле это очень важная вещь, которая на большей динамике показана с 2000 года (последние годы опять не смотрите, они здесь ещё в прогнозе на 2015-2017 годы, это не верный на данный момент прогноз), синим показаны доходы Федерального бюджета по отношению к ВВП, чёрной линией показан уровень расходов, соответственно, серым превышением показан профицит федерального бюджета, красным – дефицит. Что случилось на протяжении последней истории? Мы в 2000-2008 годах жили с профицитом федеральном бюджете, цены на нефть постоянно росли, доходы поступали быстрее, чем мы ожидали, и мы даже не успевали их тратить. Это была тоже такая притча во языцех, что мы не смогли раскассировать – ассигнования были, но, поскольку не было порядков распределения средств не было, мы не смогли их использовать в течение года. На этот счёт было много разных дискуссий, и я сам видел,

как в том же Минфине выросло целое поколение управленцев, которые мыслили экономикой роста, у них всегда деньги появлялись, они даже идеологию такую закладывали: давайте разделим расходные обязательства на «действующие» и «принимаемые». Что случилось в 2009 году? В 2009 году цены на нефть резко упали, кризис пришёл, а мы по-прежнему наращивали расходы, мы не боялись ничего. В сентябре 2008 года прозвучала известная фраза нашего руководителя о том, что Россия - тихая налоговая гавань и никакие кризисы нам не страшны. Сентябрь 2008 года! Уже кризис стучится, а мы говорим, что у нас всё хорошо. В декабре 2008 года было крупнейшее в нашей новейшей истории повышение зарплат бюджетникам и денежного довольствия военнослужащим, с 1 декабря 2008 года. То есть надо было сокращать расходы, а мы говорили, что нам ничего не страшно. Поэтому, когда в 2009 году это случилось, образовался жуткий дефицит равный 6% ВВП, и в 2010 году почти 4% ВВП. Это не безопасный уровень, сейчас дефицит на следующий год, если вы обратите внимание, федеральный бюджет принимается с дефицитом 3% ВВП, и это считается безопасным уровнем, который принят, как минимальные требования в еврозоне. Страны еврозоны не могут принимать свои бюджеты с дефицитом больше 3% ВВП, это считается ненормальным. То есть вдруг экономике нужно перестроится, реструктуризоваться, нужно реализовать крупные инвестиционные проекты, залезть в долги, это не страшный дефицит, это не так важно. Но 6% считается не безопасным, даже в развитых странах. У нас нет таких требований для страновых параметров. Понятно, что это было плохо, понятно, что этот дефицит мы покрыли за счёт того, что накопили в резервном фонде. На сайте Минфина России можно легко посмотреть динамику резервного фонда Российской Федерации. Средства сверхдоходов от нефти, которые поступают в федеральный бюджет, специально аккумулируются в двух созданных фондах: резервный и фонд национального благосостояния, эти средства предназначены на чёрный день. Вот чёрный день в 2009-2010 году наступил. Если вы посмотрите динамику этого фонда, то на начало 2009 года там было 4,8 триллиона рублей, на конец - 1,8 триллиона рублей, а на конец 2010 – 800 миллиардов рублей, то есть за два года мы все свои накопления проели очень быстро. Сейчас по объёмам фонд даже ниже по отношению к ВВП и в долларовом эквиваленте также ниже. То есть, если бы кризис развивался по сценарию 2009-2010 годов, нам не хватило бы. Все свои резервы исчерпали. Этот кризис отличается от предыдущего по самым разным параметрам, и всё вроде бы здесь не так, но нужно понимать, что при падении доходов, так же адекватно быстро сократить расходы не удаётся. Поэтому сейчас, в наступивший кризис, в корректировке бюджета уже на 2015 год и принятию бюджета на 2016 (это достаточно жёсткий болезненный процесс) нужно сокращать расходы. Дополнительных доходов нет, а расходы мы должны сократить во что бы то ни стало. Причём непонятно, как отказаться государству от взятия на себя социальных обязательств, сложно, поэтому этот процесс идёт. В этой связи, может быть какие-то вещи я здесь пропущу. Какой объём федерального бюджета есть? Достаточно легко запомнить последние годы: бюджет в 2011 году был 11 триллионов рублей, в 2012 – 12 триллионов, в 2013 – 13 триллионов, в 2014 году – 14 триллионов, то есть в 2015 очень непонятная ситуация, есть разница в доходах и расходах, но 15 триллионов по расходам. 14

триллионов рублей здесь написано, это его доходы. Картинка старая, но видно по структуре доходов то, что основную долю доходов на федеральном уровне выполняет НДС - 3,8 миллиарда, НДС - 2,9%. У нас во вне налоговых доходах есть ввозные и вывозные таможенные пошлины, вывозные таможенные пошлины, понятно тоже с чем у нас связаны - 4,4 триллиона рублей. То есть, нужно понимать, что последние несколько лет так называемые нефтегазовые доходы специально вычлняются для аналитических целей. Они составляют чуть больше половины федерального бюджета. То есть чуть более половины какого-то благополучия, составляемого на федеральном уровне, составляют доходы, формируемые нефтью и газом. Вывозные таможенные пошлины и металлургия, конечно, тоже есть, и другие какие-то отрасли, но значительная часть - это нефть и газ. В НДС есть копейки от НДС на алмазы и ещё что-то, но понятно, что основную часть полезных ископаемых у нас составляет нефть и газ. Из этих 14 триллионов чуть больше половины составляет доходы от нефти и газа. И, если говорить про процент от ВВП, помните, я в самом начале сказал, что сейчас все доходы бюджетной системы изъятия - это более 40%. Но вот здесь показана динамика доходов федерального бюджета по отношению к ВВП. Соответственно, она 15 была в 2000, 17, 20, даже в 2004 - это доходы 20, 23 доходы федерального бюджета по отношению к расходам 14, 19 и т. д. В 2009 году они составили почти 25%, потому что в 2009 у нас был экономический провал, ВВП упало, но расходы даже не сократились, а выросли, и поэтому были 25 при доходах 19. То есть это только федеральный бюджет. Ещё есть бюджет региональный и бюджеты государственных внебюджетных фондов, в совокупности более 40, в прошлом году это было ровно 20%. И планировали, что федеральный бюджет и дальше будет занимать 20% ВВП. Сейчас я ещё раз говорю, что его доля выше в силу того, что экономика замедлилась, рост бюджета никак не остановить. Какой ВВП страны у нас?

**Реплика.** Триллион с чем-то. Как считать?

**Климанов.** Как считать? Я в рублях считаю.

**Реплика.** Нет, методику?

**Климанов.** Методики разные, согласен. Методику предложили изменить. Я провокационно сказал, что 20% от ВВП составляет бюджет и только что сказал, что он 14 триллионов, то есть 14 разделить на 0.2 – это 71 триллион в том году был, то есть чуть больше 70 триллионов рублей, чтобы понятны были цифры, от чего мы оперируем, а не такие абстрактные. Что касается расходов, вот это интереснее вещь, вот здесь перечислены 14 разделов бюджетной классификации по расходам, они отраслевые, здесь общегосударственные вопросы, здесь и Президент, и дума, и суды, всё остальное. Второй раздел – национальная оборона, третий раздел – национальная безопасность правоохранительной деятельности. Тут есть образование, здравоохранение, социальная политика (10 раздел), и т.д. Значит, опять-таки смотрим только 2014 год на этой схеме, что здесь есть, вот 14 триллионов рублей, обращаю ваше внимание на второй и третий раздел: национальная оборона и национальная безопасность правоохранительной деятельности. Здесь у нас и МЧС, и миграционная служба. Здесь 2,5 триллиона, здесь 2 триллиона рублей. Вот вы представьте, из 14 триллионов, 4,5 триллиона - это силовой блок, но это наш политический выход

с вами, бюджет подтверждают депутаты, подписывает Президент, разрабатывает Правительство. Политический выбор страны такой, что у нас силовой блок огромен, и он в бюджете очень чётко виден. Обращаю ваше внимание, вот здесь есть очень большое число – 3,5 триллиона рублей на 10 раздел (социальная политика), кажется, на социальную политику много, но вот здесь ещё с 2005 года сидит огромный трансферт в пенсионный фонд – выяснилось, что бюджет пенсионного фонда сейчас составляет порядка 7 триллионов рублей, чуть меньше. И выяснилось, что уже с 2005 года тех прямых платежей, которые платят работодатели с наших заработных плат напрямую в пенсионный фонд, не хватает для покрытия пенсии, которые из него финансируются. Там есть и другие расходы, сертификаты на материнский капитал тоже выдаются из пенсионного фонда, но этих средств год от года не хватает всё больше. Расходная часть формируется отнюдь не от формирования пенсионного фонда, и мы вынуждены искать некоторый объём средств, который идёт на покрытие не хватающих средств пенсионного фонда. И год от года этот объём всё время увеличивается. Сейчас уже около 2,5 триллиона рублей. И дальше нет никаких перспектив, что произойдут какие-то позитивные изменения в сторону снижения, нагрузка пенсионной системы на экономику страны будет только расти, и в бюджете это очень чётко видно. Фактически, когда депутаты или даже Правительство приступают к распределению средств федерального бюджета они про 2,5 триллиона из 15 уже не думают. Потому что для них это деньги на пенсии автоматически уходящие, там нечего распределять, нечего маневрировать, нечего думать о чём-то. В этой связи, несмотря на огромные какие-то параметры, здесь есть беда, которая как мина замедленного действия, ещё сыграет. Дальше я скажу следующее: когда в 2015 году мы вынужденно пересматривали свой уже утверждённый бюджет, 20 апреля дума пересмотрела, редакция по-новому сокращала расходы, и выяснилась интересная такая вещь, что нужно резать по живому, нужно сокращать расходы, но при безусловном выполнении социальных обязательств и т.д. Расходы начали сокращать. Но по двум разделам получилось, что Правительство вынужденно увеличили расходы, вот по каким двум разделам из 14 как вы думаете? Видите, 14 разделов: общегосударственный вопрос, национальная оборона, национальная экономика, ЖКХ, охрана окружающей среды, образование, культура, здравоохранение, социальная политика, физкультура, средства массовой информации, обслуживание государственного муниципального долга, межбюджетные трансферты общего характера, по каким двум разделам вынужденно увеличили расходы?

**Реплика.** Оборона и социальные?

**Климанов.** Оборона нет, оборону хотели, но...

**Реплика.** Трансферты?

**Климанов.** Трансферты нет, а что с социальными?

**Реплика.** Социальные?

**Климанов.** Социальная политика, а почему?

**Реплика.** Пенсионного фонда?

**Климанов.** Да, у нас есть как раз беда вот такая, у нас есть такой закон, который защищает пенсионеров, и есть индексация пенсий в соответствии с уровнем инфляции. Когда бюджет верстался, думали, что инфляция в 2014 году будет не такой, какая она на деле случилась, то есть думали что будет 7%, а случилась 11%, и мы вынужденно пересмотрели объём пенсий в сторону увеличения. Трансферт в пенсионный фонд стал выше, в этой связи, когда сейчас мы думаем про 2016 год, то беда ещё заключается в том, что мы должны закладывать в прогнозируемый уровень инфляции 2015 года пенсии 2016. Планируют 12%, я думаю больше будет инфляции. Представляете, рост в 12%, если я только что говорил про 7 триллионов, значит 1 процентный пункт увеличения пенсии – это 70 миллиардов рублей. В этой связи, если мы сделаем хотя бы не на 12%, а даже на 8%, а как правительство предлагает на 4% проиндексировать, то есть реально денег станет чуть больше, но они будут стоить меньше, физическое их содержание у пенсионеров. Но, если хотя бы на 4%, то 8 процентных пунктов - это полтриллиона рублей, где у нас эти средства? У нас всё просчитано. А вся накопительная часть пенсии, которую заморозили – 300 миллиардов рублей. Кажется, цифры везде какие-то огромные, но даже нюансы, которые связаны с одними даже процентами, вокруг которых мы можем маневрировать, дают огромные показатели, поэтому то, как индексировать пенсию – это вопрос. А какой тогда второй раздел, который мы вынуждены увеличить?

**Реплика.** Госдолг?

**Климанов.** Да, госдолг, потому что он внешний, он номинирован понятно в валюте, и рубль у нас совсем не туда пошёл, куда мы думали, в 2015 году. И поэтому объём госдолга мы тоже вынужденно увеличили. Вот ещё картинка, связанная со сбережением нефтегазовых фондов, здесь приведено то, что у нас деньги на чёрный день не такие, как в той же Норвегии. Но ещё, пожалуй, один момент: сейчас тенденция нового времени, формирование бюджета в программном формате, в развитие государственных программ. Теперь помимо того, что бюджет распределяет по другим подходам, используют и программную классификацию. У нас есть такое понятие, как государственная программа, которая аккумулирует в себе средства на какое-то общее направление расходов. Сейчас государственная программа стала таким ключевым элементом, связывающим какие-либо цели и задачи, которые есть у государства, и иногда стратегии развития в бюджетном планировании – это та связка, которая есть. В Свердловской области переход на программный бюджет произошёл раньше других субъектов федерации. Сейчас вроде 28 государственных программ, в области они используют сугубо отраслевой подход, даже я бы сказал ведомственный, то есть, сколько главных распорядителей бюджетных средств, столько и программ. Он самый прямолинейный, самый понятный, но он имеет очень много изъянов, видимо с принятием новой стратегии, которая, как я понимаю, совсем скоро будет принята в области. Там придётся корректировать и перечень государственных программ, потому что обязательным элементом стратегии социального-экономического развития является информация о государственных программах в целях реализации стратегии. Как раз эта связка законодательно у нас предусмотрена. Примеры программ, которые есть на федеральном уровне, и часть вещей на



федеральном под программный подход не попадает. Не надо ставить цели и задачи, связанные с бюджетом для деятельности прокуратуры, судов, депутатов, а то они будут принимать каждый день законы, а нам этого не надо, пусть работают без целей и задач в своей деятельности, связанной с бюджетом. У них свои функции, которые должны быть. Тем не менее, связка бюджетного и стратегического планирования – то, что сейчас очень актуально. Вы знаете, что мы в какой-то момент перешли на трёхлетнее планирование бюджетирования, а на формирование бюджета в трёхлетнем формате сейчас произошёл естественный перспективный и неперспективный возврат к однолетнему бюджетному планированию, это будет очень сильно сковывать заключение долгосрочных актов, финансируемых за счёт федерального бюджета. Планирование действий будет очень ограниченного характера, многие говорят, что нам нужно удлинять горизонт планирования, это беда наша, что мы не можем научиться думать о долгосрочных инвестициях, о вложениях в будущее. Связанная со стратегическим планированием задача очень важна. Пожалуй, скажу ещё про структуру бюджетной системы, я часто говорил про бюджет федеральный, но как-то вскользь упомянул о регионах и муниципалитетах, а там достаточно много интересных явлений. В частности, нужно понимать, что то, как распределяются деньги внутри страны – это тоже вопрос какого-то политического выбора, потому что у нас в бюджетном кодексе до 2004 года существовало такое положение (которое так и не работало, его отменили, сняли), называлось 50 на 50. Здесь на конференции один из уважаемых людей, которая долго здесь работала, теперь в Москве, говорила о том, что нужно вернуться к принципу 50 на 50. Он заключается в том, что не менее 50% доходов консолидированного бюджета страны лучше, чтобы поступало в бюджеты регионов, а 50% в федеральный бюджет. У нас сейчас отношение такое, что федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов, пенсионного, прежде всего, составляют больше 70 %, а бюджеты регионов – 27,5%, в 2014 году. То есть, по доходам 70 к 30 будем говорить примерное соотношение. Это сверх централизация, посмотрите на Швейцарию: в федеральный бюджет поступает 30% доходов, а в бюджеты регионов – 70%. Вот это федерация, 700 лет или сколько там она существует. Надо стремиться к такому. Но знаете, у Швейцарии нет армии, вообще нет, поэтому, вот если мы из расходов федерального бюджета выкинем расходы на оборонку, направим всё на социальные службы, то, наверное, будем жить как в Швейцарии, но у нас другой политический компромисс.

**Реплика.** Так зачем?

**Климанов.** Почему нет? Ну да, это другой вопрос насчёт того, что там армия, ну и совсем последнее с межбюджетными отношениями, про межбюджетные трансферты. Вы знаете, смысл какой: у нас правоведа говорят, есть 4 межбюджетных трансферта, но на самом деле есть 3 вида. Дотации, субсидии, субвенции, а правоведа говорят, есть ещё иные межбюджетные трансферты, для них это термин. Вот как в русском языке можно все здесь связать со словом «иные»? Правоведа говорят, это термин. Я не понимаю этого. Дотации, субсидии, субвенции... Слушайте, зачем придумали такую сложную систему, давайте как-нибудь один поток такой направим и всё будет хорошо. Часто такое слышим. Дайте нам один трансферт, сейчас мы всё тут сделаем. Я на

этот счёт говорю, что нельзя одним фискальным инструментом решить все задачи сразу. Нужно это просто понять. Когда я в самом начале говорил про вот это противоречие, я, хотя уже говорил о том, что есть антагонизм между целями, и в этой связи мы придумываем разные цели, в том числе дотации, субсидии, субвенции. Дотации - это то, что журналисты очень точно назвали «неокрашенные трансферты». Они не имеют целевой направленности, они предназначены для финансовой помощи кому-то. Субсидии и субвенции имеют целевую направленность, и они нацелены на финансирование каких-то определённых целей, причём субсидии на выполнение расходных обязательств тому, кому эти деньги даются, подразумевают обычно софинансирование, а субвенции идут на выполнение целей того, кто даёт эти деньги. Это финансирование делегированных полномочий... В этой связи последнюю байку сейчас расскажу, уже будем заканчивать. Вот представьте себе, что приходит ко мне сын, говорит: «Папа, хочу сходить в кино, 100 рублей есть, но 100 рублей мало – билет 300 уже стоит». Я даю 200, потом даю еще 300 на дополнительные соблазны (игровые автоматы, Макдональдс). Он совсем радуется, уже в дверях стоит, и я говорю: «Ты же идёшь в торговый центр, вот тебе ещё 500, у меня деньги на телефоне кончились, ты там в терминале кинь мне 500 рублей». Он 500 эти берёт, кладет в карман и печальный уходит. Вот ситуация абсолютно жизненная, согласитесь, что дотации, что субсидии, что субвенции.

**Реплика.** Дотации – это вторая часть?

**Климанов.** Дотации – это вторая часть, где я сказал, чтобы он оторвался по полной.

**Реплика.** Субвенция – это на телефон?

**Климанов.** Да, субвенция это на телефон, а субсидия – это на его расходы обязательства, на его цели, дотация – это то, что на кино.

**Реплика.** Софинансирование?

**Климанов.** Да, я ему даю денег, на эмоции не на мои, а 500 на мои, вчера был на конференции Натальи Васильевны Зубаревич, которая приводила статистику, относительно того что у нас судорожно растёт объём субвенций, в некоторых случаях. Из 1,5 триллиона рублей, которые делятся между федерациями и регионами, 300 – это субвенции, это делегированные полномочия, это полномочия, которые есть у федералов, но они отдают регионалам, а в регионах ещё выше эта доля по отношению к муниципалитетам. Иными словами это деньги, которые реально администрируются другим органом власти и идут на полномочия даже не тем, кто за ними прописан (и это в общем не очень позитивный момент, когда происходит такое странное перераспределение между уровнями власти). Ну и последнее, что лучше дотация или субсидия?

**Реплика.** Смотря для чего.

**Климанов.** То есть субсидия лучше?

**Реплика.** Если цель лучше.

**Климанов.** Да, обычно вы ещё должны задать вопрос, кому лучше, потому что если это сын, то он скажет «пап дай мне дотацию», если он такой умный, если я даю, то я уж лучше субсидию. В этой связи, представьте себе, если ко мне сын приходит во 2 классе, и говорит: «Пап, нам там деньги на

завтраки надо сдать», то я ему говорю, вот тебе деньги на завтраки, вот записочка, завтра Марье Ивановне отнеси и просто отдай. Если он ко мне приходит в 5 классе, с тем же вопросом, то я ему говорю, вот тебе ещё 100 рублей, ещё там где-то оторвись. Если он в 10 классе начинает ко мне приходить, я ему даю 1000 и говорю, отстань, если он ко мне подходит уже в 25, то, наверное, я ему скажу... Вот акселерация такая, смотришь на динамику отношений регион-муниципалитет – в последнее время у нас анти акселерация, то есть мы всё время считаем, что муниципалитет всё больше становится инфантильным, что они вообще не знают, на что потратить. Поэтому у нас количество субсидий из федерального бюджета в регион – 92 направления (цели). «Мы видим, на что потратить деньги», - федерации говорят регионам, – «на поддержку северного оленеводства мы даём вам деньги, на информационную поддержку присяжного фермерского хозяйства, нужно чтобы вы помогали фермерам». Как будто федералы думают, что регионалы немножко в детство впали, а регионы думают, что муниципалы все там находятся. Поэтому это вечный спор, что лучше, дотации или субсидии, кому посмотреть, как рассмотреть, на каком этапе эту задачу решать.

**Казун.** Есть ли вопросы? Один вопрос можно.

**Вопрос из зала.** В первой части Вы об этом говорили – вопрос по поводу 40%, они не равномерно собираются с бизнеса? То есть основная часть всё таки приходится на нефтяной бизнес? Я к тому, что есть такое описание, что экономики типа российской, назовём их «олигархическими экономиками» – они на определённом этапе выросли благодаря тому, что олигархам было выгодно удерживать низкие ставки за счёт мероприятий в сфере налогов, в сфере труда экономики смогли достичь уровня. На самом деле мне кажется, Вы не прояснили вот эту ситуацию, то есть у нас высокие налоги по сравнению с экономикой или низкие налоги? Если мы отделим нефтянку от всего остального бизнеса, то высокие они или низкие?

**Климанов.** Я с вами соглашусь, что у нас где-то дожато, а где-то нет. Я придерживаюсь странной позиции, что у нас не дожато налогообложение в сфере бизнеса – как это ни печально, но мне кажется, что там есть резерв. Все говорят, что мы улучшаем малый бизнес, но при этом в Москве какие-то торговые центры платят сущие копейки, это неправильно, это кто-то где-то промахнулся в системе создания налоговой системы. У нас не дожато налогообложение, связанное с земельно-имущественным комплексом, но без создания других институтов, реальных, защиты прав собственности, реального рынка недвижимости, адекватной судебной системы, которая должна реагировать на нарушения. Как выжимать здесь – не понятно, но имущественный комплекс недооценён и недооценено давление на его собственников. В данном случае это точно совершенно. А с точки зрения нефтянки, мне кажется, что не только нефтянка, но и некоторые крупные государственные корпорации тоже не дожаты с точки зрения изъятия, например, у них может быть много неналоговых доходов, они действительно имеют сумасшедшие издержки, а прибыли нет – так если все там такие заработные платы получают и тратят не известно, на что деньги, там никогда прибыли не будет. Что мы не научились прибыль заменять издержками? Дайте мне такую задачу, и я решу. В два счёта, что называется. Поэтому давление в каких-то

секторах должно быть увеличено, в то же время я противник возвращения дифференцированной ставки 2-НДФЛ. Из этого создаются заведомо непонятные правила игры, и это маневрирование, что у нас было до 2001 года – с 12 до 35 – даст не такие значимые эффекты, которые мы могли бы получить. Поэтому много, но есть потенциал дожатия в определенных секторах. Нужно только консолидированную позицию найти, чтобы в этих секторах точно воздействовать.