

**ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О мерах в области денежно-кредитной, курсовой и бюджетно-налоговой политики для обеспечения устойчивого развития экономики**

Авторский коллектив:

руководитель *д.э.н. Эскиндаров,*

руководители рабочей группы: *д.э.н. М.А. Абрамова, д.э.н. В.В. Масленников,*

рабочая группа: *к.э.н. Н.Е. Анненская, д.э.н. Л.И. Гончаренко, к.э.н. Э.П. Джагитян, д.э.н. С.Е. Дубова, д.э.н. Е.А. Звонова, д.э.н. И.В. Ишина, д.э.н. Л.Н. Красавина, д.э.н. С.В. Криворучко, д.э.н. О.И. Лаврушин, д.э.н. И.В. Ларионова, к.э.н. В.А. Лопатин, д.э.н. А.И. Милюков, д.э.н. М.Р. Пинская, д.э.н. В.Я. Пищик, к.ю.н. В.Е. Понаморенко, к.э.н. В.В. Понкратов, д.э.н. Б.Б. Рубцов, к.э.н. С.П. Соляникова, член-корр. РАН, д.э.н. Д.Е. Сорокин, к.э.н. Т.В. Тазихина, д.э.н., М.А. Федотова, член-корр. РАН, д.э.н. В.А. Цветков*

Проведенный анализ воздействия на состояние российской экономики реализуемой в настоящее время денежно-кредитной, курсовой и бюджетно-налоговой политики позволяет сделать вывод, что для предотвращения «сползания» экономики в неуправляемое состояние и обеспечения ее устойчивого развития необходимо провести существенную корректировку в указанных областях.

*В области валютной, денежно-кредитной, и банковской политики:*

1. Применять в отношении курсовой политики Банка России режим управляемого плавления российского рубля. Данная форма регулирования курсовой динамики представляется сегодня наиболее эффективной. В этой связи Банку России следует предпринять меры по сглаживанию спекулятивных колебаний валютного курса, не обусловленных фундаментальными экономическими факторами, активизировать арсенал мер воздействия на факторы курсообразования, в том числе на спекулятивные сделки. Для этого необходимо расширить применение менее затратных, чем валютная интервенция, методов регулирования курса рубля путем воздействия на каналы его рыночного спроса и предложения. Диапазон таких методов весьма широк, может

меняться в зависимости от складывающейся ситуации, и в России имеется необходимый опыт их применения, в т.ч.:

- валютное рефинансирование Банком России уполномоченных кредитных организаций;
- регулирование норм обязательных резервов по инвалютным обязательствам этих банков с их резервированием в рублях;
- ограничительные меры на проведение валютных операций между резидентами и нерезидентами, являющимися юридическими лицами;
- ограничение доступа на валютный рынок экономическим субъектам для совершения сделок купли-продажи иностранной валюты, не связанных с реальными экспортно-импортными операциями;
- установление действенного контроля за исполнением экспортно-импортных контрактов;
- обязательная продажа части валютной выручки экспортерами (как временная мера), прежде всего для компаний, контролируемых государством;
- введение резервирования валюты на специальных транзитных банковских счетах импортерами с ограничением сроков (не более 7 дней) такого резервирования;
- использование (при необходимости) нормативов валютной позиции (вплоть до нулевой), лимитов и иных мер, уменьшающих спекулятивный спрос на валютном рынке; активизация деятельности валютных контролеров Банка России по проверке динамики валютных позиций уполномоченных банков и других показателей;
- корректировка модели организации импортных поставок: на уровне государственной экономической политики должен быть выделен список товаров первой необходимости (критический импорт), а также список приоритетных товаров инвестиционного назначения, ввоз которых должен осуществляться в преимущественном порядке. Такой подход может быть реализован, в том числе, посредством особого порядка организации валютных торгов под оплату импорта. В современных условиях возможно критическое за-

имствование модели валютной торговли, действовавшей в 1998-1999 гг. и предусматривавшей проведение отдельных валютных сессий (утренней и вечерней) с сегментацией целей приобретения валюты.

2. Совершенствовать управление международными резервами в соответствии не только с рекомендациями МВФ, но и национальными интересами. Поскольку МВФ признал невозможность унификации критерия достаточности национальных международных резервов для всех стран, целесообразно при его определении учитывать особенности структуры международных обязательств страны по импорту и внешнему долгу в целях их своевременной оплаты, а также принимать во внимание страховую, антикризисную и стабилизационную функции этих резервов для обеспечения национальной безопасности.

Для диверсификации международных резервов России в целях обеспечения их сохранности, ликвидности и доходности необходимы изменения в валютной структуре активов Банка России по их географическому распределению.

3. Учесть для обеспечения экономического роста в России опыт ряда стран Юго-Восточной Азии, использующих часть своих международных резервов в целях развития национальной экономики. Эти страны разграничили национальные резервы для:

а) поддержания стабильности национальной валюты и проведения валютной политики;

б) создания инвестиционного фонда за счет взносов из официальных валютных резервов, в том числе на возвратной основе, и других источников инвестиционной деятельности специально созданной корпорации.

4. Ускорить в условиях международных санкций проработку механизмов использования рублей в расчетах за российский экспорт. В связи с этим стоит вновь вернуться к рассмотрению предложения об осуществлении расчетов за российский экспорт в рублях (на начальном этапе со странами СНГ, а на более позднем этапе — со странами ЕАЭС и, по возможности,

БРИКС). В результате ведения расчетов в рублях российские экспортеры будут в большей степени заинтересованы в укреплении рубля, поскольку им будет выгоднее получать платежи в дорожающей (а не обесценивающейся) валюте.

5. Расширить использование денежных единиц азиатских стран – сингапурского и гонконгского доллара, а также оффшорного китайского юаня в качестве валюты счетов и валюты сбережений для крупных российских экспортеров.

6. Изменить приоритеты государственной денежно-кредитной политики: режим таргетирования инфляции заменить режимом таргетирования экономического роста, активнее вовлечь Банк России в решение задачи стабилизации макроэкономической ситуации. Для обеспечения финансовой стабильности и экономического роста в России целесообразно применение элементов политики количественного смягчения, формирование механизма мобилизационной кредитной программы, подразумевая что денежно-кредитная политика должна быть в большей степени ориентирована на активизацию кредитного канала трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики (прежде всего, вторичных каналов). В связи с этим в документе «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики» должен быть раздел не только денежной программы, но и специальный раздел кредитной программы. В рамках мобилизационной кредитной программы считаем целесообразным предусмотреть снижение ключевой ставки до уровня, стимулирующего развитие реального сектора экономики. В целях более полной реализации потенциала процентной политики регулятора представляется необходимым руководствоваться новыми прагматичными подходами: поскольку снижение стоимости ссуд для конечных заёмщиков должно быть общей задачей всех ведомств, имеющих отношение к регулированию финансового рынка.

Единая процентная политика должна разрабатываться и реализовываться совместно с общегосударственными мерами по снижению инфляции

(прежде всего, за счёт регулирования динамики тарифов и цен естественных монополий и олигополий).

7. Обеспечить координацию антиинфляционной и процентной политики, которые должны усиливать эффективность друг друга. Успешное замедление темпов роста цен приведёт к снижению ставок в экономике; в свою очередь, облегчение долгового бремени позволит компаниям закладывать меньшую маржу процентных расходов в конечную цену товаров и услуг.

8. Снизить зависимость динамики ключевой ставки и связанных с ней инструментов предоставления и абсорбирования ликвидности от колебаний валютного курса. В противном случае использование ключевой ставки как инструмента регулирования валютного рынка подрывает саму возможность проведения в стране независимой денежно-кредитной политики.

9. Выйти с законодательной инициативой, предусматривающей возможность покрытия бюджетного дефицита, возникающего вследствие реализации инвестиционных проектов в реальном секторе экономики за счет денежной эмиссии Банка России (в пределах установленных Государственной Думой РФ лимитов).

В условиях низкого уровня монетизации российской экономики (примерно 46% в 2015 году) и инфляции, носящей в основном немонетарный характер, дефицитное финансирование бюджетных расходов за счет использования эмиссионного ресурса безопасно с точки зрения инфляции, но будет способствовать снижению уровня процентных ставок и стимулировать экономический рост. Поскольку в соответствии со ст. 22 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России «не вправе предоставлять кредиты Правительству Российской Федерации для финансирования дефицита федерального бюджета, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении» «за исключением тех случаев, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете» бюджетный канал предложения денег за счет их эмиссии Банком России частично мог бы заработать после внесения соответствующих изменений в действующую

щее законодательство. В таком предложении есть доля риска (необходимо контролировать масштабные заимствования государством на внутреннем рынке с целью предотвращения выстраивания новой пирамиды государственного долга, аналогичной сложившейся к 1998 году), но еще больший риск заключается в «сползании» российской экономики в длительный кризис.

*В области совершенствования регулирования деятельности кредитных организаций целесообразно:*

1. Отказаться от неоправданной приватизации банков с государственным участием. Реализация этой меры может привести к потере контроля над денежными потоками в российском банковском секторе, еще большему отходу политики приватизированных банков от решения общеэкономических проблем.

2. Принять безотлагательные меры по установлению преград на пути вывода капитала, прежде всего, через банки с государственным участием, посредством установления жесткого контроля и обеспечения прозрачности трансграничного движения капиталов.

3. Решить вопрос о введении в состав целевых функций Банка России задач, связанных с поддержанием экономического роста. Подтвердить обязательства государства по гарантированию вкладов населения, рассмотреть вопрос о повышении объема средств, подлежащих гарантированию.

4. Ввести показатели насыщенности кредитования экономических субъектов. Разработать нормативы, определяющие границы кредитования в экономике. В этой связи предлагается установить своего рода «барометр» насыщенности кредитами экономики и ввести соответствующие методы регулирования для достижения установленных критериев. В качестве индикаторов предлагается установить:

– долю кредитов в совокупном объеме инвестиций в основные фонды (довести до уровня 18% с нынешних 9,3%);

– долю продаж новых автомобилей в кредит от общего числа рынка новых автомобилей (довести до 60%);

– долю ипотеки в общем объёме сделок на рынке жилья (увеличить с 24,6 до 45%).

5. Разработать с целью стимулирования банков к выдаче инвестиционных кредитов (на цели модернизации производства и расширения бизнеса) чёткие критерии классификации таких ссуд и установить специальный режим создания по ним резервов.

6. Дифференцировать нормативы регулирования банков с учетом их вклада в реальный сектор экономики.

7. Разработать в целях упорядочения эмиссионной деятельности кредитных организаций нормативы, регулирующие создание ими «мнимых» депозитов.

8. Осуществить следующие меры по расширению ресурсной базы кредитных организаций:

- проводить постепенное поступательное снижение ключевой ставки на фоне существенного увеличения вливаний со стороны регулятора. Насыщение экономики деньгами улучшит условия для расширения объёма внутреннего государственного долга, а также в некоторой степени ослабит негативное влияние возможного повышения налогового бремени;

- создать эффективный механизм доступа банков к долгосрочным ресурсам. В частности, требуется внесение поправок в ст. 837 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая в нынешней редакции препятствует формированию реально долгосрочных депозитов;

- найти оптимальное соотношение между сохранностью средств и созданием справедливых конкурентных условий для банков. В вопросе регламентирования доступа банков к государственным ресурсам целесообразно отказаться от применения только одного параметра в виде объёма собственных средств. Необходимо использовать преимущественно пруденциальные пока-

затели: достаточность капитала, уровень концентрации крупных кредитных рисков и иные;

- расширить возможности допуска кредитных организаций к долгосрочному рефинансированию для повышения эффекта кредитного канала денежно-кредитной политики. С этой целью Банк России должен не только не сворачивать среднесрочное рефинансирование, но и развернуть механизм поддержки инвестиционной активности, предоставления долгосрочных займов, льготного кредитования предприятий тех отраслей, которые выпускают продукцию для внутреннего потребления и несырьевого экспорта, что предусматривает масштабное использование долгосрочных кредитных ресурсов Банка России. Одновременно с этим обязательно необходимо организовать систему контроля за целевым использованием льготных кредитов;

- расширить объёмы рефинансирования кредитных организаций, обеспеченного правами требования по тем ссудам, выдача которых соответствует стратегическим приоритетам всей экономики: кредитов, направляемых на реализацию гарантируемых правительством страны или администрациями регионов проектов и обновления/расширения основных фондов, ссуд малому и среднему бизнесу, ипотечных кредитов. Целесообразно предоставлять все виды инструментов рефинансирования всем без исключения банкам, соблюдающим установленные нормативы, используя в качестве лимита долю от их собственных средств. Надо отказаться от практики поддержки банков по критериям размера капитала, и ввести, вместо «отсечения» большого числа банков от ресурсов, ограничение их объёмов, приходящихся на каждого участника рынка, в виде доли его собственного капитала (например, 10%);

- использовать шире практику разделения выставляемых на аукционы средств на лоты и формирование требований к торгам по каждой группе. Наиболее строгие требования должны предъявляться к самым крупным и/или долгосрочным лотам, наиболее либеральные – к лотам меньшего размера и срочности;



- обеспечить всем заинтересованным банкам доступ к ведомственным базам данных (Федеральной налоговой службы Российской Федерации, Пенсионного фонда России) для проверки платёжеспособности потенциальных заёмщиков, в том числе физических лиц;

- создать в банках резерв для обеспечения ликвидности долгосрочных вкладов, а также установить границы использования депозитных ресурсов, привлеченных от населения, для целей кредитования;

- докапитализировать фонды институтов развития, направленные на повышение спроса на кредитные ресурсы, и расширить/возобновить программы стимулирования потребительского спроса на продукцию длительного пользования за счёт роста доступности банковских ссуд;

- активизировать использование государственных гарантий (в том числе выданных за счёт региональных и местных бюджетов) для стимулирования кредитования банками инфраструктурных и модернизационных проектов и программ.

9. Активизировать работу по созданию в России внутреннего рынка секьюритизации активов, прежде всего, по ссудам, выданным малым и средним компаниям.

10. Предпринять меры по переходу к эффективному банковскому надзору, учитывая, что в настоящее время объем надзорных требований, количество нормативных актов растет как «снежный ком», что также тормозит работу банков и сдерживает кредитование. С целью решения накопившихся проблем целесообразно:

- отказаться от широко распространенных чисто формальных требований, а также повысить заинтересованность надзорных органов в повышении эффективности деятельности банков;

- внедрять систему надзора, основанную на индивидуализации надзорных процедур в зависимости от уровня риска поднадзорных институтов. Такой подход позволит избирательно выбирать траектории надзора, дифференцировать его режим. Именно в применении надзора, основанного на индиви-

дуализации надзорных процедур, может быть найден компромисс между снижением регуляторного воздействия на всю банковскую систему и повышением индивидуальной устойчивости отдельных банков. Целесообразно рекомендовать в качестве критерия дифференциации критерий «экономическое положение банка». Подобная дифференциация по принадлежности банка к одной из пяти групп в зависимости от экономического положения может базироваться на действующем Указании Банка России от 30.04.2008г. №2005-У «Об оценке экономического положения банков», не представляется сложной и давно используется регулятором в надзорной практике;

- поддержать предложения банков о продлении действия на длительный срок антикризисных мер в области банковского регулирования, принятых в декабре 2015 года, и предусмотреть постепенный режим их отмены. Это позволит банкам активизировать кредитную деятельность и развернуть разработку перспективных планов развития бизнеса;

- предложить Банку России разработать внутриведомственные нормативные акты по оказанию содействия банкам в их развитии;

- ввести в практику оценки эффективности банковского надзора показатель, характеризующий динамику кредитования промышленности, и сельского хозяйства;

- ввести в систему работы Банка России совместную с Министерством финансов РФ, Министерством экономического развития РФ оценку проектов документов Банка России с точки зрения их воздействия на экономический рост;

- расширять практику применения мотивированного суждения не только для принятия санкций в отношении банков, но и для освобождения кредитных организаций от них, если они нарушают формальные критерии в силу не зависящих от них обстоятельств;

- стимулировать, в том числе за счёт механизмов банковского регулирования, деятельность кредитных организаций по реструктуризации ссуд тех добросовестных заёмщиков, кто испытывает временные трудности объек-

тивного характера. В связи с продолжающейся волной отзывов банковских лицензий и падением на этом фоне доверия к банкам целесообразно стимулировать процессы консолидации (в т.ч. санации) как альтернативу лишению лицензий неустойчивых или недобросовестных участников рынка.

11. Применять рекомендации Базельского комитета ровно настолько, насколько это критически необходимо в сложившихся условиях и насколько эти меры обеспечивают реальную устойчивость российского банковского сектора:

- предусмотреть для целей рефинансирования системообразующих банков особый режим ключевой ставки Банка России, принимая во внимание хрупкость их стрессоустойчивости и учитывая потребности экономики в крупных кредитных средствах;

- в рамках реформы банковского регулирования пересматривать не аспекты Базеля III, как того можно было бы ожидать в случае усиления кризисных явлений, а структуру этих аспектов для целей временного снятия чрезмерной нагрузки и обеспечения регулятивного соответствия;

- проработать вопрос о создании специализированного и независимого института, входящего в систему органов банковского регулирования, по выявлению, контролю, минимизации и управлению системными рисками, по аналогии с системой контроля за рисками в ряде стран «Группы 20»;

- использовать процессы слияний и поглощений (M&A) для оптимизации структуры банковского сектора. С этой целью Банка России следует внедрить ряд регулятивных стимулов (например, снижение требований по ряду пруденциальных нормативов, которое может быть компенсировано оптимизацией расходов по завершении M&A-процессов, что позволит сохранить банковские активы);

- перевести под надзор Банка России систему административно-управленческих расходов банков, уставный капитал которых полностью или частично сформирован за счет средств государства; обслуживающих крупные и высокорентабельные проекты с государственным участием; обслужи-

вающих счета и осуществляющих операции со средствами госбюджета, доход от которых превышает 10% общего дохода банка;

- принять решения по оценке гипотетических последствий банкротства российских системообразующих банков для российской экономики и разработать для этих целей оценочную шкалу риска. В случае высокой рискогенности банк должен быть преобразован (расщеплен) и/или подвергнут операционной санации, а новые организационные единицы должны быть сформированы по критерию гомогенности (преимущественной однородности) активов.

12. Разработать и внедрить в банковскую и финансовую сферы новые методы управления внутридневной ликвидностью.

13. Продолжить совершенствование правового поля в области регулирования финансового сектора Российской Федерации, прежде всего, посредством выделения государственных приоритетов в развитии экономики и их поддержки банковским сектором (ориентация государственных кредитных организаций на поддержку производителей на деятельность по типу банков развития, создание сетей региональных банков развития и государственных сберегательных банков с ограниченным риском выполняемых ими операций). Целесообразно также вернуться к ранее активно обсуждаемой идее законодательного и нормативного определения статуса региональных банков, выполняющих полный круг банковских операций на ограниченной территории. Для таких банков, при условии их активного участия в региональных экономических программах могли бы устанавливаться более мягкие рамки надзорного регулирования. Необходима разработка и введение новых правил кибербезопасности для кредитных организаций, страховых организаций и сопряженных с ними институтов.

14. Продолжить совершенствование механизмов защиты прав потребителей финансовых услуг (на основе передового зарубежного опыта). В частности, необходимо:

- активизировать процесс нормативного регулирования деятельности финансового омбудсмена в Российской Федерации;

- создать специализированный финансовый суд, предназначенный для защиты прав потребителей финансовых услуг;

- стимулировать введение института кредитных медиаторов, основной целью которых, как посредников между банком и заемщиком является досудебное решение кредитных споров путем переговоров, а также представление интересов должников и банков в суде;

- распространение компетенции Службы Банка России по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров на вопросы защиты прав потребителей банковских услуг.

15. Развивать банковскую инфраструктуру, включая совершенствование деятельности репозитариев в России, предоставление банкам и бюро кредитных историй оперативного доступа к информации государственных органов в целях проверки достоверности данных о финансовом состоянии и дисциплине существующих и потенциальных клиентов.

*Комплекс дополнительных мер по валютному регулированию и развитию кредитования:*

1. Расширить практику предоставления валютных ссуд Банком России кредитным организациям для выкупа еврооблигационных займов за рубежом. В настоящее время такой механизм Банком России уже частично введен, но масштабы операций по предоставлению валютной ликвидности объективно ограничены лишь кругом ссудных операций банк-клиент. В качестве залога могут быть также использованы кредиты зарубежных дочерних структур своим российским материнским компаниям. Технически такая операция означает переуступку права требования по кредиту зарубежной дочерней компанией Банку России и, таким образом, не отличается от залога в Банке России прав требований по кредитам российских банков к собственной клиентуре. С экономической точки зрения, при осуществлении такой операции

международные резервы Банка России, размещенные под минимальный процент, направляются на досрочное погашение дорогостоящих внешних обязательств.

2. Внести изменения в нормативы, регулирующие деятельность кредитных организаций, которые стимулировали бы операции в рублях и делали бы менее выгодными операции в иностранной валюте, в частности, при создании кредитными организациями резервов, оценке рисков, достаточности капитала и др. Для минимизации дестабилизирующего использования формируемых рублевых средств (в том числе для того, чтобы избежать нежелательного давления на российский валютный рынок и курс рубля), необходимо предусмотреть комплекс мер, направленных на дестимулирование ухода полученных рублей в валюту. Эти меры должны трактовать рублевые операции как более привлекательные по сравнению с валютными операциями. Предлагаем осуществить продление Банком России срока использования для расчета нормативов фиксированного, льготного валютного курса, а также сохранения возможности реструктуризации ссуд без снижения оценки их качества для предотвращения системного банковского кризиса. В целях стабилизации ситуации на валютном рынке считаем также возможным дифференцировать нормативы обязательных резервов банков в зависимости от валюты счета, ввести повышенные нормативы по валютным счетам.

3. Определить целесообразность вывода части российских активов с зарубежных рынков.

Большая часть российского внешнего долга, представлена еврооблигационными займами, которые выпущены от имени связанных зарубежных структур крупнейших российских компаний, и объем которых оценивается в 50-60 млрд. долл. США. С учетом сложившегося дисконта в торговле российскими ценными бумагами, выпущенными на мировом финансовом рынке (от 3 до 15% от номинала), их приобретение помимо стабилизирующего эффекта способно существенно ослабить давление объемов погашения на курс рубля в будущем.

Более сложной проблемой является вывод российских активов из прямых иностранных инвестиций (в настоящее время объем таких вложений составляет 450,3 млрд. долл США). Необходимо проанализировать целесообразность таких вложений, прежде всего, компаниями, находящимися под контролем государства, и по полученным результатам организовать работу по репатриации.

Такого рода меры будут способствовать мобилизации имеющихся валютных ресурсов, повышению валютной ликвидности российской банковской системы, а также ослабят необходимость привлечения дополнительных ресурсов для рефинансирования внешней задолженности.

4. Осуществить увеличение официальных авуаров в золоте, что могло бы стать одним из направлений модификации политики управления резервными активами РФ в целях укрепления рубля. Россия является одним из крупнейших производителей золота в мире, занимая 6-ю позицию. По размеру запасов золота Россия вышла на 5-е место в мире, уступая лишь эмитентам резервных валют. Доля золота в международных резервах России (12,0%), хотя и соответствует среднему уровню в составе мировых международных резервов (12,4%), тем не менее, существенно ниже аналогичного индикатора крупных развитых стран. На наш взгляд, с учетом складывающейся геополитической и геоэкономической ситуации приобретение золота Банком России на внутреннем рынке для пополнения международных резервов может поддерживаться на уровне 150 тонн ежегодно. Кроме того, целесообразно поставить вопрос о частичной конверсии валютной компоненты международных резервов в золотые авуары. В целом на основе произведенных расчетов необходимый объем золотого запаса России должен возрасти до 2,5 тыс. тонн, а доля золота в структуре международных резервов – увеличиться не менее чем до 25 %.

*В области формирования доходов и повышения эффективности расходов бюджета:*

1. Проводить преемственную антициклическую бюджетную политику, направленную на стимулирование внутреннего спроса, скорейшее восстановление экономического роста, поощрение инвестиционной деятельности компаний и роста бюджетных инвестиций, в том числе на основе привлечения государственных компаний в рамках их отраслевой деятельности к финансированию приоритетных государственных инвестиционных проектов, бюджетную поддержку приоритетных секторов экономики; продолжение уже начатых реформ по модернизации экономики и ее выводу на инновационный путь развития.

2. Осуществлять оптимизацию расходов бюджета не только по критерию эффективности в краткосрочной перспективе, но и по критерию значимости для обеспечения долгосрочного развития экономики страны, а также с учетом необходимости проведения антициклической бюджетной политики с целью снижения зависимости федерального бюджета и российской экономики в целом от цен на нефть и газ. В этой связи расходы бюджета, обусловленные действием фундаментальных экономических факторов, не должны быть подвержены конъюнктурным влияниям. Необходимо максимально возможно избегать сокращения бюджетных инвестиций, расходов на НИОКР и других расходов, не являющихся публичными обязательствами, но обеспечивающих создание условий для реструктуризации национальной экономики и экономического роста.

3. Разграничивать в условиях жестких бюджетных ограничений при оптимизации расходов бюджета бюджетные инвестиции, направленные на обеспечение экономического роста, прежде всего, приоритетных отраслей экономики, и капитальные вложения, преследующие иные цели. Такой подход позволит, с одной стороны, проводить экономически и социально обоснованную политику оптимизации бюджетных инвестиций, с другой – определить допустимый размер объемов государственных заимствований, привлекаемых для осуществления расходов, направленных на рост экономики,



поскольку в этом случае заимствования обусловлены исключительно продуктивными капитальными расходами бюджета.

4. Ввести в Бюджетный кодекс Российской Федерации бюджетное правило, ограничивающее пределы государственных заимствований Российской Федерации объемом бюджетных инвестиций, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

5. Передать доходы от экспорта вооружения, которые получает государственная корпорация «Ростехнологии», в состав доходов федерального бюджета.

6. Провести модернизацию механизма предоставления межбюджетных трансфертов. Целью распределения межбюджетных трансфертов должно стать повышение возможности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и тем самым обеспечить равный доступ граждан вне зависимости от места их проживания к основным государственным (муниципальным) услугам и социальным гарантиям. В этой связи на федеральном уровне необходимо установить уровень государственных гарантий на оказание услуг (выполнение работ) в отраслях социальной сферы, а также перечень ключевых показателей эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

7. Разработать и нормативно закрепить механизм мониторинга использования субсидий и возврата субсидий, предоставляемых участникам бюджетного процесса, бюджетным и автономным учреждениям, государственным корпорациям и негосударственным организациям; сформировать механизм оперативного уточнения объемов бюджетного финансирования реализации государственных (муниципальных) программ, государственных (муниципальных) заданий, инвестиционных проектов на основе результатов мониторинга результативности использования бюджетных средств.

8. Привлекать представителей различных профессиональных сообществ и социальных групп к участию в обсуждении вопросов, касающихся

оптимизации расходов бюджетов бюджетной системы, что позволит обеспечить поддержку общества при принятии и реализации решений в области оптимизации расходов бюджета, в частности, в области социальной политики.

*В области налогообложения:*

1. Ввести (восстановить) для налогоплательщиков, относящихся по основному виду своей деятельности к приоритетным направлениям развития, так называемую «инвестиционную» льготу по налогу на прибыль организаций, обеспечив при этом через условия ее предоставления целевое использование амортизационных отчислений (на капитальные вложения по обновлению основных фондов).

2. Уточнить для всех налогоплательщиков условия начисления «амортизационной премии» путем введения дополнительного ограничения по *целевому* использованию средств на обновление активной части основных средств (возможно - преимущественно отечественного производства, хотя это и сложно в условиях современного состояния станкостроения, но может стать и дополнительным стимулом к его восстановлению).

3. Ввести с 2016 года по 2020 год «налоговые каникулы» независимо от даты регистрации (поскольку данный барьер «легко» преодолевается на практике) для субъектов малого предпринимательства, основной сферой деятельности которых является реальный сектор экономики (или выбранные приоритетные направления), а также, возможно, и в мелкорозничной торговле (прежде всего, в сфере самозанятости, особенно в сельской местности и малых городах).

4. Уточнить во избежание социального недовольства граждан введением налога на недвижимость правила кадастровой оценки объектов недвижимости, в том числе в отношении земельных участков. При снижении и без того низкой покупательной способности населения резкое увеличение налога на имущество физических лиц приведет к дополнительным негативным последствиям. Необходимо ввести комплексно рассчитываемые коррек-

тирующие коэффициенты, учитывающие как реальные темпы инфляции, так и состояние дел на рынке жилищного строительства. Кроме того, для семей с детьми (особенно многодетных семей) следует ввести дополнительные вычеты при расчете налога на занимаемые ими квартиры (жилые площади).

5. Отказаться в сфере нефтегазодобычи от каких-либо изменений системы налогообложения добычи углеводородов в 2016 году, т.к. в современных условиях добывающие компании вынуждены ежемесячно пересматривать свои инвестиционные и операционные планы, и изменение в налогообложении будет сильным дестабилизирующим фактором, поскольку уровень налоговой нагрузки в нефтяной отрасли в результате корректировки налогового маневра уже превышает 85% от выручки.

6. Дополнить главы 23 и 25 Налогового кодекса Российской Федерации положениями, позволяющими определить конечного собственника доходов по ADR и GDR, а также закрепить порядок налогообложения таких доходов (с учетом концепции бенефициарного собственника): конвертация ADR, GDR и РДР в акции и обратно не должна приводить к налоговым последствиям в России.

7. Освободить проценты по российским еврооблигациям от налога у источника в России для упрощения прямого доступа российских эмитентов еврооблигаций на мировой рынок и устранения преимущества выпуска еврооблигаций через иностранные SPV (например, в Люксембурге или в Ирландии).

8. Разработать и включить в Налоговый кодекс Российской Федерации отдельную главу по налогообложению сложных комбинированных финансовых инструментов, а также деривативов, встроенных в другие финансовые инструменты, что позволит снизить налоговые риски на финансовом рынке.

9. Ввести в налоговое законодательство новый термин – «цифровые продукты» («цифровая поставка», «международные цифровые поставки»), что позволит по-иному определить место реализации в случае цифровой тор-

говли, а также расширить понятие постоянного представительства (учреждения) и распространить его на осуществление нерезидентами на территории государства регулярной предпринимательской деятельности - цифровых поставок цифровых продуктов резидентам. Особенно это важно для целей косвенного налогообложения, которое достаточно успешно решает задачу наполнения бюджета.

10. Вернуться к ранее действовавшему положению, когда налоговым законодательством было разрешено переносить убыток в размере, не превышающем 30 % налоговой базы, исчисленной в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. Это будет стимулировать налогоплательщиков к снижению предпринимательских рисков, в т.ч. по инвестициям в ценные бумаги.

*В области координации решений при проведении структурной, денежно-кредитной, банковской, финансовой, валютной политики:*

1. Синхронизировать меры по валютному, денежно-кредитному, бюджетно-налоговому регулированию с экономической политикой государства в текущих условиях.

2. Улучшить взаимодействие денежно-кредитной и структурной политики: для обеспечения экономического роста российскую банковскую систему следует «перенастроить» на кредитную поддержку стратегически важных (приоритетных) для российской экономики отраслей. Компасом для структурной перестройки может быть экономическая добавленная стоимость.

3. Обеспечить координацию денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики: при выборе инструментов реализации этих направлений государственной экономической политики, нацеленных на достижение финансовой устойчивости и обеспечение экономического роста, необходимо учитывать влияние результатов указанных политик на: уровень цен, величину и структуру денежной массы, курс национальной валюты, процентную ставку (стоимость ресурсов) на финансовом рынке.

4. Создать условия для координации денежно-кредитной и налоговой политики: целесообразным представляется «развести» фундаментальное предназначение ставки рефинансирования (ключевой ставки) Центрального банка как инструмента денежно-кредитной политики и процентных расходов для целей налогообложения, использовать средневзвешенную ставку, рассчитываемую на основе ставок размещения рублевых кредитов (депозитов), объявляемых рядом ведущих российских банков – операторов межбанковского рынка, механизм расчета которой идентичен алгоритму исчисления ставки LIBOR.

5. Рекомендовать банковскому сообществу и иным институтам финансового рынка *разработать коллективный меморандум поддержки реального сектора экономики и экономии общественных затрат.*