

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И СОКРАЩЕНИЕ ГОСАППАРАТА

Когда мы озвучиваем наши планы по снижению налоговой нагрузки на предпринимателей или увеличению финансирования социальных программ, нам задают резонный вопрос: а где вы возьмете на это деньги? Данная записка имеет целью в общих чертах разъяснить ответ на этот вопрос. Мы убеждены, что сегодняшняя бюджетная система выстроена нерационально, в ней заложено много неэффективных, непроизводительных расходов, в то же время по ряду позиций потенциальные доходы серьезно недобираются. Многие также абстрактно говорят о необходимости сокращения госаппарата и чиновничества — мы же разъясним эту тему в более инструментальном ключе, показав, каким именно образом и за счет каких ведомств мы планируем сократить госаппарат и, соответственно, расходы на его содержание.

Основные изменения в бюджетной политике

Ключевые статьи расходов бюджетной системы, которые нуждаются в ревизии и сокращении:

- «Национальная экономика». Это наиболее проблемная статья расходов, так это в принципе не дело государства - финансировать экономические проекты. Это задача частных инвесторов, для которых должны создаваться соответствующие благоприятные условия ведения бизнеса. По сути, массово финансируя экономические проекты, государство перераспределяет деньги от эффективных участников рынка (тех, кто создает стоимость и платит государству налоги) к неэффективным (многие финансируемые государством проекты убыточны, достаточно вспомнить лишь убытки ВЭБа в полтора триллиона рублей, постепенно покрываемые за счет средств федерального бюджета). Расходы по статье «Национальная экономика» сегодня невероятно раздуты: они выросли с 764 млрд рублей в консолидированном бюджете 2005 года (3,5% ВВП) до 3,9 трлн рублей в консолидированном бюджете 2016 года (4,5% ВВП). Чиновники вошли во вкус перераспределения денег налогоплательщиков на свои экономические прожекты; с этим пора заканчивать.
- «Общегосударственные вопросы». Хотя в эту статью расходов входит набор разных позиций (например, финансирование фундаментальной науки и международная помощь), в основном по этой статье проходит финансирование чиновничества. Объем расходов — 1,9 трлн рублей в консолидированном бюджете 2016 года (2,2% ВВП). В этой статье заложены, например, господдержка политических партий (7 млрд рублей), выполнение финансовых обязательств по участию в межгосударственных структурах СНГ (15 млрд рублей), финансовая поддержка несостоявшихся государств Абхазия и Южная Осетия (13 млрд рублей) и т. д. Ниже в отдельном разделе о путях сокращения госаппарата мы объясним, каким образом сокращать расходы на содержание чиновничества.
- «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Расходы по этой статье абсолютно избыточны — 2 трлн рублей в консолидированном бюджете 2016 года (2,3% ВВП). Мы проведем тотальную инвентаризацию численности и штата силовых структур, которые явным образом раздуты — это касается широкого круга ведомств, от МВД (численность офицеров полиции на тысячу человек населения в России вдвое выше чем в США, в стране огромный и никому не нужный полицейский генералитет с дорогостоящим содержанием) до МЧС, ФСИН и прочих структур.
- «Национальная оборона». Расходы в консолидированном бюджете 2016 года — 3,8 трлн рублей (4,4% ВВП). Подчеркнем, что финансирование армии в значительном объеме (порядка 3% ВВП) необходимо для ее модернизации и обеспечения достойных зарплат военнослужащим-контрактам (чуть подробнее об этом ниже). Однако текущее финансирование военных расходов все же завышено, не отражая реальной

международной обстановки. Россия, к сожалению, сегодня является одним из главных источников нестабильности, войн и конфликтов в мире, крупным источником международной ремилитаризации. Эта политика будет кардинально пересмотрена, мы станем мирной страной, занятой прежде всего защитой собственной безопасности, а не внешней военной экспансией. Кроме того, существенные резервы для экономии будут вскрыты в ходе реформы оборонно-промышленного комплекса, который усилиями Путина был сильно монополизирован, в результате чего завышает цены на свою продукцию и поглощает слишком много бюджетных средств (закупки вооружений и военной техники составляли в последние годы до 70% от общего военного бюджета). Ниже тематика военных расходов будет раскрыта чуть более подробно.

- Господдержка СМИ. На эти цели консолидированный бюджет 2016 года потратил 120 млрд рублей (77 млрд из этой суммы — федеральный бюджет, из них 61 млрд — федеральные расходы телевидение и радиовещание). По сути, это финансирование пропаганды. Государство в принципе не должно финансировать СМИ, средства массовой информации должны существовать на рыночных условиях или на частные пожертвования. Любое госфинансирование СМИ неизбежно превращается в пропаганду. Данная строчка в бюджете должна быть упразднена в принципе.

При этом бюджетная система очевидным образом недобирает доходы по следующим статьям:

- Использование государственного имущества. Государство систематически не получает доходов от находящегося в его распоряжении колоссального имущества. Это происходит потому, что менеджмент госкомпаний в сговоре с руководством страны активно занят обогащением аффилированных с властью структур за счет вывода туда прибылей, и систематически не доплачивает в бюджет справедливую долю от своей прибыли. Лишь в 2016 году за счет продажи госпакетов акций «Роснефти» и «Башнефти» доходы от использования государственного имущества превысили 6% в общей структуре доходов консолидированного бюджета (1,75 трлн рублей); в 2013-2015 годах они не превышали 1-1,5% ВВП (3-4% доходов консолидированного бюджета, или порядка 700-800 млрд рублей в год). Таким образом, уровень перечисления в бюджет прибыли от принадлежащих государству активов неприемлемо низок. Мы обеспечим его кратное повышение (см ниже) и целевым образом направим эти доходы в Пенсионный фонд.
- Рента от газовой промышленности. На сегодня уровня налогообложения газовой промышленности необоснованно низок. Газодобывающие компании отдают в бюджет страны лишь малую часть своей выручки - «Газпром» 26% в 2016 году, «Новатэк» 19% (в то время как нефтяные компании отдают государству примерно половину). В федеральном бюджете 2017 года заложены поступления по налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортным пошлинам от нефтяной отрасли в сумме 3,5 трлн рублей, а от газовой отрасли — менее 1 трлн рублей, хотя объемы добычи и экспортных доходов сопоставимы. Эффективная ставка НДПИ для «Газпрома» в 2017 году составляет менее 30 долларов за тысячу кубометров, в то время как средневзвешенная цена реализации газа всем потребителям — 130 долларов. Полученные сверхприбыли «Газпром» систематически тратит на инфраструктурные проекты сомнительной полезности, газопроводы, после запуска работающие далеко не на полную мощность, у компании невероятный профицит добычных и экспортных газопроводных мощностей. Фактически все это существует на скрытые государственные субсидии в виде недоплаченных налогов. Повышение ставки НДПИ для газовой отрасли может принести в бюджет дополнительно порядка 2 трлн рублей, что позволит целевым образом направить эти средства в Пенсионный фонд (сегодня

«Газпром» обеспечивает только 2% поступлений государственных внебюджетных социальных фондов, 98% обеспечивают остальные российские предприниматели) и создать условия для снижения страховых взносов на фонд оплаты труда. При этом в результате планируемой нами монополизации газовой отрасли будут резко сокращены издержки, прекращено финансирование дорогостоящих непроизводительных проектов, неправомерное обогащение подрядчиков, приближенных к В.Путину, будет сокращен избыточный персонал. Общее повышение эффективности газовой отрасли, вскрытие огромных внутренних резервов в результате конкуренции и равный допуск независимых газодобывающих компаний к экспорту газа позволят стабилизировать внутренние цены на газ и избежать негативных эффектов для российских потребителей.

Ниже конкретные планы по отдельным направлениям раскрыты более подробно.

Сокращение расходов по статье «Национальная экономика»

Как уже подчеркивалось выше, не задача государства - финансировать экономические проекты, по данной статье расходов, составляющей сегодня почти 4 трлн рублей в консолидированном бюджете, государство фактически перераспределяет деньги от эффективных участников рынка, зарабатывающих прибыль и уплачивающих налоги, к неэффективному, существующим лишь за счет госсубсидий.

Не все расходы по этой статье одинаково бесполезны: например, в нее входит финансирование дорожного хозяйства (порядка 1,4 трлн рублей), которое необходимо сохранить (см ниже), или субсидии сельскохозяйственному сектору (сегодня более 300 млрд рублей), которые также в определенном объеме необходимо будет сохранить. Однако подавляющее большинство расходов по статье «Национальная экономика» неэффективны и их придется сократить. Среди финансируемых сегодня за счет бюджета по статье «Национальная экономика» расходов — субсидии госбанкам почти на 200 млрд рублей, субсидии ОАО «Российские железные дороги» примерно на 70 млрд рублей, а также субсидии десяткам неэффективных госкорпораций, инноцентру «Сколково» и так далее.

Расходы по статье «Национальная экономика» в консолидированном бюджете необходимо сократить более чем на 2 триллиона рублей, сохранив в основном финансирование дорожного хозяйства и поддержку сельхозпроизводителей (вместе с тем, необходимо прекратить неэффективную практику эксклюзивной господдержки Россельхозбанка и крупных агрохолдингов, и распределять средства господдержки на конкурентной основе прежде всего среди крестьянских фермерских хозяйств, которые обеспечивают более быстрый рост производства, чем крупные агрохолдинги, но получают сегодня всего лишь порядка 5% от общих объемов господдержки аграрного сектора).

В дорожном хозяйстве мы исходим из того, что действующего объема финансирования достаточно для того, чтобы обеспечить должный уровень развития дорожной сети в стране, эти деньги просто неэффективно расходуются. Текущий объем финансирования дорожного хозяйства позволяет обеспечить строительство порядка 14 тысяч километров новых автодорог в год, исходя из средней цены ввода одного километра новой автодороги с твердым покрытием в 100 млн рублей; в реальности вводится порядка 2 с половиной тысяч километров, из них только 200-300 км — автодорог федерального значения. Наибольшая часть средств тратится на ремонты дорог, что очевидно связано с некачественным строительством и коррупцией. Наш подход к финансированию развития автодорожной сети исходит из того, что средств на это сегодня в целом достаточно, однако необходимо обеспечить:

- Полную прозрачность и публичный аудит расходования средств на содержание и развитие дорожного хозяйства, с допуском независимых неправительственных антикоррупционных организаций для проверки и контроля этого процесса;
- Внедрение в контрактную систему стимулирующих механизмов — например, премии к контракту на случай если дороги сохраняют хорошие эксплуатационные качества через месяцы и годы эксплуатации, и наоборот, штрафы в случае если дороги привычно быстро деградируют по причине нарушения технологий строительства, использования некачественных материалов и т.п.

Сокращение расходов на силовые структуры

Вооруженные силы

Даже действующие власти признают избыточный характер расходов на национальную оборону — в трехлетнем федеральном бюджете на 2017-2019 годы заложено их существенное сокращение:

- 2016 год — 3,8 трлн рублей (4,4% ВВП);
- 2017 год — 2,8 трлн рублей (3,3% ВВП);
- 2018 год — 2,7 трлн рублей (3,0% ВВП);
- 2019 год — 2,8 трлн рублей (2,8% ВВП)

Сокращение уровня расходов на армию до примерно 3% ВВП — правильный шаг. С учетом потребностей в модернизации армии и перехода на полностью контрактную армию такой уровень военных расходов представляется оптимальным. Это менее 3 трлн рублей в текущих параметрах.

Переход на полностью контрактную армию, вопреки широко распространенным утверждениям, не является чрезмерно затратным. Содержание полумиллиона контрактников со средней зарплатой 200 тысяч рублей в месяц обойдется в 1,2 трлн рублей в год, что вполне укладывается в разумный военный бюджет.

Значительная проблема сохраняется в сфере закупок вооружений и военной техники, которые составляют сегодня порядка 70% действующего военного бюджета. Эта сфера в период правления В.Путина была сильно монополизирована, разрозненные предприятия были объединены в централизованные холдинги (ОАК, ОСК, Ростех и т. д.). Неудивительно, что это привело к резкому росту цен на оборонную продукцию без желаемых улучшений количества и качества поставок — экономическая теория вновь оказалась права. Даже советские руководители отдавали себе отчет в важности конкуренции в сфере оборонного производства — в каждом сегменте между собой конкурировали несколько разных ОКБ и производств. В США, например, позитивные эффекты конкуренции в оборонной промышленности между крупнейшими игроками (например, Boeing и Lockheed Martin) весьма очевидны. А негативные экономические эффекты сверхцентрализации и уничтожения конкуренции в оборонном комплексе лучше всего описал сам Путин в одном из своих посланий Федеральному Собранию:

«По некоторым позициям цены увеличиваются в два, в три, в четыре, а есть случаи, когда цена увеличилась от начала работы в одиннадцать раз. Это уже, понимаете, несопоставимо ни с инфляцией, вообще ни с чем, при том что авансирование производится практически 100%-ное» (из послания Федеральному Собранию в 2014).

За счет развития конкуренции в оборонных производствах и разработках можно будет поддерживать разумный уровень расходов на модернизацию и вооружение армии в пределах запланированного уровня расходов на оборону в 3% ВВП и с учетом необходимых потребностей в финансировании контрактной армии.

Полиция

Расходы на содержание органов внутренних дел — крупнейшая статья в разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (714 млрд рублей в консолидированном бюджете 2016 года из 2 трлн рублей в целом по этому разделу). При этом в России избыточная численность полиции по международным меркам: более 500 офицеров полиции на 100 тысяч жителей против 300 в Германии или США и около или менее 200 в Великобритании, Японии, Канаде. При этом низкой преступностью Россия похвастаться не может.

Предлагаемая нами реформа полиции (об этом читайте отдельный программный документ) поможет кардинально повысить эффективность работы полицейского аппарата, и в том числе сократить избыточный генералитет и централизованные органы МВД, сместив центр внимания и финансирования к хорошо оснащенным и оплачиваемым районным отделениям полиции. Сокращение ненужного центрального аппарата МВД вместе с повышением эффективности работы районной полиции позволит высвободить определенные бюджетные ресурсы.

Другие силовые структуры

В путинской системе управления разрослось большое число избыточных силовых структур, на содержание которых уходит порядка 1,5% ВВП (без учета МВД). Лидеры по расходам таковы, и вот что мы считаем необходимым предпринять в отношении каждого из этих ведомств (все цифры из консолидированного бюджета 2016 года, расходы на 2017-2019 годы сохраняются примерно в тех же пропорциях):

- **Органы безопасности — 304 млрд рублей.** ФСБ сегодня вместо эффективной структуры по защите общества от терроризма и других угроз полностью превратилось в инструмент подавления политических противников, тотального контроля за обществом, экономического шпионажа и рэкета, передела собственности. Это ведомство в нынешнем виде не нужно, вместо него необходим компактный Национальный антитеррористический комитет. Расходы на содержание ФСБ должны быть кардинально сокращены.
- **Система исполнения наказаний — 226 млрд рублей, органы прокуратуры и следствия — 86 млрд рублей.** Россия входит в десятку стран мира с наибольшим числом заключенных на 100 тысяч человек населения (450), и является по этому показателю худшей страной в Европе. Обвинительный уклон наших органов следствия и судов широко известен, равно как и тот факт, что многие осужденные получают суровые сроки за незначительные преступления. Наша программа по реформе судебной системы и гуманизации уголовного законодательства позволит существенно снизить необходимость содержания россиян в заключении. Содержание под стражей по экономическим статьям в принципе должно быть сведено к минимуму, здесь должны использоваться преимущественно экономические механизмы компенсации ущерба. Реформа полиции и уменьшение преступности позволит снизить число осужденных по тяжким статьям (будет совершаться меньше преступлений). Таким образом, отпадет необходимость тратить свыше 300 млрд рублей ежегодно в параметрах 2016 года на прокуроров, следователей и ФСИН.

- **МЧС — порядка 200 млрд рублей.** Необходимость постоянного содержания дорогостоящей инфраструктуры МЧС с учетом того, что основная нагрузка по ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф все равно ложится на армию, неочевидна. Мы инициируем широкую общественную дискуссию на тему эффективности МЧС.
- **Внутренние войска — 116 млрд рублей.** Внутренние войска должны быть упразднены, так как использование армии против собственного населения недопустимо.

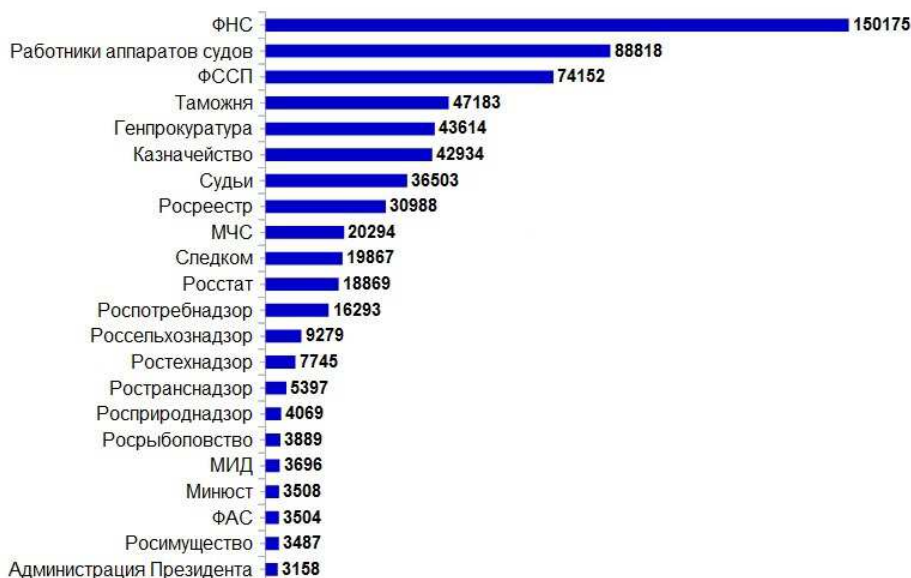
С учетом прочих силовых структур общий потенциал сокращения расходов по статье «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» составляет не менее 0,6-0,7 трлн рублей в параметрах 2016 года.

Сокращение расходов на содержание госаппарата

Прежде всего, чрезмерные траты по статье «Функционирование Президента Российской Федерации» (16,5 млрд рублей в 2016 году) неприемлемы и должны быть сокращены в 10 раз. Помимо этого, порядка 100 млрд рублей в год тратятся Управлением делами Президента Российской Федерации — это управление должно быть ликвидировано, а его имущество распродано с передачей доходов от его продажи в Пенсионный фонд РФ.

Дальнейшие основные направления сокращения расходов на госаппарат должны вытекать из анализа целесообразности и эффективности работы действующих ведомств. Ниже на рис. 1 представлена структура наиболее многочисленных из действующих ведомств.

Рис.1. Крупнейшие ведомства по штатной численности работников (штатных единиц)



Источник: Минфин России, «Анализ расходов и численности работников федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на основе данных формы 14 и формы 14 МО за 2016 год»

Очевидно, что кардинальное сокращение чиновничества невозможно без реформы *Федеральной налоговой службы* и *таможни*, которые являются сегодня одними из лидеров по численности среди федеральных органов власти. В совокупности там работает порядка 200 тысяч человек. Эта численность очевидно избыточна: например, в службе сбора доходов США (Internal Revenue Service) работает всего лишь порядка 80 тысяч человек, что в

пересчете на тысячу человек населения означает превышение удельной численности налоговиков на душу населения примерно в 4 раза над показателями США (в России примерно 1 налоговый на тысячу жителей, в США — 0,25). Существование таможи в нынешнем виде вообще вызывает огромные вопросы: примерно 90% администрируемых таможенной доходов либо должны быть упразднены, либо могут администрироваться другими ведомствами. При этом таможня, согласно данным предпринимательского сообщества, является сегодня одним из наиболее одиозных ведомств по части воспрепятствования ведению бизнеса: создана разветвленная система затягивания и усложнения оформления документов, поборов через систему складов временного хранения и т. п.

Примерно 50% администрируемых Федеральной таможенной службой доходов — это экспортные пошлины на нефть и газ, которые являются безнадежным анахронизмом, давно уже начат процесс переноса этой фискальной нагрузки в налог на добычу полезных ископаемых, который должен быть доведен до конца. Еще примерно 40% администрируемых доходов — это НДС по импортным товарам, который должен администрироваться ФНС наравне с НДС по товарам, производимым в России. Только лишь 10-12% доходов, администрируемых таможеней — это импортные пошлины на ввозимые товары, однако систему их «растаможки» легко заменить на систему необременительной паспортизации ввоза пограничной службой и последующего мониторинга транзакций, то есть взимания импортных пошлин той же ФНС после реализации товара в России.

Мы предлагаем следующее:

- Кардинально сократить численность ФНС за счет автоматизации ее деятельности и замены проверок бизнеса (наиболее трудоемкая и одновременно вредная для предпринимателей часть деятельности ФНС) на систему мониторинга транзакций;
- Ликвидировать таможенную службу полностью, передав ее функции ФНС — переход на систему мониторинга транзакций решит проблему администрирования импортных пошлин и НДС по импортируемым товарам, а функции по регистрации ввозимых товаров будут осуществляться пограничной службой максимально быстрым образом без дополнительных обременений для бизнеса.

Далее, целый ряд ведомств с высокой численностью сотрудников можно кардинально сократить за счет быстрой автоматизации рабочих процессов: аппараты судов, казначейство, Росреестр, Росстат (сегодня там работают в совокупности почти 200 тысяч сотрудников). Работа в этих ведомствах в основном связана с документооборотом, учетом и предоставлением документов, в цифровом XXI веке все это должно быть немедленно автоматизировано.

Наша принципиальная идея заменить проверки бизнеса системой мониторинга транзакций также позволит резко сократить персонал контрольных и надзорных органов (от ФНС до разнообразных надзорных ведомств). Проверки будут проводиться только в случаях, когда есть очень серьезные документальные основания подозревать крупномасштабные (не нарушения ценой в несколько десятков или даже сотен тысяч рублей, а именно крупномасштабные) нарушения закона. Санкции на проверки будет давать только суд.

Особое недоумение вызывает численность сотрудников Федеральной службы судебных приставов (ФССП) в 75 тысяч человек. Подобная беспрецедентно высокая численность ничем не оправдана, существует масса других способов обеспечить исполнение решений судов без содержания такого огромного аппарата. Кроме того, широко известны ситуации, когда значительная часть работников ФССП используется с вызывающей для общества неэффективностью — например, дежурства в аэропортах с целью отлавливания должников, имеющих задолженности по коммунальным платежам или дорожным штрафам в 10 тысяч

рублей или чуть выше. Мы убеждены, что численность сотрудников ФССП необходимократно сократить, и значительную часть работ перевести на аутсорсинг.

Что касается *надзорных органов*, то здесь нужна прежде всего полная ликвидация дублирования функций — например, между Роспотребнадзором и Россельхознадзором, где в совокупности работает почти 30 тысяч чиновников. Роспотребнадзор (почти 20 тысяч работников) вообще, скорее всего, должен быть ликвидирован, так как его функции (мониторинг качества товаров и услуг) вполне в состоянии осуществлять рынки и негосударственные информационные системы (граждане, например, обычно пользуются поиском публичных отзывов на работу магазинов, ресторанов и других предприятий сферы услуг, чтобы воспользоваться их услугами, а не обращаются за консультацией к чиновникам Роспотребнадзора). Публичные рейтинги, черные и белые списки вполне в состоянии заменить этот надзорный орган. По многим надзорным органам необходимо серьезное сокращение штата.

Необходимо также кардинальное сокращение штата ведомств с большими и зачастую бесполезными терорганами, таких как ФАС, Минюст, Росимущество. Минюст сегодня очевидно имеет избыточные полномочия в сфере контроля деятельности политических партий и некоммерческих организаций, это функции просто не нужны — общественно-политическая деятельность должна быть освобождена от государственного прессинга. Деятельность ФАС должна кардинально сместиться от прессинга на средний и малый бизнес в регионах к контролю концентрации на рынках в общенациональном масштабе. Потребность в штате Росимущества будет отпадать по мере выхода государства из экономики.

Администрация Президента (сегодня входит в топ-25 ведомств по численности сотрудников) вообще должна быть ликвидирована, и заменена технической канцелярией Президента с численностью не более 200-300 сотрудников. Будут полностью ликвидированы такие ведомства, как Государственная фельдъегерская служба (более 3 тысяч сотрудников; бессмысленное ведомство по развозу бумажной корреспонденции в цифровом XXI веке), Роскомнадзор и Роспечать (эти ведомства не нужны более ни для чего кроме как для антиконституционного вмешательства в свободу слова), и ряд других.

Повышение доходов бюджетной системы

Как уже отмечалось, существенный резерв в обеспечении доходов бюджетной системы лежит в плоскости повышения доходности принадлежащего государству имущества. В России более 3700 государственных унитарных предприятий, на государственные компании приходится примерно две трети выручки топ-30 крупнейших компаний России. Тем не менее, как уже отмечалось выше, доходы от использования государственного имущества при действующей власти традиционно невелики — за исключением 2016 года они не превышали 1-1,5% ВВП (см выше). В таком положении дел велики коррупционные мотивации: чиновники в сговоре с близким к ним менеджментом госкомпаний позволяют выводить в аффилированные структуры прибыль, которая по идее должна перечисляться в бюджет. Ярким примером являются государственные нефтегазовые компании: «Газпром» и «Роснефть» традиционно в последние годы платили своим акционерам дивиденды примерно в размере 60-70 рублей за баррель добытого нефтяного эквивалента, тогда как частные нефтегазовые компании — порядка 150-200 рублей. Прибыли «Газпрома» и «Роснефти» при этом выводились в аффилированные с властями подрядные структуры, тратились на дорогостоящие покупки активов и т. д. Кроме этого, значительная часть акций этих компаний, которая должна напрямую принадлежать Российской Федерации, неправомерно держится на балансе разного рода компаний-прослоек (прежде всего «Роснефтегаза»),

аккумулирующих и не отдающих государству причитающиеся ему дивиденды.

Мы не раз приводили публичные расчеты, показывающие, что только с трех крупнейших нефтегазовых компаний - «Газпрома», «Роснефти» и «Транснефти» - государство может получать порядка 500 млрд рублей дивидендов в год, если все их акции перевести из прослоек в прямое владение Российской Федерации, и добиваться выплаты дивидендов на рыночном уровне (сегодня эти компании платят примерно 100 млрд, т. е. в пять раз меньше). В целом от государственных компаний Россия может получать примерно дополнительный триллион дивидендов в год, если будет истребовать справедливую долю прибыли напрямую и по рыночным ставкам.

Пакеты акций этих компаний, как мы уже неоднократно отмечали, нужно целевым образом передать в Пенсионный фонд, сделав ПФР капитализированным фондом (вместо сегодняшнего перераспределительного механизма), который владел бы крупными активами и получал от них регулярный доход, на который выплачивались бы пенсии. По мере реструктуризации крупных монополий и выхода государства из капитала компаний, доходы от продажи имущества должны также передаваться Пенсионному фонду, который будет инвестировать их в активы, обращающиеся на рынке, и получать доходы от владения активами уже рыночным способом (по аналогии с часто упоминавшимся нами норвежским Глобальным пенсионным фондом).

Государству также необходимо активнее использовать имеющиеся у него недвижимые ресурсы — землю, помещения. Различные уровни государственного управления владеют десятками миллионов квадратных метров площадей зданий и сооружений, государству принадлежит порядка 92% земельного фонда Российской Федерации. Эти ресурсы необходимо на открытой конкурентной основе выводить в рынок, а вырученные средства также направлять в Пенсионный фонд для инвестирования в ликвидные обращающиеся на рынке активы и получения дохода. Все эти ресурсы будут в полной мере задействованы.

На что мы хотим повысить расходы

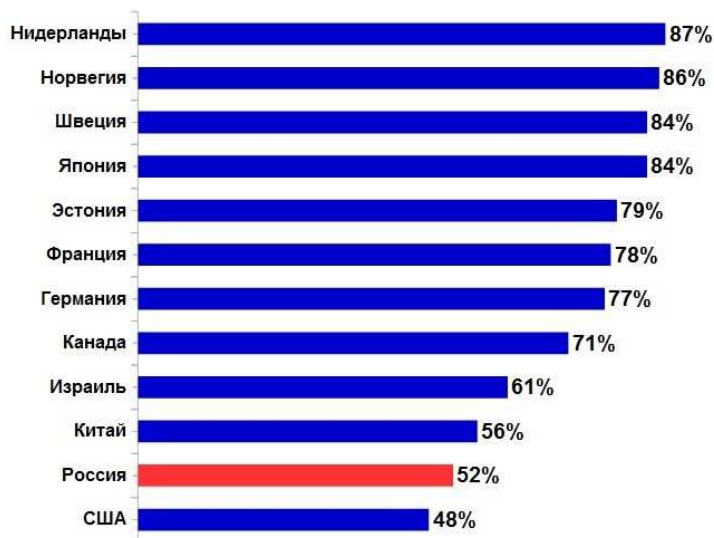
Ключевые направления, на которых государство должно сосредоточить свои усилия — медицина, образование и дороги. Пределы повышения расходов будут диктоваться результатами политики по сокращению бремени содержания чиновничества, силовиков, пропагандистов и неэффективных проектов, однако общая оценка высвобождающегося объема расходов составит порядка 3,3-3,5 триллиона рублей:

- Сокращение расходов по статье «Национальная экономика» более чем на 2 трлн рублей;
- Сокращение расходов по статье «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» на 0,6-0,7 трлн рублей;
- Сокращение расходов на чиновников и ряд неэффективных проектов по статье «Общегосударственные вопросы» на 0,6-0,7 трлн рублей;
- Сокращение расходов на господдержку СМИ (120 млрд рублей).

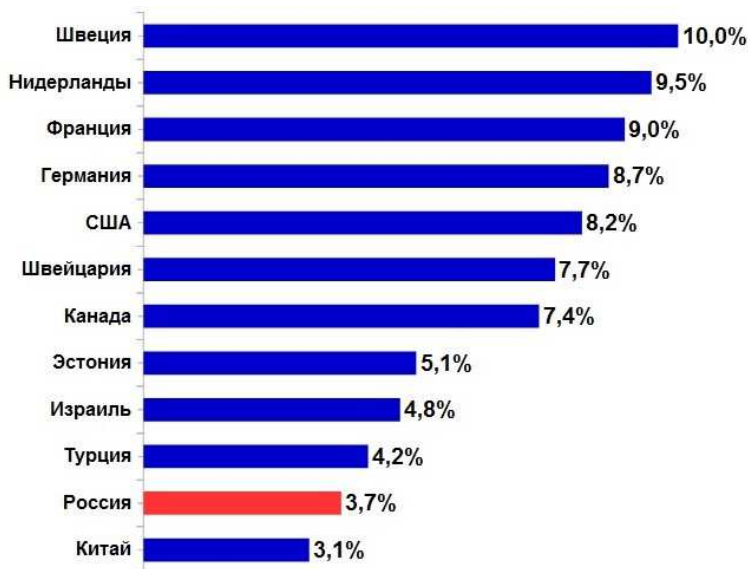
Полная инвентаризация расходов бюджета позволяет рассчитывать и на более серьезное сокращение, однако это — те лишние статьи расходов, которые понятны уже сейчас. Учитывая, что сегодня расходы консолидированного бюджета на медицину и образование (в параметрах 2016 года) составляют чуть более 3 трлн по каждой из этих двух важнейших статей, то очевидно, что наши предложения по реформе расходов позволят увеличить траты на образование и медицину примерно в полтора раза. При этом медицина в России по международным меркам сегодня критически недофинансирована: как показано на рис.2-3,

доля государства в финансировании здравоохранения в России существенно отстает от развитых стран Западной Европы, Канады, Японии.

Рис.2-3. Доля государства в финансировании расходов на здравоохранение, в % от общих расходов на здравоохранение и в % к ВВП



В % к ВВП:



Источник: World Health Organization Global Health Expenditure Database

Что касается финансирования дорожного хозяйства, то, как уже отмечалось, действующего объема финансирования достаточно для того, чтобы обеспечить должный уровень развития дорожной сети в стране, эти деньги просто неэффективно расходуются, и мы наведем в этом вопросе порядок (см выше).

Ключевым вопросом является пенсионная система. Наше видение ее трансформации будет изложено в отдельном подробном документе, однако главная идея состоит в снятии нагрузки по содержанию пенсионной системы с работодателей и формирование капитализированного Пенсионного фонда, наполняемого за счет:

- Повышения налогов на газовую промышленность примерно на 2 трлн рублей, целевым образом зачисляемых в Пенсионный фонд;

- Повышение доходности государственных компаний примерно на 1 трлн рублей в год (см выше);
- Мобилизации дополнительных резервов за счет повышения эффективности использования государством земли и недвижимого имущества, зачисление средств от продажи этих ресурсов в капитал Пенсионного фонда с последующим инвестированием этого капитала в высокодоходные инструменты;
- Передача Пенсионному фонду резервных фондов правительства с возможностью их дальнейшего инвестирования для получения дохода.
- Создание ликвидационного фонда для аккумуляции имущества ликвидируемых неэффективных госкорпораций и передача этих активов Пенсионному фонду.
- Создание фонда по возврату выведенных мошенническим путем коррупционных капиталов, судебное истребование возврата этих капиталов в Россию по всему миру, передача возвращенных активов Пенсионному фонду.

По нашим оценкам, реализация всех этих мер позволит не только компенсировать сокращение выплат страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в объеме примерно 4 трлн рублей, которые сегодня платят работодатели (мы предлагаем снизить страховые взносы на фонд оплаты труда с сегодняшних 30% по крайней мере до 5-10%), но и сократить дотационность Пенсионного фонда и изыскать средства на повышение пенсий. Более подробно о нашем видении стратегии развития пенсионной системы и повышения пенсий читайте в отдельном документе по этому поводу, однако здесь мы видим большой потенциал в политике повышения зарплат россиян, развитии накопительной пенсионной системы, добровольных пенсионных отчислений, а также выравнивании условий выхода на пенсию чиновников и силовиков (у которых сегодня пенсии выше, а право выхода на пенсию наступает раньше, эффективный возраст выхода на пенсию в России составляет 53-54 года) со всеми остальными россиянами.

Передача налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты

В отдельном документе по изменениям в системе межбюджетных отношений мы подробнее объясним наши идеи по перераспределению налоговых поступлений от федерального центра к регионам и муниципалитетам, однако общая идея такова, что сегодня федеральный бюджет тратит порядка 1,6 трлн рублей на финансовую поддержку субъектов Российской Федерации в параметрах 2016 года (а те, в свою очередь, на поддержку муниципалитетов). Эти средства не зарабатываются в Москве; они зарабатываются в регионах, и избыточно изымаются в федеральный центр для последующего перераспределения через Минфин и искусственной постановки регионов в зависимое положение. Возвращение этих налоговых поступлений регионам не приведет, вопреки утверждениям правительственных экономистов, к «выпадающим доходам федерального бюджета»; напротив, федеральному центру просто не придется изымать и перераспределять в виде трансфертов и помощи регионам огромные средства, и федеральное правительство сможет более эффективно сосредоточиться на выполнении своих непосредственных функций.

Мы предлагаем передать регионам:

- До половины собираемого НДС (сегодня это 100% федеральный налог);
- Возможно, полную ставку налога на прибыль в 20% (сегодня федеральная ставка 3%, региональная 17%);
- Справедливую долю акцизов на табак (сегодня 100% федеральный) и крепкий алкоголь (сегодня 60% федеральный);
- Возможно, определенную долю природоресурсных налогов (сегодня все больше регионов начинают добывать нефть и газ, в особенности в Восточной Сибири и на

Дальнем Востоке, несут при этом экологическую нагрузку, но все налоги забирает федеральный центр, что несправедливо).

Конкретный перечень передаваемых в регионы и муниципалитеты налоговых поступлений должен обсуждаться дополнительно, однако наша общая идея состоит в том, что регионам нужно передать обратно примерно такой же объем налоговых поступлений, который сегодня изымается у них федеральным центром, но впоследствии перераспределяется обратно регионам в виде трансфертов (порядка 1,6 трлн рублей в параметрах 2016 года). Таким образом, передача налоговых поступлений в регионы не приведет к «потере доходов федерального бюджета», так как примерно на такую же сумму сократятся и расходы на трансферты регионам. По нашей оценке, при реализации наших предложений о передаче налоговых поступлений в регионы число субъектов РФ с дефицитным бюджетом сократится до 10-15 против порядка 80 сегодня, а число регионов с бюджетным профицитом вырастет с единиц до более 70. Примерно половине регионов больше не понадобятся дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.