

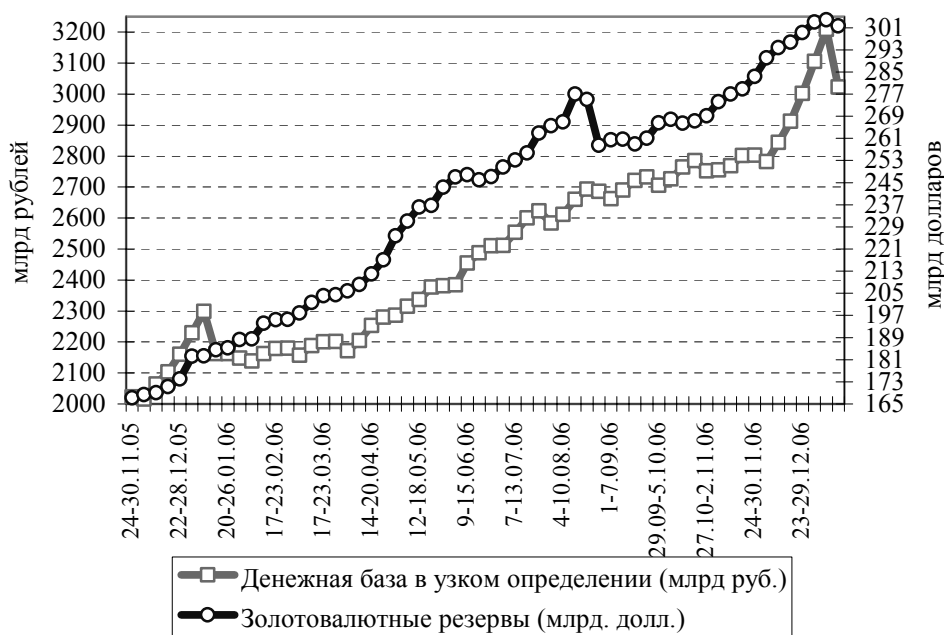
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика

Основным событием в денежно-кредитной сфере России в 2006 г. стало снижение инфляции: впервые в истории РФ ИПЦ по итогам года не превысил 10%. Несмотря на всю условность данной границы, во всем мире снижение инфляции до уровня ниже 10% в год считается значимым событием и показателем успешности проводимой в стране денежно-кредитной политики. Отметим, что в начале года ничто не предвещало такой результат, и лишь во второй половине года инфляция замедлилась и по итогам января – декабря составила 9%. Ниже мы попытаемся разобраться в причинах такого развития событий, рассмотрим тенденции и взаимосвязи на денежном рынке страны, инфляционные процессы, а также отметим основные события в денежно-кредитной сфере РФ в 2006 г.

2.1.1. Денежный рынок

В 2006 г. наблюдался существенный рост золотовалютных резервов РФ (рис. 1). Основным фактором роста стали рекордные цены на ключевые товары российского экспорта – прежде всего на нефть. Сокращение резервов (по итогам месяца) наблюдалось лишь в августе и было обусловлено досрочной выплатой внешнего государственного долга перед Парижским клубом кредиторов в размере более 23 млрд долл. К концу года объем золотовалютных резервов достиг рекордного для всей истории РФ объема 303,7 млрд долл. (+66,7% за 2006 г.).



Источник: ЦБ РФ

Рис. 1. Динамика денежной базы и золотовалютных резервов в 2005–2006 гг.

Однако для противодействия более быстрому укреплению курса национальной валюты Банк России был вынужден покупать поступающую в страну валюту, увеличивая тем самым предложение денег. Рассмотрим динамику денежного предложения более подробно.

За 2006 г. денежная база (в широком определении¹) увеличилась на 1,2 трлн руб. до 4,1 трлн руб. (+41,4%). Напомним, что по итогам 2005 г. данный показатель вырос лишь на 22,4%. Объем денежной базы в широком определении на 1 января 2006 г. равнялся 2,9 трлн руб. (табл. 1). Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января 2007 г. составляли 3,06 трлн руб. (+39,5% по сравнению с 1 января 2006 г.), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 638,1 млрд руб. (+25,5%), обязательные резервы – 221,1 млрд руб. (+37%), депозиты кредитных организаций в Банке России – 98,1 млрд руб. (выросли в 12,6 раза), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 102,2 млрд руб. (выросли в 2,1 раза), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 0 млрд руб.² (сократились на 8,8 млрд руб.). Рост в 2006 г. объема наличных денег в обращении (+39,5%) при одновременном увеличении обязательных резервов (+37%) привел к расширению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы)³ на 38,9% (рис. 1). При этом золотовалютные резервы ЦБ РФ увеличились за год на 66,7% и составляли на 1 января 2007 г. 303,7 млрд долл. Значительная часть поступающей в страну ликвидности аккумулировалась в Стабилизационном фонде РФ, объем которого на 1 января 2007 г. составил 2346,9 млрд руб. (89,1 млрд долл., 8,8% ВВП) (+1109,9 млрд руб. по сравнению с 1 января 2006 г.). На 1 января 2006 г. объем Стабилизационного фонда равнялся 1237 млрд руб. (42,3 млрд долл., 5,7% ВВП). Денежная масса M_2 в национальном определении увеличилась за 2006 г. на 48,8% и составила на 1 января 2007 г. 8995,8 млрд руб., или 33,8% ВВП (на 1 января 2006 г. денежный агрегат M_2 равнялся 6045,6 млрд руб. (28% ВВП)).

¹ Денежная база в широком определении характеризует денежно-кредитные обязательства Банка России в национальной валюте, которые обуславливают рост денежной массы. Денежная база в широком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций), остатки на счетах обязательных резервов, депонируемых кредитными организациями в Банке России, средства на корреспондентских счетах (включая усредненные остатки обязательных резервов) и на депозитных счетах кредитных организаций в Банке России, вложения кредитных организаций в облигации Банка России, средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, а также иные обязательства Банка России по операциям с кредитными организациями в валюте Российской Федерации.

² С 1 июля 2006 г. было отменено требование о резервировании и обязательном использовании специальных счетов при осуществлении валютных операций.

³ Денежная база в узком определении является денежным агрегатом (одной из характеристик объема предложения денег), полностью контролирующимся ЦБ РФ. Денежная база в узком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций) и остатки на счетах обязательных резервов по привлеченным кредитными организациями средствам в национальной валюте, депонируемых в Банке России.

Таблица 1

**Динамика денежной базы в широком определении
в 2006 г. (млрд руб.)**

	01.01.2006	01.04.2006	01.07.2006	01.10.2006	01.01.2007
Денежная база (в широком определении)	2 914,10	2 721,00	3 285,90	3 484,20	4 121,60
В том числе:					
наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций	2 195,40	2 061,20	2 386,60	2 565,40	3 062,10
корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	508,6	320	430,9	443,7	638,1
обязательные резервы	161,4	172,1	190,2	205,8	221,1
депозиты кредитных организаций в Банке России	7,2	44,2	108	109,6	98,1
облигации Банка России у кредитных организаций	32,8	115,2	164,2	159,6	102,2
средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России	8,8	8,3	6,1	0,1	0

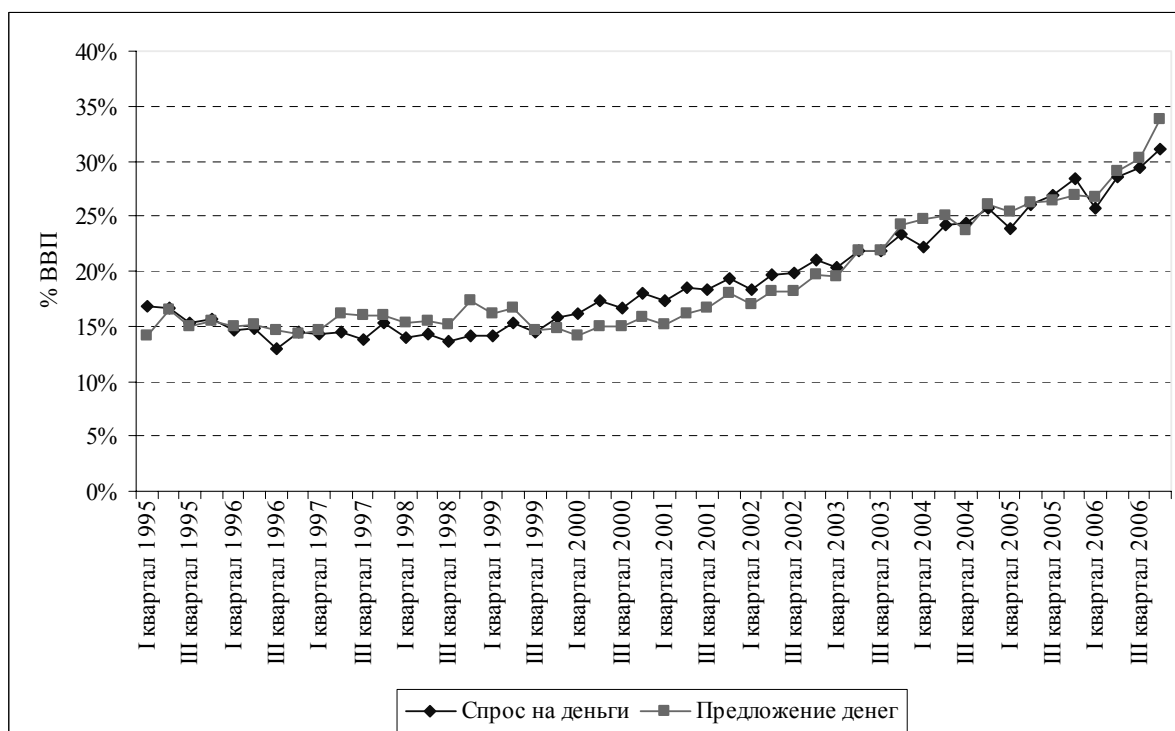
Источник: ЦБ РФ.

Таким образом, по итогам 2006 г. наблюдался намного более значительный прирост денежного предложения, чем в 2005 г. При этом в 2006 г. активно проводилась стерилизация поступающей в страну валютной выручки в Стабилизационном фонде, объем которого к концу года превысил 89 млрд долл. Стоит отметить, что в 2006 г. произошли определенные изменения в структуре роста денежной базы в широком определении. В частности, по итогам прошлого года темп прироста наличных денег оказался меньше, чем темп прироста денежной базы в целом, в то время как в 2005 г. темп прироста наличных денег был на 40% выше, чем темп прироста денежной базы. Таким образом, указанная положительная тенденция свидетельствует о снижении роли наличных денег в экономике страны. Кроме того, в 2006 г. резко выросли депозиты банков в ЦБ РФ, что было во многом обусловлено повышением процентных ставок по депозитным операциям Банка России. За прошлый год ЦБ РФ 4 раза повышал указанные ставки с целью повышения роли депозитных операций в денежно-кредитной политике. Одновременно в 2006 г. Банк России для стерилизации ликвидности активно торговал собственными облигациями.

Для оценки успешности усилий денежных и финансовых властей по стерилизации ликвидности проанализируем соотношение спроса на деньги и предложения⁴. На рис. 2 приведены графики фактического предложения денег и оцененного спроса на деньги.

⁴ Оценивается уравнение спроса на деньги вида: $\frac{M_t}{GDP_t} = a_0 + a_1 Y_t + a_2 \Delta p_t + a_3 t + \varepsilon_t$, где M_t –

денежная масса M2; GDP_t – номинальный ВВП; Y_t – объем ВВП (в ценах 1995 г.); Δp_t – индекс потребительских цен; t – время⁴. Оценивание осуществлялось на квартальных данных за



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭПП.

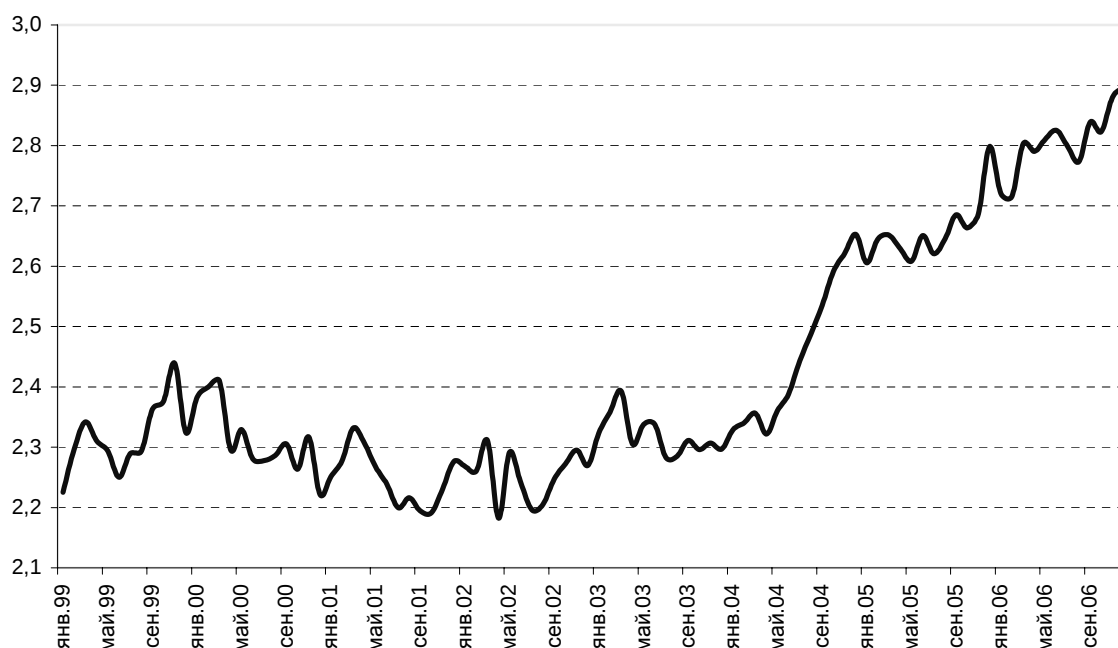
Рис. 2. Динамика спроса на деньги и предложения денег (рассчитанного по денежному агрегату M_2 в I квартале 1995 г. – III квартале 2006 г.

Можно заметить, что на протяжении 2006 г. предложение денег превышало спрос на деньги, что с учетом запаздывания влияния изменения денежного предложения на инфляционные процессы может создать дополнительное инфляционное давление в 2007 г. По нашим оценкам, лаг влияния изменения денежного предложения на ИПЦ составляет около 1–2 кварталов⁵.

Отметим также, что, несмотря на увеличение денежной массы, денежный мультипликатор в РФ остается на низком уровне даже по сравнению со странами Восточной Европы, где он, как правило, существенно больше 3. На этом фоне значение 2,9, достигнутое к концу 2006 г., является не слишком значительным (рис. 3). В то же время с середины 2004 г. для мультипликатора характерен восходящий тренд, что свидетельствует о постепенном развитии банковской системы РФ. До середины 2004 г. значение мультипликатора колебалось в коридоре 2,15–2,45.

1999–2006 гг., сезонность была исключена. Полученные остатки могут быть проинтерпретированы как избыточное предложение денег, так как в левой части уравнения находится индикатор денежного предложения, а с помощью факторов, стоящих в правой части уравнения, оценивается спрос на деньги.

⁵ См., напр.: Некоторые подходы к прогнозированию экономических показателей. Раздел 3.2.2. Научные труды № 89Р. М.: ИЭПП, 2005.



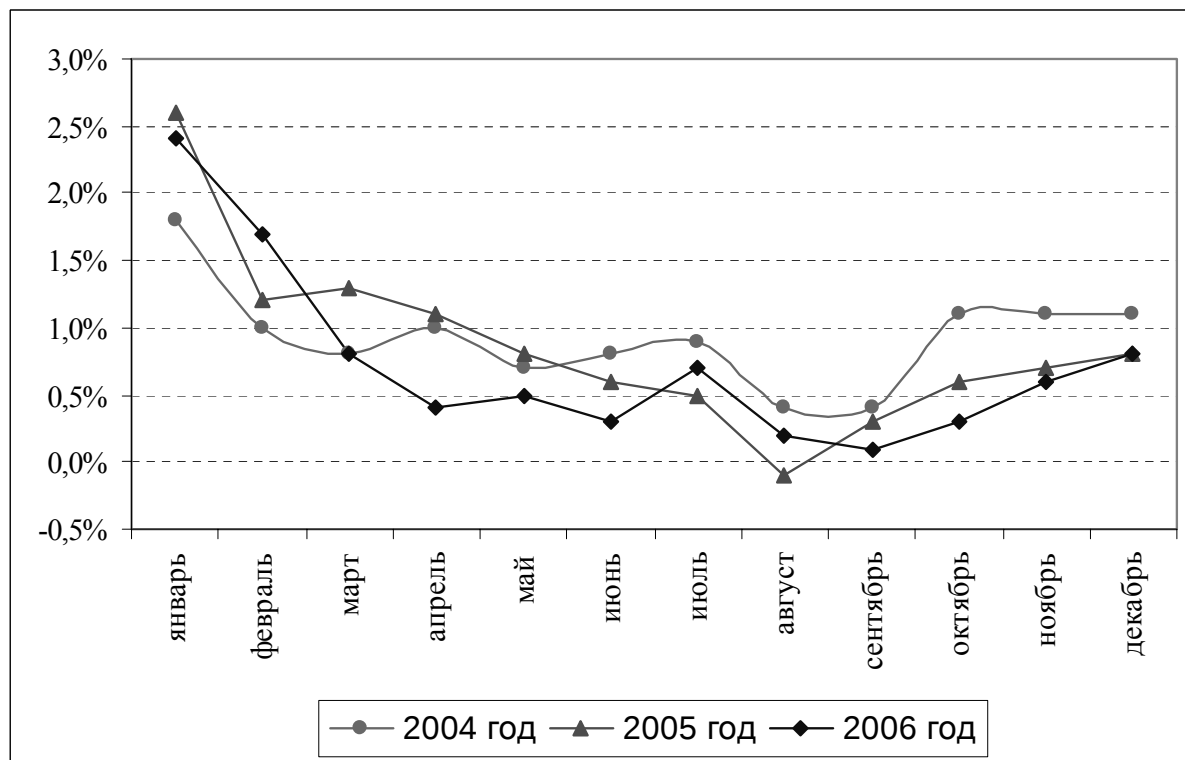
Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭПП.

Рис. 3. Денежный мультипликатор в РФ в 1999 2006 гг.

Таким образом, если исходить из полученных нами оценок, то увеличивающееся предложение денег, вызванное скупкой ЦБ РФ значительных объемов поступающей в страну валюты, опережало в 2006 г. спрос на деньги. На наш взгляд, в таких условиях дальнейшее снижение базовой инфляции будет сопряжено со значительными трудностями. Рассмотрим теперь инфляционные процессы более подробно и попытаемся выявить также немонетарные факторы инфляции в РФ.

2.1.2. Инфляционные процессы

В начале 2006 г. произошло значительное ускорение инфляции (*рис. 4*), в результате возникли серьезные сомнения в том, что по итогам года ИПЦ не превысит целевое значение на 2006 г. (8,5%). Однако впоследствии произошло как замедление инфляции, так и увеличение целевого ориентира до 9%. В результате ИПЦ по итогам года составил 9%. Стоит заметить, что в 2006 г. впервые в новейшей истории РФ были достигнуты темпы прироста потребительских цен на уровне менее 10%. Рассмотрим динамику инфляционных процессов в течение года.



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика ИПЦ в РФ в 2004–2006 гг.

В группе продовольственных товаров цены выросли на 8,7% (9,6% в 2005 г.) (табл. 2). За январь – декабрь основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание сахара-песка (+14,9%), крупы и бобовых (+12,1%), хлеба и хлебобулочных изделий (+11,1%), плодоовощной продукции (+10,3%) и алкогольных напитков (+10,1%). Наиболее значительный вклад в прирост ИПЦ за год традиционно внесло увеличение цен на платные услуги населению – 13,9% (21% в 2005 г.). За 12 месяцев 2006 г. сильнее всего подорожали услуги дошкольного воспитания (+28,5%), а также услуги ЖКХ (+17,9%). Что касается непродовольственных товаров, то за 12 месяцев они подорожали в среднем на 6% (за 12 месяцев 2005 г. прирост составил +6,4%). В январе – декабре больше всего увеличились цены на строительные материалы (+11,5%) и автомобильный бензин (+10,9%). Рост базового индекса потребительских цен за 2006 г. составил 7,8% (за аналогичный период прошлого года – 8,3%). Таким образом, основной причиной значительной инфляции по итогам 2006 г. являлось быстрое удорожание платных услуг населению, строительных материалов, автомобильного бензина и ряда продовольственных товаров.

Из приведенных в табл. 2 данных видно, что одним из важнейших компонентов инфляции в 2003–2006 гг. стал рост тарифов на услуги ЖКХ: цены на них выросли за январь 2003 г. – декабрь 2006 г. практически в 1,5 раза. Далее по величине вклада в общий темп инфляции можно выделить повышение цен

на услуги дошкольного воспитания (+137,6%), услуги организаций культуры (+98,7%) и пассажирского транспорта (+77,4%). Быстро увеличивались цены на автомобильный бензин (+96,9%), мясо и птицу (+63,6%), хлеб и хлебобулочные изделия (+74,1%).

Анализ динамики цен и тарифов на услуги и товары естественных монополий (электроэнергия, газ, грузовые перевозки) в 2002–2006 гг. показывает, что на протяжении рассматриваемого периода наибольшими темпами росли тарифы на газ и на грузовые перевозки. Тарифы на электроэнергию лишь незначительно превышали темпы роста ИПЦ.

Напомним, что в 2007 г. ЦБ РФ планирует снизить инфляцию до 8%. Такая задача, по-видимому, реалистична, что подтверждается результатами сценарного прогноза ИЭПП на 2007 г., согласно которому ИПЦ составит 8–8,5%.

Таблица 2

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды товаров
и услуг в 2003–2006 гг. (% в год)**

	2003	2004	2005	2006	2003–2006
ипц	12,0	11,7	10,9	9,0	51,2
Продовольственные товары	10,2	12,3	9,6	8,7	47,4
<i>Хлеб и хлебобулочные изделия</i>	<i>30,4</i>	<i>16,7</i>	<i>3,0</i>	<i>11,1</i>	<i>74,1</i>
<i>Крупа и бобовые</i>	<i>17,0</i>	<i>11,6</i>	<i>0,2</i>	<i>12,1</i>	<i>46,7</i>
<i>Макаронные изделия</i>	<i>14,0</i>	<i>14,6</i>	<i>1,9</i>	<i>4,7</i>	<i>39,4</i>
<i>Молоко и молочная продукция</i>	<i>13,1</i>	<i>12,8</i>	<i>10,5</i>	<i>8,7</i>	<i>53,2</i>
<i>Мясо и птица</i>	<i>8,9</i>	<i>19,6</i>	<i>18,6</i>	<i>5,9</i>	<i>63,6</i>
<i>Рыба и морепродукты</i>	<i>9,9</i>	<i>11,5</i>	<i>12,7</i>	<i>7,8</i>	<i>48,9</i>
Непродовольственные товары	9,2	7,4	6,4	6,0	32,3
<i>Бензин автомобильный</i>	<i>16,8</i>	<i>31,3</i>	<i>15,8</i>	<i>10,9</i>	<i>96,9</i>
Платные услуги населению	22,3	17,7	21,0	13,9	98,4
<i>Жилищно-коммунальные услуги</i>	<i>28,7</i>	<i>23,5</i>	<i>32,7</i>	<i>17,9</i>	<i>148,7</i>
<i>Услуги пассажирского транспорта</i>	<i>13,7</i>	<i>18,0</i>	<i>15,8</i>	<i>14,2</i>	<i>77,4</i>
<i>Услуги организаций культуры</i>	<i>21,8</i>	<i>19,9</i>	<i>17,7</i>	<i>15,6</i>	<i>98,7</i>
<i>Услуги дошкольного воспитания</i>	<i>15,1</i>	<i>21,6</i>	<i>32,1</i>	<i>28,5</i>	<i>137,6</i>

Источник: Росстат.

Отметим, что в последние годы ЦБ РФ в «Основных направлениях денежно-кредитной политики» все большее внимание уделяет целевому значению инфляции и все меньшее – обменному курсу рубля. Иными словами, Банк России постепенно совершает переход к режиму таргетирования инфляции. Режим инфляционного таргетирования завоевывает все большую популярность в мире: многие развитые страны и страны с развивающимися рынками отказываются от альтернативных режимов денежно-кредитной политики в его пользу (табл. 3).

Таблица 3

Страны, применяющие режим инфляционного таргетирования

Страна	Дата начала применения режима	Инфляция в момент начала применения режим (% в год)	Целевой показатель инфляции в настоящее время (% в год)
<i>Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой</i>			
Израиль	II кв. 1997 г.	8,5	1–3
Чехия	I кв. 1998 г.	13,1	3 (+/- 1)
Польша	IV кв. 1998 г.	9,9	2,5 (+/- 1)
Бразилия	II кв. 1999 г.	3,3	4,5 (+/- 2)
Чили	III кв. 1999 г.	2,9	2 – 4
Колумбия	III кв. 1999 г.	9,3	5 (+/- 0,5)
ЮАР	I кв. 2000 г.	2,3	3 – 6
Таиланд	II кв. 2000 г.	1,7	0 – 3,5
Южная Корея	I кв. 2001 г.	3,2	2,5 – 3,5
Мексика	I кв. 2001 г.	8,1	3 (+/- 1)
Венгрия	II кв. 2001 г.	10,5	3,5 (+/- 1)
Перу	I кв. 2002 г.	0,8	2,5 (+/- 1)
Филиппины	I кв. 2002 г.	3,8	5 – 6
Словакия	I кв. 2005 г.	3,2	3,5 (+/- 1)
Индонезия	III кв. 2005 г.	7,8	5,5 (+/- 1)
Румыния	III кв. 2005 г.	8,8	7,5 (+/- 1)
<i>Развитые страны</i>			
Новая Зеландия	I кв. 1990 г.	7	1 – 3
Канада	I кв. 1991 г.	6,2	1 – 3
Великобритания	IV кв. 1992 г.	3,6	2
Швеция	I кв. 1993 г.	4,8	2 (+/- 1)
Австралия	II кв. 1993 г.	1,9	2 – 3
Исландия	I кв. 2001 г.	3,9	2,5
Норвегия	I кв. 2001 г.	3,7	2,5

Источник: Inflation Targeting and the IMF (2006).

До недавнего времени в мире главенствовала точка зрения, согласно которой режим таргетирования инфляции является гораздо более требовательным к институциональной и макроэкономической среде. Достаточно жесткие условия, при выполнении которых считалось целесообразным переходить к таргетированию инфляции, заставляли развивающиеся страны и страны с переходной экономикой очень нерешительно подходить к реализации нового режима денежно-кредитной политики. Однако впоследствии выяснилось, что большая часть таких условий на самом деле относится не только и не столько к режиму таргетирования инфляции, но к любому режиму денежно-кредитной политики. Более того, практика показывает, что выполнение жестких технических условий может оказаться менее важным в момент введения режима, чем постоянное улучшение таких условий после перехода к таргетированию инфляции⁶. В табл. 4 проанализировано, насколько данные условия выполнены в РФ.

⁶ См. Survey of IMF country desk officers, 2005.

Таблица 4

Выполнение в РФ условий, желательных для введения режима таргетирования инфляции

Условие	Выполнение условия в РФ	Комментарий
Институциональная независимость органов денежно-кредитного регулирования	Выполнено частично	ЦБ РФ обладает автономией, однако регулярно испытывает давление со стороны как исполнительной, так и законодательной власти
Высокая квалификация аналитиков и надежная статистика	Выполнено частично	Квалификация экспертов Банка России позволяет осуществлять достоверное прогнозирование инфляции, однако всей необходимой и достоверной статистики, необходимой для прогнозирования, на настоящий момент нет
Рыночная диверсифицированная структура экономики	Не выполнено	Экономическая ситуация в РФ сильно зависит от цен на сырье, многие цены в стране де-факто не являются свободными, а долларизация экономики хотя и снижается, но все еще остается высокой
Развития финансовая система	Выполнено частично	Развитие финансовой системы страны идет быстрыми темпами, однако по сравнению с другими странами с переходной экономикой она все еще недостаточно развита и подвержена значительным рискам

В то же время большинство условий, действительно необходимых для успешного перехода к инфляционному таргетированию, по нашим оценкам, в РФ выполнено (табл. 5).

Таблица 5

Выполнение в РФ условий, необходимых для перехода к режиму таргетирования инфляции

Условие	Выполнение условия в РФ	Комментарий
Сравнительно большой размер экономики	Выполнено	Экономика РФ в настоящее время стабильно развивается, и ВВП страны сравнительно высок
Цены определяются внутри страны	Выполнено	Хотя экономика РФ сильно зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, в основном динамика цен в стране определяется внутренними факторами
Темп инфляции менее 10%	Выполнено	По итогам 2006 г. ИПЦ составил 9%
Поддержка перехода к режиму таргетирования инфляции в органах государственной власти	Выполнено	Задача снижения инфляции является на данный момент приоритетной для правительства страны, а лучше всего для выполнения данной задачи подходит именно режим инфляционного таргетирования
Органы денежно-кредитного регулирования жестко придерживаются заявленных целей	Выполнено частично	Представители ЦБ РФ постоянно заявляют о неизменности объявленных целевых ориентиров. Однако заявленные целевые ориентиры достигаются далеко не всегда

Таким образом, постепенный переход Банка России к режиму инфляционного таргетирования можно только приветствовать, тем более что в большом количестве исследований показано⁷, что в странах, вводящих режим таргетирования инфляции, наблюдается улучшение макроэкономической динамики как по сравнению с тем периодом, когда они использовали альтернативные режимы денежно-кредитной политики, так и по сравнению с други-

⁷ См., напр.: Inflation Targeting and The IMF. Prepared by Monetary and Financial Systems Department, Policy and Development Review Department and Research Department. March 2006.

ми странами, применяющими альтернативные режимы. Кроме того, важным результатом перехода к режиму таргетирования инфляции является повышение доверия экономических агентов к проводимой центральными банками денежно-кредитной политике и уменьшение волатильности основных макроэкономических показателей, что снижает вероятность финансового кризиса⁸. В то же время переход к режиму таргетирования инфляции должен сопровождаться отказом от управляемого плавающего курса рубля, что в текущих условиях может стать сложным политическим решением.

В завершение данного раздела сравним темпы роста потребительских цен в РФ и в других странах СНГ (табл. 6).

Таблица 6

Индексы потребительских цен в странах СНГ в 2000–2006 гг., %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ⁹
Азербайджан	2	2	3	2	7	10	8,9
Армения	1	3	1	5	7	1	3,7
Беларусь	169	61	43	28	18	10	5,6
Грузия	4	5	6	5	6	8	7,9
Казахстан	13	8	6	6	7	8	7,4
Кыргызстан	19	7	2	3	4	4	3,6
Молдова	31	10	5	12	12	12	12,7
Россия	20	19	15	12	12	11	9
Таджикистан	24	37	10	17	7	8	11,1
Украина	28	12	1	5	9	14	10,6

Источник: Межгосударственный статкомитет СНГ (<http://www.cisstat.com/>).

Можно заметить, что инфляция в РФ остается достаточно высокой даже по сравнению со странами СНГ. Как мы показали ранее, причиной все еще высоких темпов роста потребительских цен в РФ могут быть как рост денежного предложения (см. рис. 2), вызванный необходимостью поддержания стабильного курса рубля, немонетарные факторы, такие как высокая монополизация рынков, быстрый рост цен на платные услуги (см. табл. 2), а также другие не выясненные пока причины.

2.1.3. Состояние платежного баланса¹⁰

Устойчивость платежного баланса РФ в 2006 г. традиционно поддерживалась за счет рекордных объемов экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. На фоне высоких цен на энергоносители экспорт товаров вырос более чем на 24%. Однако темпы прироста экспорта товаров уменьшились практически в 1,5 раза по сравнению с 2005 г., что стало результатом некоторого снижения цен на нефть в 2006 г. Одновременно продолжилось накопление золотовалютных резервов Центрального банка РФ. Кроме того, важнейшим событием 2006 г. стал очень большой положительный чистый приток

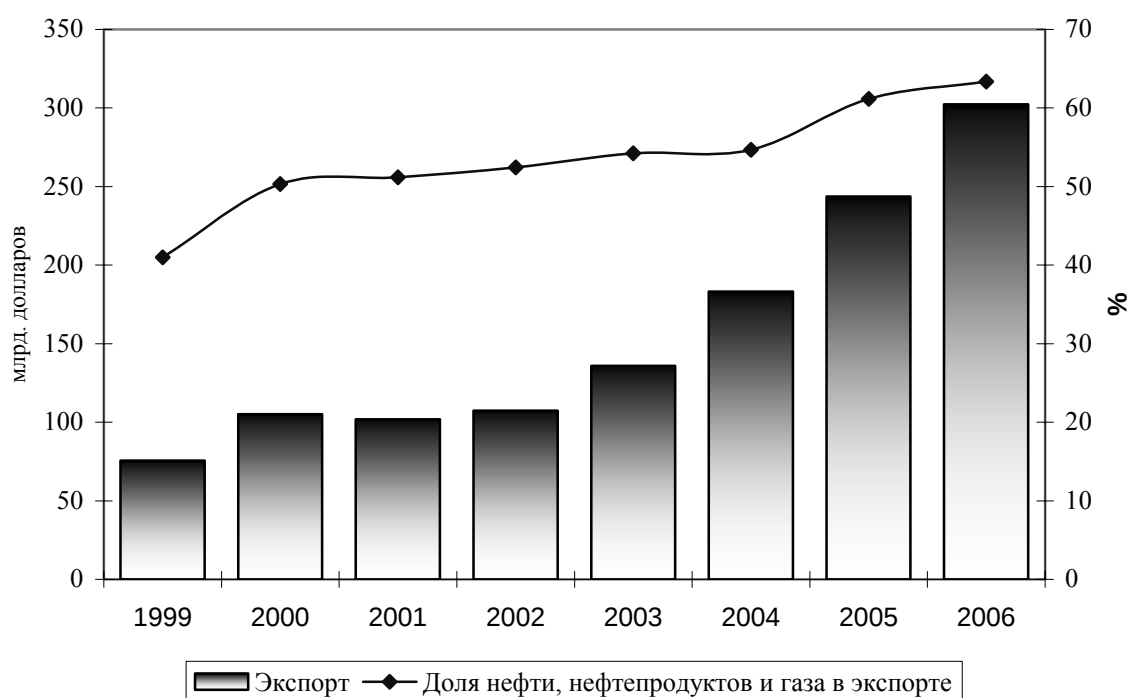
⁸ См.: Masson P., Savastano M., Sharma S. The Scope for Inflation Targeting in Developing Countries. IMF Working Paper 97/130. Washington, IMF, 1997.

⁹ По России информация приведена за 2006 г. в целом, а по остальным странам – за январь – ноябрь.

¹⁰ Анализ платежного баланса выполнен на основе предварительных данных ЦБ РФ.

капитала, который вырос более чем в 13 раз по сравнению с предыдущим годом, по итогам которого был впервые зафиксирован положительный приток капитала в РФ.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса РФ за 2006 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 95,6 млрд долл., т.е. увеличилось на 14,7% по сравнению с 2005 г. (табл. 7). В том числе положительное сальдо торгового баланса выросло на 18% (со 118,3 млрд до 139,6 млрд долл.), при этом экспорт товаров вырос на 24,1% (со 243,6 млрд до 302,3 млрд долл.), а импорт товаров увеличился на 29,8% (со 125,3 млрд до 162,7 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 63,4% в общей величине экспорта (в 2004 г. – 54,7%, а в 2005 г. – 61,1%) (рис. 5). Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, все в большей степени зависит от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 6, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2002–2005 гг., проявлялась и в течение 2006 г.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 5. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1999–2006 гг.

Дефицит баланса услуг составил 15,8 млрд долл. и увеличился по сравнению с 2005 г. на 7,3%. Экспорт услуг составил 30,1 млрд долл., увеличив-

шись относительно предыдущего года на 5,5 млрд долл. (+22,2%). Импорт услуг за 2006 г. вырос на 16,6% и достиг 46 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2006 г. продолжал уменьшаться (увеличиваться по модулю) и составил –4,3 млрд долл. (в 2005 г. он равнялся 1,2 млрд долл.).

Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2006 г. по сравнению с 2005 г. вырос на 27% и составил 22,7 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению увеличились с 15,7 млрд до 25,4 млрд долл., что определялось существенным ростом показателя по органам денежно-кредитного регулирования (с 4 млрд до 10,7 млрд долл.¹¹) и нефинансовым предприятиям (с 8,4 млрд до 10,3 млрд долл.). Аналогично увеличение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 25,9 млрд до 39,5 млрд долл. определило рост общих доходов к выплате с 33,5 млрд до 48,1 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов в 2006 г. по сравнению с 2005 г. изменился незначительно и составил 1,2 млрд долл.

Таблица 7

Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 2004–2006 гг. (млрд долл.)

Статьи баланса	2004					2005					2006				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв. ¹²	Год [*]
Счет текущих операций	12,7	13,5	15	17,9	59,1	20	22,1	19,7	21,7	83,5	29,5	24,9	23,6	17,6	95,6
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами ¹³	–3,1	–8	–8,1	11,9	–7,3	–1,4	–1,8	–10,6	3,4	–10,4	–6,3	17,4	–12,9	16,4	14,6
Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «–» – рост резервов)	–6,8	–5	–6,5	–26,9	–45,2	–14,4	–18	–8,1	–21	–61,5	–21,4	–40,9	–13,8	–31,3	–107,4
Чистые ошибки и пропуски	–2,8	–0,5	–0,3	–2,9	–6,5	–4,1	–2,2	–1	–4,1	–11,4	–1,7	–1,4	3,2	–2,7	–2,6
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «–» – снижение долга)	–	–	–	–	27,5	6,0	8,4	–1,1	30,6	43,9	16,1	14,9	–19,8	–	–
Изменение внешнего государственного долга РФ	–	–	–	–	–0,6	–4,8	–0,6	–18,9	1,2	–23,1	4	–7,1	–24,5	–	–
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	–	–	–	–	28,0	10,8	9,1	17,8	29,4	67,1	12,1	22,0	4,8	–	–

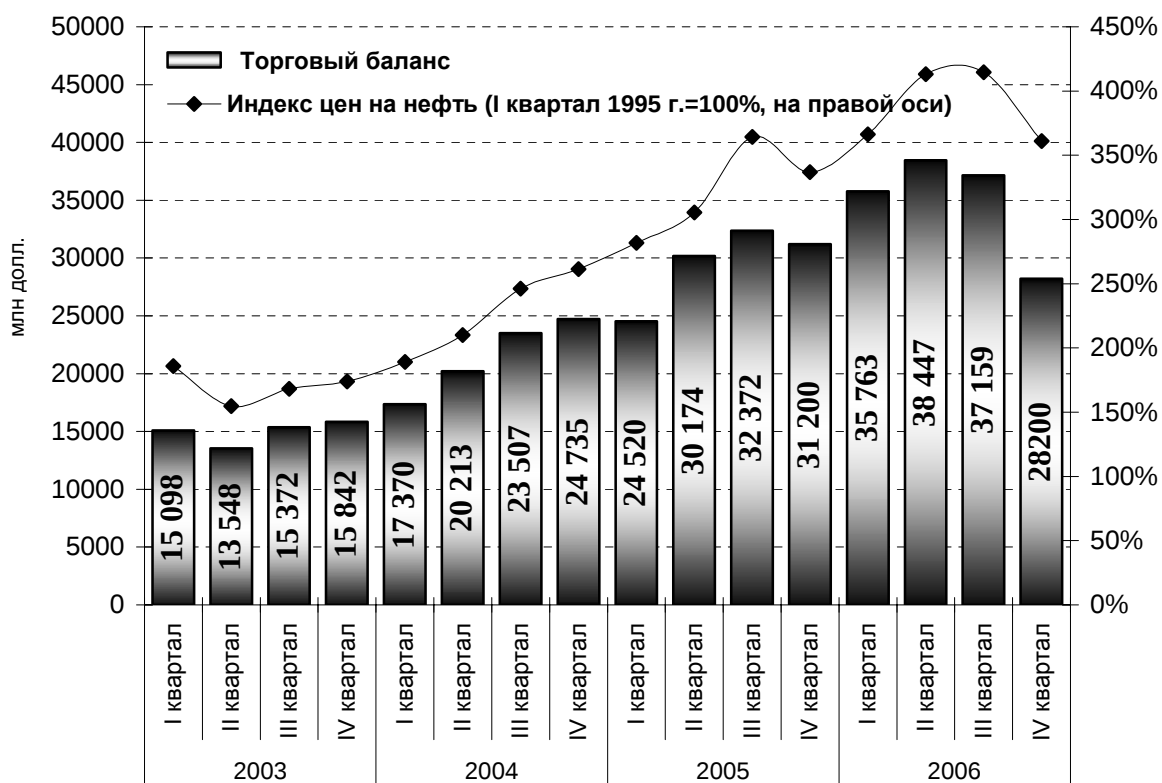
* Предварительная оценка.

Источник: Банк России.

¹¹ Столь значительный рост доходов к получению органами денежно-кредитного регулирования связан с началом инвестирования средств Стабилизационного фонда РФ.

¹² Предварительная оценка.

¹³ Без изменения валютных резервов.



Источник: ЦБ РФ, IFS, расчеты ИЭПП.

Рис. 6. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2003–2006 гг.

В 2006 г. впервые с 1998 г. наблюдался профицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, достигший 14,5 млрд долл. При этом, если в 1998 г. основной вклад в формирование указанного профицита внес рост заимствований государственного сектора, то в 2006 г. профицит счета операций с капиталом был сформирован прежде всего благодаря увеличению притока инвестиций в частный сектор.

Баланс капитальных трансфертов в 2006 г. оказался незначительным и составил всего 0,5 млрд долл. Таким образом, без учета капитальных трансфертов в 2006 г. наблюдался профицит финансового счета в размере 14 млрд долл.

Рост иностранных обязательств экономики по итогам года составил 69,8 млрд долл., что на 26,3% больше показателя предыдущего года (55,3 млрд долл.).

Федеральные органы управления, как и годом ранее, являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 28,9 млрд долл., что в основном стало результатом досрочного погашения внешнего государственного долга РФ перед Парижским клубом кредиторов. По субъектам Российской Федерации увеличение внешних обязательств составило 0,2 млрд долл. Снижение обязательств органов денеж-

но-кредитного регулирования в 2006 г. достигло 7,1 млрд долл. Увеличение активности банковского сектора по привлечению иностранного капитала привело к тому, что прирост обязательства этого сектора (+48,5 млрд долл.) вырос в 2,5 раза по сравнению с аналогичным показателем за 2005 г. По методологии платежного баланса инвестиции нерезидентов в реальный сектор составили 57,1 млрд долл. (54,4 млрд долл. в 2004 г.). Заметим, что, несмотря на незначительное увеличение инвестиций в реальный сектор, в 2006 г. принципиально изменилась их структура: если в 2005 г. более 75% инвестиций приходилось на ссуды и займы, то в 2006 г. около 54% привлеченных нефинансовыми предприятиями средств являлись прямыми инвестициями.

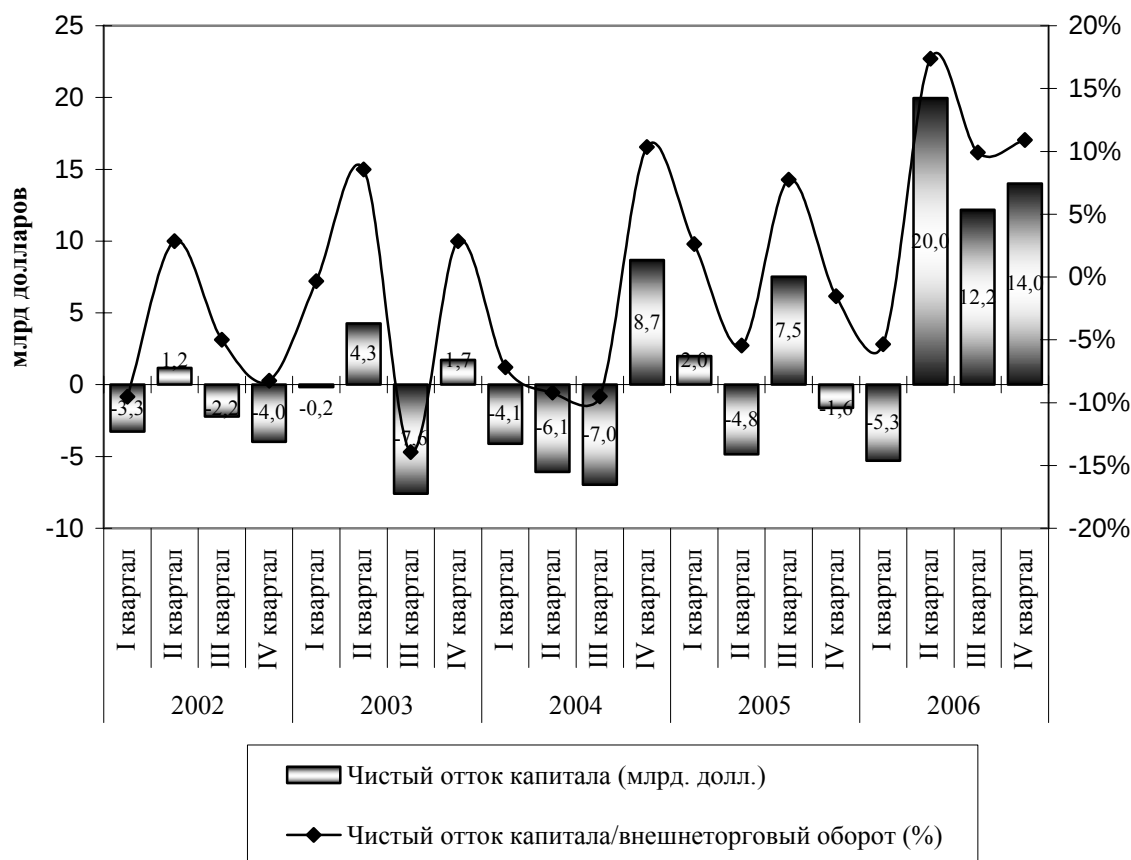
Иностранные активы резидентов увеличились за 2006 г. на 55,8 млрд долл. (в 2005 г. – на 53 млрд долл.). Почти весь их прирост получен за счет операций частного сектора.

Иностранные активы федеральных органов управления выросли на 1,4 млрд долл. Внешние активы органов денежно-кредитного регулирования уменьшились на 7,6 млрд долл., а банковского сектора увеличились на 23,4 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2005 г. сократился на 15,6% и составил 38,6 млрд долл. На фоне роста по статьям «прямые и портфельные инвестиции» (20 млрд долл.) и «торговые кредиты и авансы» (0,9 млрд долл.) существенно сократился объем накопленной сектором наличной иностранной валюты (на 10,6 млрд долл.). Иными словами, при продолжившемся в 2006 г. номинальном укреплении рубля население и нефинансовый сектор активно избавлялись от валюты. Объем своевременно не полученной экспортной выручки, не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводов по фиктивным операциям с ценными бумагами по сравнению с 2005 г. сократился до 17,7 млрд долл.

Следовательно, самой важной тенденцией в динамике показателей платежного баланса в 2006 г., на наш взгляд, следует признать весьма значительные чистый приток капитала в нефинансовый сектор в размере 40,9 млрд долл. (в 2004 г. наблюдался отток капитала из нефинансового сектора в размере 8,5 млрд долл., а в 2005 г. – приток на уровне 3 млрд долл.) (см. *рис. 7*).

Отметим, что по итогам I квартала был зафиксирован отток капитала в объеме 5,3 млрд долл. То есть общий приток по итогам года позволил обеспечить результат II–IV кварталов, за которые чистый приток капитала в нефинансовый сектор равнялся 46,1 млрд долл. Приток капитала в РФ объясняется прежде всего значительной активностью национальных компаний и банков по привлечению кредитов и займов из-за границы. Иностранные инвесторы, в свою очередь, охотно одалживают средства резидентам РФ в условиях хорошей макроэкономической динамики страны. Еще раз заметим, что в 2006 г. основную часть привлеченных нефинансовыми предприятиями средств составили прямые инвестиции, а не ссуды и займы, как годом ранее.

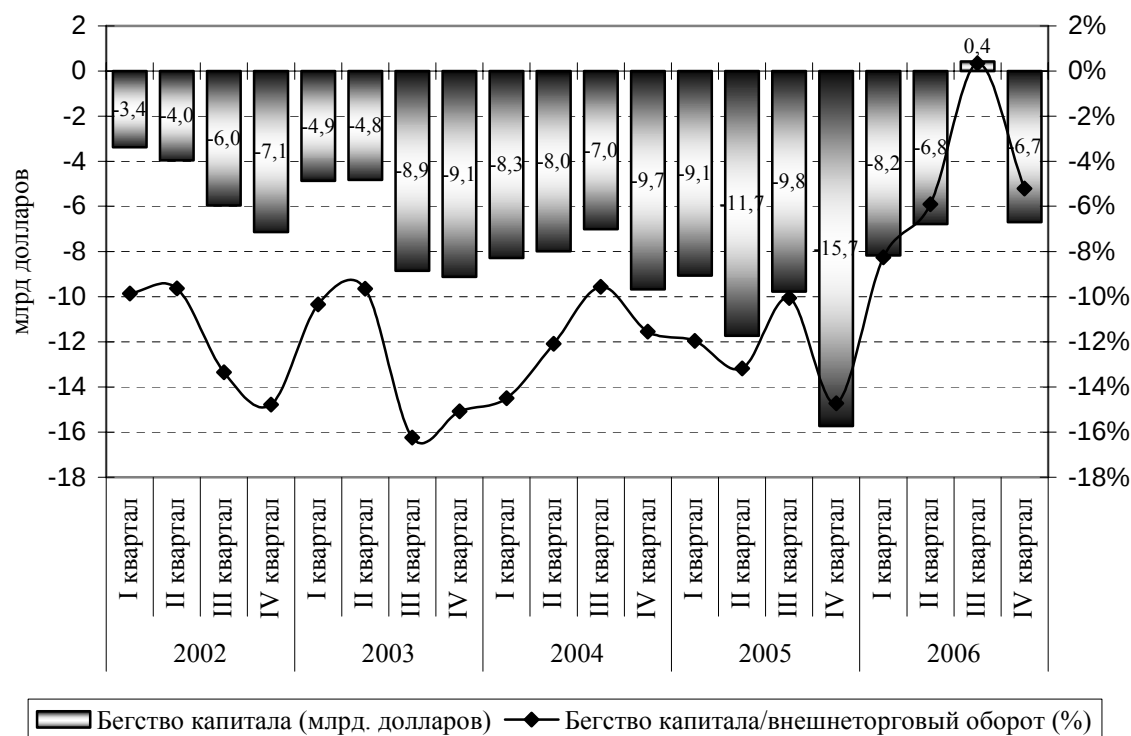


Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

**Рис. 7. Динамика чистого оттока капитала
в 2002–2006 гг.**

Кроме того, в 2006 г. произошло изменение тренда неофициального оттока капитала из страны (бегства капитала) (рис. 8), который по итогам года составил, по нашим оценкам¹⁴, около 21,2 млрд долл., что на 25,1 млрд долл. меньше, чем в 2005 г. Соответственно, в 2006 г. наблюдалось сокращение доли бегства капитала во внешнеторговом обороте с 12,6% в 2005 г. до 4,6%.

¹⁴ Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 8. Динамика бегства капитала в 2002–2006 гг.

Среди других особенностей платежного баланса 2006 г. отметим по-прежнему высокую и увеличивающуюся долю доходов от экспорта энергоносителей в экспорте товаров, что в очередной раз подтверждает высокую степень зависимости экономики России от экспорта сырья и конъюнктуры цен на него. С другой стороны, по всей видимости, в 2007 г. произойдет стабилизация цен на нефть, что может снизить долю экспорта энергоносителей в экспорте товаров. Следовательно, как мы и предполагали в прошлом году, при дальнейшем увеличении чистого притока капитала в РФ и снижении бегства капитала стабильность платежного баланса будет поддерживаться за счет положительного сальдо не только текущего счета, которое при снижении цен на энергоносители и росте импорта может уменьшиться, но и счета операций с капиталом и финансовыми инструментами (при одновременном накоплении золотовалютных резервов).

2.1.4. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики

В январе 2006 г. Росстат опубликовал базовую структуру потребительских расходов населения, которая была использована для расчета индекса потребительских цен в 2006 г. Отметим, что данная структура была опубликована впервые, что стало важным шагом по повышению прозрачности методологии расчета ИПЦ.

В 2006 г. ЦБ РФ 4 раза повышал процентные ставки по инструментам привлечения денежных средств у кредитных организаций: по депозитам на стандартных условиях «том-некст», «спот-некст» и «до востребования» – до 2,25% годовых, «1 неделя» и «спот-неделя» – до 2,75% годовых. Повышение ставок было осуществлено в целях стерилизации избыточной ликвидности и стало возможным в результате изменения внутренних и внешних экономических условий, в том числе процентной политики Федеральной резервной системы США и Европейского центрального банка. Отметим, что повышение процентных ставок по депозитам банков в ЦБ РФ в 2006 г. действительно привело к росту их привлекательности: по итогам года депозиты кредитных организаций в Банке России выросли практически в 13 раз. С помощью данной меры Банк России продолжил курс на повышение роли процентных ставок при реализации денежно-кредитной политики.

В 2006 г. Банк России дважды понижал ставку рефинансирования: сначала 26 июня она была снижена с 12 до 11,5%, а затем 23 октября была установлена на уровне 11%. Заметим, что снижение ставки рефинансирования в 2006 г. осуществлялось одновременно с повышением ставок по депозитам кредитных организаций в ЦБ РФ. При этом снижение ставки рефинансирования также имело своей целью повысить роль процентных ставок в денежно-кредитной политике. Дело в том, что действующая ставка рефинансирования гораздо выше той ставки, по которой кредитные организации могут занять деньги на рынке МБК, в результате чего изменение ставки рефинансирования практически не оказывает влияния на денежно-кредитную политику. В то же время, как мы уже отмечали, повышение ставок по депозитам привело к повышению их привлекательности для банков, т.е. способствовало стерилизации ликвидности в Банке России.

В связи с отменой с 1 января 2007 г. ограничений на валютные операции и в целях достижения полной конвертируемости российского рубля, с 1 мая 2006 г. в 2 раза был снижен установленный Банком России норматив резервирования средств при осуществлении валютных операций, связанных с оттоком и притоком капитала, а также снижен до нулевого значения норматив обязательной продажи части валютной выручки. А уже 29 мая ЦБ РФ принял решение отменить с 1 июля 2006 г. установленные Банком России требования о резервировании при проведении отдельных видов валютных операций. Кроме того, с 1 июля было отменено и требование об обязательном использовании специальных счетов (специальных банковских счетов, специальных разделов счета депо, специальных разделов лицевых счетов нерезидентов в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг, специальных брокерских счетов) при осуществлении отдельных видов валютных операций. Данные меры были направлены на снятие ограничений по капитальным операциям и призваны обеспечить большую конвертируемость рубля.

В мае Государственная Дума приняла в окончательном чтении закон о графическом изображении рубля. Соответствующие поправки были внесены в Закон «О Центральном банке РФ (Банке России)». Суть поправок состояла в

том, что рубль будет иметь графическое изображение в виде знака. Согласно новому закону графическое изображение рубля будет утверждаться в установленном законом порядке Банком России.

В июне Парижский клуб кредиторов согласился на досрочное погашение российского долга, объем которого превышал 20 млрд долл. При этом 51,4% суммы долга планировалось погасить по номиналу, а оставшуюся часть с премией в размере около 1 млрд долл. Напомним, что в 2005 г. Россия досрочно погасила свой долг перед МВФ в размере 3,3 млрд долл., а также часть долга перед Парижским клубом на сумму около 15 млрд долл. На наш взгляд, досрочное погашение внешнего долга является хорошим направлением расходования накопленных страной резервов, так как, с одной стороны, такая мера не повышает инфляционное давление внутри страны, а с другой позволяет снизить обязательства перед иностранными кредиторами.

В августе Банк России представил в Государственную Думу «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год». В документе Банк России впервые за последние годы явно обозначил свою главную задачу на 2007 г., ею должна стать борьба с инфляцией (6,5-8% по итогам года). Что касается целевого ориентира по индексу реального курса рубля, то в документе сказано о том, что диапазон его изменения составляет от 0 до 10%. На наш взгляд, это позволит Банку России более эффективно проводить денежно-кредитную политику, не пытаясь одновременно достичь двух во многом противоречащих друг другу целей. Кроме того, прирост денежной базы в узком определении в 2007 г., в соответствии с прогнозом ЦБ, составит 14-22%. Золотовалютные резервы на конец 2007 г. могут составить от 316 до 390 млрд долл. На наш взгляд, обе прогнозные оценки являются несколько заниженными. В соответствии с модельными расчетами краткосрочных прогнозов социально-экономических показателей РФ, уже за 1-е полугодие 2007 г. темп прироста денежной базы достигнет 18,1%, а объем золотовалютных резервов превысит 384 млрд долл.

С 1 октября прошлого года Банк России повысил норматив отчислений в Фонд обязательного резервирования по долгам российских банков перед зарубежными кредитными организациями с 2 до 3,5%. Таким образом ЦБ пытался уменьшить привлекательность зарубежных займов для банков и тем самым снизить повышательное давление на рубль. Впрочем, данная мера не привела к возникновению у банков проблем с ликвидностью, так как одновременно с повышением норматива отчислений в ФОР Банк России увеличил с 0,2 до 0,3 коэффициент усреднения. То есть теперь банки могут изымать в начале месяца и возвращать в конце до 30% своих отчислений в ФОР. В совокупности две описанные меры денежно-кредитной политики, принятые ЦБ РФ, практически нейтрализовали друг друга, но свидетельствовали при этом о возможном начале курса на ужесточение денежно-кредитной политики.

2.2. Государственный бюджет

2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы

Анализируя основные параметры бюджетной системы Российской Федерации 2006 г., необходимо отметить, что уровень доходов и расходов в прошедшем году по сравнению с 2005 г. изменился незначительно (табл. 8): в федеральном бюджете доля налоговых доходов в ВВП снизилась на 0,1 п.п. и составила 22,2% ВВП, тогда как в бюджеты субъектов РФ поступило столько же налоговых доходов в долях ВВП, сколько и годом ранее (10,3% ВВП). В результате в консолидированный бюджет РФ в 2006 г. поступило 32,5% ВВП налогов и платежей против 32,6% ВВП в 2005 г.

Согласно данным о фактическом исполнении федерального бюджета РФ в 2006 г. его доходы составили 23,6% ВВП, что на 0,1 п.п. ниже соответствующего показателя за 2005 г. Доходы консолидированного бюджета РФ в 2006 г. составили 35,5% ВВП, что на 0,3 п.п. выше показателя предыдущего года. Что касается расходных характеристик бюджетной системы РФ за 2006 г., то они продемонстрировали некоторое снижение по отношению к расходам 2005 г. федерального бюджета (16,1% против 16,3% ВВП), но не изменились для консолидированного бюджета РФ и составили 27,5% ВВП.

Доходы территориальных бюджетов РФ в 2006 г. составили 14,3% ВВП против 13,9% ВВП годом ранее. Расходы бюджетов субъектов РФ также несколько выросли по сравнению с показателями 2005 г. (13,6% ВВП) и составили 13,7% ВВП. Вследствие снижения доходов и расходов федерального бюджета и увеличения доходов и неизменности расходов территориальных бюджетов РФ профицит консолидированного бюджета по итогам 2006 г. вырос по сравнению с показателями предшествующего года и составил 8,0% ВВП (7,7% ВВП в 2005 г.) – максимальный уровень за всю историю постсоветской России.

Отдельно отметим Единый социальный налог (ЕСН), часть которого зачисляется в федеральный бюджет. Так, на протяжении 2002–2004 гг. поступления от этого налога устойчиво снижались, продемонстрировав заметное падение в 2005 г. до уровня 1,24% ВВП против 2,6% ВВП в 2004 г. По итогам 2006 г. доля поступлений данного налога в ВВП еще немного снизилась и составила около 1,19% ВВП. Основной причиной столь резкого падения является снижение ставки ЕСН в 2005 г. с 35,6 до 26%. Отметим, что, например, в 2001 г. при налоговой базе в 100 000 руб. пропорции разделения ставки ЕСН между бюджетом и внебюджетными фондами были установлены следующим образом: 28% – в федеральный бюджет, 4,0% – в Фонд социального страхования, 0,2% – в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и 3,4% – в территориальные фонды обязательного медицинского страхования. В 2005 г. были приняты изменения, в соответствии с которыми при налоговой базе до 280 000 руб. пропорции распределения ставки ЕСН были установлены на уровне 20% – для федерального бюджета, 3,2% – для Фонда социального страхования, 0,8% – в Федеральный фонд обязательного меди-

цинского страхования и 2,0% – в территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Таким образом, сокращение доли отчислений в федеральный бюджет в 2005 г. стало прямым следствием значительного снижения нормы отчислений от суммарных поступлений данного налога.

Таблица 8

Исполнение доходов и расходов консолидированного, федерального и территориальных бюджетов (% ВВП)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Федеральный бюджет								
Налоговые доходы	11,7	14,5	16,3	18,9	18,2	18,6	22,3	22,2
В том числе ЕСН ¹⁵	–	–	–	3,13	2,75	2,60	1,24	1,19
Доходы	12,7	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,6
Расходы	14,0	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	16,1
Дефицит (–) / Профицит (+)	–1,1	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5
Территориальные бюджеты								
Налоговые доходы	11,1	11,8	11,0	11,5	10,8	11,4	10,3	10,3
Доходы	13,4	14,1	14,5	15,1	14,6	14,1	13,9	14,3
Расходы	13,3	13,4	14,5	15,5	14,9	13,9	13,6	13,7
Дефицит (–) / Профицит (+)	0,1	0,7	0,0	–0,4	–0,3	0,2	0,3	0,6
Консолидированный бюджет								
Налоговые доходы	22,8	26,3	27,3	30,4	29,0	30,0	32,6	32,5
Доходы	25,2	28,5	29,3	32,1	31,1	32,3	35,2	35,5
Расходы	26,3	25,6	26,4	31,1	29,7	27,8	27,5	27,5
Дефицит (–) / Профицит (+)	–1,1	2,8	2,9	1,0	1,4	4,5	7,7	8,0
Бюджет расширенного правительства								
Налоговые доходы	31,4	35,7	35,7	35,6	34,6	35,3	36,9	36,9
Доходы	33,8	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	40,0
Расходы	35,3	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9	31,6	31,5
Дефицит (–) / Профицит (+)	–1,5	4,0	3,2	1,5	1,1	4,6	8,1	8,5

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Бюджет расширенного правительства РФ по итогам 2006 г. был исполнен по доходам на уровне 40% ВВП против 39,7% ВВП в 2005 г. Расходы составили 31,5% ВВП по сравнению с 31,6% ВВП в 2005 г. Рост доходов бюджета расширенного правительства на фоне сокращения его расходной части по отношению к ВВП способствовал росту профицита бюджета с 8,1% ВВП в 2005 г. до 8,5% ВВП в 2006 г.

На фоне достаточно благоприятной конъюнктуры мирового рынка нефти и металлов (средняя цена нефти марки Urals в среднем за год составила

¹⁵ С 2001 г. ЕСН заменил существовавшие ранее взносы в государственные социальные внебюджетные фонды. С 2002 г. часть от суммарной ставки ЕСН перечисляется в федеральный бюджет.

60,97 долл. за баррель против 50,2 долл. за баррель¹⁶ в 2005 г.), стабилизация доходной части бюджета обусловлена изменением поступлений по отдельным налогам, что более подробно будет рассмотрено ниже.

Превышение цен на нефть над показателями, заложенными в бюджет 2006 г., как и годом ранее, способствовало перевыполнению плана по доходам бюджетной системы, вследствие чего 1 декабря 2006 г. был принят закон, в соответствии с которым доходы федерального бюджета РФ были повышены до 6 170, 48 млрд руб. (5 046,14 млрд руб. в первоначальной редакции), расходы – до 4 431,08 млрд руб. (4 270,11 млрд руб. в первоначальной редакции).

2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ

Данные о поступлениях основных налогов в бюджетную систему РФ в 2006 г. представлена в табл. 9.

Таблица 9

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного
правительства Российской Федерации в 1998–2006 гг.
(в реальном выражении и в % ВВП)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Налоговые поступления в реальном выражении (трлн руб.)									
Налоговые доходы*	0,84	0,88	1,10	1,15	1,20	1,26	1,38	1,53	1,63
Налог на прибыль	0,10	0,13	0,17	0,19	0,14	0,14	0,20	0,26	0,28
НДФЛ	0,07	0,07	0,07	0,09	0,11	0,13	0,13	0,14	0,15
НДС ¹⁷	0,16	0,17	0,19	0,23	0,24	0,24	0,24	0,28	0,25
Акцизы ¹⁸	0,07	0,06	0,07	0,09	0,08	0,09	0,06	0,05	0,04
Доходы от внешнеэкономической деятельности ¹⁹	0,04	0,05	0,10	0,12	0,10	0,12	0,20	0,32	0,38
Платежи за пользование природными ресурсами	0,02	0,03	0,03	0,05	0,10	0,11	0,13	0,18	0,20
Налог с продаж	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,00	–	–
Отчисления во внебюджетные фонды ²⁰ , в том числе	0,21	0,20	0,22	0,23	0,13	0,14	0,14	0,17	0,19
ЕСН в Фонд социального страхования РФ	–	–	–	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
ЕСН в Федеральный фонд ОМС	–	–	–	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01

¹⁶ Данные Управления энергетической информации Департамента энергетики США www.eia.doe.gov. Более подробно ситуация на рынке нефти рассматривается в соответствующем разделе данного обзора.

¹⁷ Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и ввозимые на ее территорию.

¹⁸ Акцизы по подакцизным товарам, производимым на территории РФ и ввозимым на ее территорию, без учета акцизов на нефть.

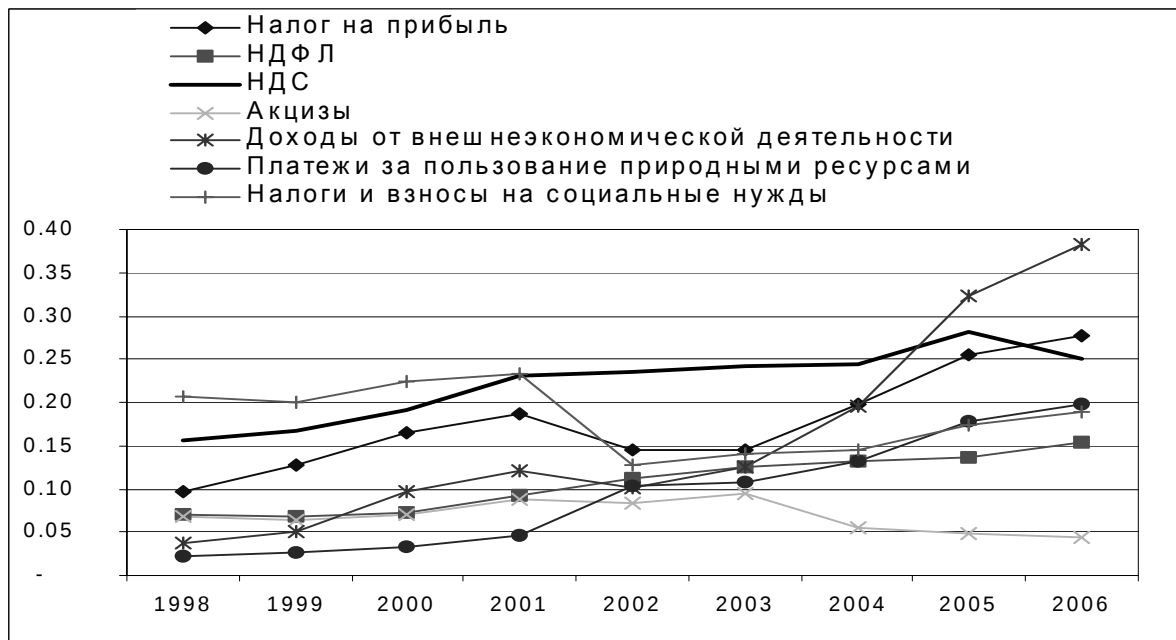
¹⁹ Таможенные пошлины, таможенные сборы и прочие поступления от внешнеэкономической деятельности.

²⁰ До 2002 г. суммарные отчисления в социальные внебюджетные фонды. С 2002 г. налоги и взносы на социальные нужды без учета отчислений от ЕСН, поступающих в федеральный бюджет.

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ЕСН в территориальные фонды ОМС	–	–	–	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в РФ	–	–	–	–	0,09	0,11	0,11	0,12	0,16
Налоговые поступления в % ВВП									
Налоговые доходы*	31,9	31,4	35,7	35,7	35,6	34,6	35,3	36,9	36,9
Налог на прибыль	3,7	4,6	5,4	5,7	4,3	4,0	5,1	6,2	6,3
НДФЛ	2,7	2,4	2,4	2,9	3,3	3,4	3,4	3,3	3,5
НДС	6,0	5,9	6,2	7,2	7,0	6,7	6,3	6,8	5,7
Акцизы	2,6	2,2	2,3	2,7	2,4	2,6	1,4	1,2	1,0
Доходы от внешнеэкономической деятельности	1,4	1,8	3,1	3,7	3,0	3,4	5,0	7,8	8,7
Платежи за пользование природными ресурсами	0,8	0,9	1,1	1,4	3,1	3,0	3,4	4,3	4,5
Налог с продаж	0,03	0,40	0,47	0,50	0,46	0,43	0,04	0,00	0,00
Отчисления во внебюджетные фонды, в том числе	7,9	7,1	7,3	7,2	3,8	3,9	3,7	4,2	4,3
ЕСН в Фонд социального страхования РФ				0,24	0,23	0,22	0,25	0,22	0,21
ЕСН в Федеральный фонд ОМС				0,04	0,05	0,04	0,04	0,14	0,21
ЕСН в территориальные фонды ОМС				0,59	0,71	0,66	0,62	0,38	0,37
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в РФ					2,76	2,94	2,80	2,88	3,51

– до 2005 г. данные включают доходы целевых бюджетных фондов.



Источник: Министерство финансов РФ.

Рис. 9. Динамика поступлений основных налогов в реальном выражении в 1998–2006 гг. (трлн руб.)

Как следует из представленных данных, для всего периода с 1998 по 2006 г. характерен рост налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в реальном выражении (см. *рис. 9*): годовой прирост данной величины составлял от 4,3% (2003 г.) до 25,1% (по итогам 2000 г.), что в основном обусловлено значительным ростом поступлений по налогу на прибыль, НДС и вывозным таможенным пошлинам. Если же рассматривать период после основных изменений налогового законодательства, то максимальный прирост налоговых доходов в реальном выражении наблюдался по итогам 2005 г. – 11,1%. Схожая динамика характерна и в отношении налоговых доходов в долях ВВП, которая к 2005 г. достигла максимальной величины за рассматриваемый период времени (36,9% ВВП). В 2006 г. доля налоговых доходов осталась на неизменном уровне – 36,9% ВВП.

В числе основных факторов роста налоговых доходов бюджетной системы можно назвать благоприятную конъюнктуру на товары российского экспорта и в первую очередь нефть, газ и металлы, расширение налоговой базы по многим налогам, обусловленное ростом российской экономики, улучшение налогового администрирования, а также частичное сокращение величины налоговой задолженности. В период до 2004 г. был отменен ряд налогов и сборов, что дополнительно сказалось на динамике налоговых поступлений. В частности, были отменены налог с продаж, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (до 2001 г. налог взимался по ставке 1,5% с оборота предприятий), налог на приобретение автотранспортных средств, налог на реализацию горюче-смазочных материалов, а также было произведено сначала снижение, а потом – и полная отмена налога на пользователей автодорог и владельцев автотранспортных средств.

Динамика поступлений отдельных налогов в значительной степени различалась. Так, наибольшей волатильностью как в реальном выражении, так и в долях ВВП характеризовались поступления налога на прибыль организаций. Из *табл. 9* видно, что до 2001 г. поступления от данного налога росли, причиной чему было увеличение сальдированного финансового результата деятельности предприятий, улучшение платежей и расчетов в экономике, а также введение в 2001 г. 5% муниципального налога на прибыль для компенсации отмены налога на содержание ЖКХ. Однако по итогам 2002 г. было зафиксировано значительное сокращение поступлений по налогу на прибыль организаций, составившее около 26% для величин в реальном выражении и 1,4 п.п. в процентном отношении к ВВП. В 2003 г. в реальном выражении поступления по налогу несколько выросли, тогда как в процентном отношении к ВВП еще более снизились с 4,3% до 4,0% ВВП.

Основными факторами падения поступлений налога на прибыль в 2002 и 2003 гг. стало вступление в действие новых положений Налогового кодекса, относящихся к данному налогу, в частности, изменение структуры и объема затрат (в сторону увеличения), принимаемых к вычету при определении налоговой базы, снижение налоговой ставки с 35 до 24%, применение «переходного» положения, связанного с определением налоговой базы по «методу на-

числений», изменение начисления амортизации, а также общее снижение чистого финансового результата деятельности предприятий. По оценкам Минфина России, в 2003 г. около 0,12% ВВП от суммарного сокращения поступлений было обусловлено именно фактом налоговых изменений в части определения базы по налогу на прибыль. Лишь в 2004 г. тенденция снижения налоговых поступлений была прервана: поступления выросли на 48% в реальном выражении или 1,1 п.п. в долях ВВП и продолжили рост в 2005 и 2006 гг.

Основными факторами роста поступлений по налогу на прибыль в 2004 г. стали экономический рост и благоприятная конъюнктура мировых цен на энергоносители, в частности, повышение цен на нефть. На этом фоне наблюдалось значительное расширение базы налогообложения: если в 2003 г. величина чистого сальдированного результата деятельности предприятий и организаций снизилась на 12%, то в 2004 г. она продемонстрировала рост на 50%, а в 2005 г. – на 35%. Кроме того, рост поступлений в 2004 г. частично был обусловлен прекращением действия ряда льгот по налогу на прибыль, полученных до реформы налога в 2002 г. Рост поступлений в 2005 г. отчасти стал следствием перечисления в бюджет в первом квартале 2005 г. платежа, связанного с погашением налоговой задолженности НК «ЮКОС».

По итогам 2006 г. поступления по налогу на прибыль несколько выросли по сравнению с предыдущим годом и составили 6,3% ВВП. Рост поступления можно объяснить повышением налоговой базы (за первые 10 месяцев 2006 г. чистый сальдированный финансовый результат деятельности предприятий в РФ вырос на 26%). Кроме того, рост производства в промышленности (3,9% за год) и по другим видам экономической деятельности вместе с ростом цен производителей (в промышленности – 10,5%) также мог способствовать росту налоговых поступлений.

Поступления налога на доходы физических лиц (подходный налог) в реальном выражении оставались достаточно стабильны вплоть до 2001 г. Однако с 2002 г. начался рост реальных поступлений по данному налогу, который сохранялся на протяжении всего последующего периода. Вместе с тем в процентном отношении к ВВП рост наблюдался лишь до 2004 г. включительно, после чего последовало некоторое снижение доли поступлений в ВВП. Лишь по итогам 2006 г. поступления данного налога в процентном отношении к ВВП вновь выросли и составили 3,5%, тогда как поступления ЕСН остались на неизменном по отношению к 2005 г. уровне (2% ВВП). При этом, по данным Росстата РФ, в 2006 г. реальные доходы населения выросли на 10%, тогда как рост среднемесячной начисленной заработной платы в реальном выражении составил 13,5%. За этот же период рост ВВП в реальном выражении составил 6,7%. Таким образом, в 2006 г. величина реальной эффективной ставки ЕСН и НДФЛ оказалась ниже, чем в 2005 г.

Рассматривать динамику поступлений налога на доходы физических лиц необходимо с учетом того, что в 2001 г. была проведена его реформа, в результате которой была введена плоская шкала налогообложения со ставкой

налога в 13%. Так, можно заметить, что уже по итогам 2001 г. был зафиксирован рост налоговых поступлений. Одним из факторов роста является то, что до реформирования нижняя граница налога составляла 12%, поэтому ее увеличение на 1% при предположении о неизменности налоговой базы или ее расширении привело к заметному росту поступлений (по различным оценкам приблизительно на 0,1% ВВП), даже несмотря на снижение предельной ставки налога для той части населения, которая платила налог по более высокой ставке (снижение поступлений приблизительно на 0,05% ВВП). Кроме того, по оценкам, около 0,2% ВВП роста поступлений подоходного налога было обусловлено расширением налоговой базы. Последующий рост был в основном вызван общим ростом доходов населения вследствие роста экономики, а также частичной легализацией доходов.

До 2003 г. включительно налоговые поступления от акцизов как в реальном выражении, так и по отношению к ВВП заметно колебались. Однако в целом поступления росли, достигнув в 2001 г. максимальных значений за весь послекризисный период. Далее, начиная с 2004 г., последовало достаточно заметное снижение. Первоначальный рост поступлений в 2001–2003 гг. был обусловлен введением акцизов на дизельное топливо и моторные масла, увеличением ставок на алкогольную продукцию, бензин (более чем в 3 раза)²¹, а также акцизов на природный газ, рост мировых цен на который вызывал соответствующий рост акцизов. Слом тенденции к росту акцизов, зафиксированный в 2004 г. и положивший начало сокращению их реальной величины и доли в ВВП, в значительной степени был обусловлен отменой с 1 января 2004 г. акциза на природный газ, поступления по которому в 2003 г. составляли около 45% от общих доходов бюджетной системы по акцизам.

Существенный вес в налоговых доходах бюджета расширенного правительства имеют поступления по налогу на добавленную стоимость. При этом если в реальном выражении вплоть до 2005 г. преобладала тенденция к их росту, то в долях ВВП они росли лишь до 2001 г., после чего последовал трехлетний спад поступлений. Заметное улучшение наблюдалось лишь по итогам 2005 г., после чего в 2006 г. поступления вновь заметно сократились. Рост в 2000–2001 гг. был во многом вызван переходом к оплате НДС по принципу «страны назначения» в отношениях со странами СНГ, а также сокращением ряда льгот. Однако уже в 2001 г. наблюдался заметный рост объема возмещения по НДС, что негативно сказалось на уровне поступлений налога в 2001 г. Частично по этой же причине наблюдалось снижение поступлений по НДС в 2002–2004 гг. При этом в 2004 г. дополнительное падение объема поступлений от НДС было обусловлено снижением ставки налога с 20 до 18%. Вместе с тем снижение доли поступлений составило всего лишь 0,4 п.п. ВВП при ожидаемом сокращении на уровне около 0,6% ВВП, что отчасти было вы-

²¹ Столь значительное увеличение ставки акциза на бензин было призвано компенсировать отмену налога на реализацию горюче-смазочных материалов и снижение ставки налога на пользователей автомобильных дорог.

звано заметным сокращением объемов возмещения НДС по экспортным операциям.

В 2006 г. доля налоговых поступлений по налогу на добавленную стоимость значительно снизилась до 5,7% ВВП с 6,8% ВВП в 2005 г. Среди основных факторов снижения поступлений по НДС необходимо отметить увеличение налоговых вычетов и снижение налоговой базы, связанное с вступившими в 2006 г. изменениями в законодательстве.

Также важной статьей доходов бюджетной системы Российской Федерации являются платежи за пользование природными ресурсами, значительную часть которых составляют поступления налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Если до 2001 г. его поступления оставались относительно незначительными, то с 2002 г. они стали устойчиво расти вследствие роста мировых цен на энергоносители. Поскольку ставка НДПИ была непосредственным образом связана с уровнем мировой цены на нефть, улучшение мировой конъюнктуры рынка энергоносителей автоматически сказывалось на уровне налоговых поступлений по данному налогу и, как следствие, на суммарных поступлениях платежей за пользование природными ресурсами.

Довольно схожая динамика наблюдалась и в отношении доходов от внешнеэкономической деятельности, которые на протяжении большей части рассматриваемого периода росли как вследствие роста российской экономики и внешнеторгового оборота, так и за счет изменения экспортных пошлин на нефть, которые с 2002 г. начали рассчитываться исходя из мировой цены на нефть.

Что касается налоговых поступлений в 2006 г., то доля платежей за пользование природными ресурсами в ВВП выросла на 0,2 п.п. ВВП (4,5% ВВП против 4,3% ВВП в 2005 г.), тогда как рост доходов от внешнеэкономической деятельности составил 0,9 п.п. ВВП (с 7,8% до 8,7% ВВП). Основной причиной роста поступлений является улучшение конъюнктуры рынка нефти, а также рынка металлов (в течение года цены на никель и другие металлы достигли абсолютных исторических максимумов). Что касается внешней торговли, то по итогам 2006 г. ее объем составил около 470 млрд долл. (экспорт – 304,5 млрд долл., импорт – 163,9 млрд долл.), продемонстрировав рост на 27% (рост экспорта на 25%, импорта – на 30,8%).

Динамика отчислений в социальные внебюджетные фонды в 1998–2001 гг. оставалась достаточно стабильной, тогда как с 2001 г. произошли заметные изменения, что объяснялось в основном изменениями в законодательстве, введенными в 2001 г. Рассматривая период 2002–2006 гг., необходимо отметить, что в 2003 г. без учета ЕСН, перечисляемого в федеральный бюджет, наблюдался рост отчислений по отношению к ВВП, тогда как в 2004 и 2005 г. последовало их снижение. В 2006 г. поступления во внебюджетные фонды заметно выросли и по отношению к ВВП и составили 4,3%. В то же время с 2002 г. наблюдалось общее снижение отчислений на социальные нужды.

Если рассмотреть структуру отчислений во внебюджетные фонды, то в 2001–2004 гг. их доли в ВВП оставались достаточно стабильными, тогда как по итогам 2005 и 2006 г. было зафиксировано заметное снижение поступлений в фонд социального страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Основной причиной столь заметного падения является изменение пропорций распределения средств от ЕСН. Например, если в 2001 г. 4,0% от ставки ЕСН направлялось в Фонд социального страхования (при налоговой базе до 100 000 руб.), то в 2005 г. ее размер был пересмотрен в сторону понижения до 3,2%. Соответствующие показатели в 2001 и 2005 г. для отчислений в территориальные фонды обязательного медицинского страхования составляли 3,4% и 2%. Напротив, рост доли отчислений в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования в 2005 г. с 0,2 до 0,8% способствовал росту поступлений в данный фонд в 2005 и 2006 г. Наконец, поступления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на протяжении 2002–2005 гг. оставались достаточно стабильными на уровне около 2,7–2,9% ВВП и лишь по итогам 2006 г. выросли до 3,51% ВВП.

Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства представлена в табл. 10.

Таблица 10

**Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета
расширенного правительства в 2000–2006 гг., в %**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Налоговые доходы	89,9	93,0	93,3	92,8	94,2	93,2	94,3	92,9	92,2
Налог на прибыль	10,3	13,5	14,1	15,0	11,3	10,7	13,6	15,5	15,7
НДФЛ	7,6	7,2	6,2	7,4	8,8	9,3	9,0	8,2	8,7
НДС	16,8	17,6	16,2	18,6	18,4	17,9	16,7	17,2	14,2
Акцизы	7,3	6,7	5,9	7,1	6,5	7,0	3,8	3,0	2,5
Доходы от внешне-экономической деятельности	3,9	5,3	8,2	9,6	7,9	9,2	13,5	19,6	21,7
Платежи за пользование природными ресурсами	2,4	2,7	2,8	3,8	8,1	8,0	9,1	10,8	11,2
Налог с продаж	0,08	1,18	1,23	1,31	1,22	1,15	0,10	0,00	0,00
ЕСН*				15,1	10,9	9,9	9,3	5,0	4,9
Всего доходов	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* – суммарные поступления ЕСН.

При рассмотрении структуры налоговых доходов бюджета расширенного правительства необходимо отметить, что в отдельные годы анализируемого периода 1998–2006 гг. соотношение между основными налогами по их вкладу в суммарные доходы консолидированного бюджета менялось. Так, вплоть до 2004 г. основной вклад в суммарные бюджетные доходы вносили налог на прибыль, НДС и с 2001 г. – Единый социальный налог. Их суммарная доля в 2002–2004 гг. составляла около 58% от суммарных доходов бюджета

расширенного правительства. Впоследствии достаточно заметно возросла доля доходов от внешнеэкономической деятельности, которая в 2005 и 2006 г. оказалась наиболее значительной составляющей налоговых доходов бюджета расширенного правительства. Напротив, доля налоговых поступлений от ЕСН на протяжении последних двух лет заметно снизилась по сравнению с показателями, наблюдавшимися в начале рассматриваемого периода. Дополнительно необходимо обратить внимание на довольно высокую волатильность доли поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства от налога на прибыль организаций. Так, на всем периоде она колебалась от 10,3% ВВП в 1998 г. до 15,7% ВВП – в 2006 г.

2.2.3. Расходы бюджетной системы

С 1 января 2005 г. произошла смена бюджетной классификации, поэтому не представляется возможным провести сопоставление основных расходных статей бюджетной системы за 2005–2006 гг. и более ранние периоды. В связи с этим ниже будут отдельно анализироваться данные до 2004 г. и фактическое исполнение бюджетов всех уровней в 2005–2006 г. Основные характеристики расходной части бюджетов РФ всех уровней в 2002–2004 гг. представлены в табл. 11.

Таблица 11

Расходы федерального, территориальных и консолидированного бюджетов в 2002–2004 гг. (% ВВП)

	2002			2003			2004		
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Государственное управление и местное самоуправление	0,5	0,8	1,4	0,5	0,9	1,4	0,5	0,8	1,3
Судебная власть	0,2	0	0,2	0,2	0	0,2	0,2	0,0	0,2
Международная деятельность	0,3	0	0,3	0,2	0	0,2	0,3	0,0	0,3
Национальная оборона	2,7	–	2,7	2,7	0	2,7	2,6	0,0	2,6
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,7	0,5	2,2	1,9	0,4	2,3	1,9	0,4	2,3
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0	0,3	0,3	0	0,3	0,3	0,0	0,3
Промышленность, энергетика и строительство	1	1,3	2,3	0,5	2	2,5	0,5	1,9	2,3
Сельское хозяйство и рыболовство	0,3	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5

Продолжение таблицы 11

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,1	0,4	0,5	0	0,3	0,3	0,0	0,2	0,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	0	2,3	2,3	0	1,9	1,9	0,0	1,7	1,7
Образование	0,7	3	3,8	0,8	2,8	3,6	0,7	2,8	3,5
Культура, искусство и кинематография	0,1	0,4	0,5	0,1	0,3	0,5	0,1	0,3	0,4
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение и физическая культура	0,3	2,1	2,4	0,3	1,9	2,2	0,3	1,9	2,2
Социальная политика	4,4**	1,3	5,7**	1	1,4	2,4	0,9	1,5	2,4
Обслуживание государственного долга	2	0,1	2,2	1,7	0,1	1,8	1,2	0,2	1,4
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,7	0	–	6,0***	0	3,2***	5,4	0,0	3,0
Военная реформа	0,1	0	0,1	0,1	0	0,1	0,0	0,0	0,0
Дорожное хозяйство	0,4	0,4	0,7	0,3	0,5	0,8	0,3	0,2	0,5
Целевые бюджетные фонды	0,1	1,4	1,6	0,1	1,1	1,2	0,1	1,0	1,1
Всего расходов	18,7	15,3	31,1	17,7	14,9	29,7	16,1	14,1	27,8

* В 2001 г. – включая расходы на дорожное хозяйство.

** Включая трансферты ПФ РФ на финансирование базовой части пенсии за счет централизованной в федеральном бюджете части ЕСН.

*** С 2003 г. в данном разделе отражаются трансферты государственным внебюджетным фондам.

Источник: Министерство финансов РФ.

Таблица 12

Расходы федерального, консолидированного и территориальных бюджетов в 2005 и 2006 г. (% ВВП)

	2005			2006		
	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты
Общегосударственные вопросы	3,5	2,3	1,2	3,1	2,0	1,1
из них обслуживание государственного и муниципального долга	1,1	1,0	0,1	0,7	0,6	0,1
Национальная оборона	2,7	2,7	0,0	2,6	2,6	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,7	2,1	0,6	2,7	2,1	0,6
Национальная экономика	3,5	1,2	2,4	3,6	1,3	2,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,2	0,0	2,1	2,4	0,2	2,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,02	0,08	0,1	0,02	0,06
Образование	3,7	0,8	2,9	3,8	0,8	3,0
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,2	0,5	0,7	0,2	0,5
Здравоохранение и спорт	2,6	0,4	2,1	2,8	0,6	2,3
Социальная политика	2,4	0,8	1,6	2,4	0,8	1,6
Межбюджетные трансферты	3,5	5,8	0,1	3,4	5,6	0,1
Итого расходов	27,5	16,3	13,6	27,5	16,1	13,7

Источник: Министерство финансов РФ.

Основные составляющие расходов федерального, консолидированного и территориальных бюджетов РФ в 2005 и 2006 г. представлены в табл. 12.

Структура расходов бюджетной системы РФ в 2006 г. не претерпела значительных изменений по сравнению с предыдущим годом. Как и годом ранее, значительный объем финансирования был предусмотрен по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Национальная экономика», «Образование», «Здравоохранение и спорт» и «Социальная политика». При этом по отдельным разделам функциональной классификации расходов консолидированного бюджета произошли изменения, которые необходимо выделить. Так, по большинству разделов либо наблюдалось заметное снижение, либо показатели остались на уровне предыдущего года. Наибольшее снижение наблюдалось по разделу «Общегосударственные вопросы» – расходы упали с 3,5 до 3,1% ВВП. При этом снижение наблюдалось за счет сокращения объема расходов по обслуживанию государственного и муниципального долга. Наиболее заметные изменения в сторону повышения коснулись таких разделов как «Жилищно-коммунальное хозяйство» (рост с 2,2 до 2,4% ВВП), «Образование» (с 3,7 до 3,8% ВВП) и «Здравоохранение и спорт» (рост с 2,6 до 2,8% ВВП), что объясняется началом реализации нацпроектов, т.е. проектов в социально-значимых сферах экономики.

В расходах федерального и территориальных бюджетов субъектов РФ заметных изменений также не наблюдалось: доли соответствующих расходов в ВВП либо несколько снизились по сравнению с предыдущим годом, либо остались неизменными. Отметим, что, несмотря на стабильность расходов по отношению к ВВП, их дальнейший рост темпами, превышающими темпы роста экономики, в условиях избыточного инфляционного давления создает дополнительные проблемы, снижающие эффективность антиинфляционных действий правительства. Несмотря на то, что по итогам 2006 г. правительству удалось удержать инфляцию на заранее установленном уровне, дальнейшее наращивание непроцентных расходов по отношению к ВВП может поставить под сомнение действия правительства, направленные на дальнейшее снижение темпов роста потребительских цен в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

2.2.4. Оценка бюджетных параметров без учета вклада нефтегазового сектора и влияния мировых цен на нефть

Достаточно сильная зависимость российской бюджетной системы от экспорта энергоносителей и, следовательно, от конъюнктуры мировых рынков свидетельствует о наличии серьезных рисков, связанных с возможной дестабилизацией государственного баланса. Отчасти для этого в 2004 г. был создан Стабилизационный фонд РФ, призванный аккумулировать доходы конъюнктурного характера для стерилизации избыточного денежного предложения и покрытия выпадающих доходов в будущем при заметном снижении мировых цен на энергоносители. Кроме того, Минфин России предлагает

внедрить в законодательство концепцию оценки ненефтегазового бюджета, который не учитывал бы доходы (расходы) от нефтегазового сектора экономики. Средства, полученные от экспорта сырьевых товаров и аккумулируемые в так называемом нефтегазовом фонде, предлагается использоваться для полного или частичного покрытия дефицита ненефтяного бюджетного дефицита. Соответствующие оценки ненефтегазового баланса федерального бюджета РФ Минфина России, Международного валютного фонда (МВФ), а также расчеты ИЭПП приведены в *табл. 13*.

Таблица 13

**Величина ненефтегазового баланса федерального бюджета
РФ (% ВВП)**

	2002	2003	2004	2005	2006
Баланс консолидированного бюджета РФ, % ВВП	1,0	1,4	4,5	7,7	8,0
Баланс федерального бюджета РФ, % ВВП	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5
Ненефтегазовый баланс федерального бюджета РФ, % ВВП (оценка МВФ)	-5,2	-4,6	-4,3	-5,9	-7,4
Ненефтегазовый баланс федерального бюджета РФ, % ВВП (оценка ИЭПП)	-	-	-	-5,5%	-5,1

Из таблицы следует, что ненефтегазовый баланс бюджетной системы Российской Федерации отрицателен. При этом, по оценкам МВФ, до 2004 г. дефицит плавно снижался по отношению к ВВП (с -5,2 до -4,3% ВВП), тогда как с 2005 г. началось его увеличение, вследствие чего по итогам 2006 г. он может составить около -7,4% ВВП. Если же обратиться к оценкам ИЭПП, то для 2005 г. они достаточно близки к оценкам МВФ, хотя для 2006 г. расхождение заметно выше. Более того, полученные ИЭПП оценки для 2006 г. сходятся с оценками Минфина России, в соответствии с которыми в 2006 г. наблюдалось некоторое улучшение ненефтегазового баланса федерального бюджета в процентном отношении к ВВП.

Приведенные оценки свидетельствуют о том, что при устранении конъюнктурной составляющей доходов бюджетной системы на протяжении последних 5 лет наблюдалось заметное превышение расходов над доходами. Очевидно, что полностью не учитывать нефтегазовые доходы при формировании государственного бюджета нельзя вследствие значимости сырьевого сектора экономики, однако представленные оценки подтверждают актуальность предложений о необходимости структурирования этих доходов и дальнейшего использования в соответствии с законодательно определенными механизмами.

Помимо расчета ненефтегазового баланса консолидированного и федерального бюджета, необходимо проанализировать влияние мировых цен на отдельные бюджетные показатели. В частности, следует выделить конъюнктурную (определяемую динамикой мировых цен на нефть) и структурную (не зависящую от динамики нефтяных цен) составляющую налоговых доходов. Для этой цели в ИЭПП использовались регрессионные оценки зависимости основных бюджетных показателей от цен на нефть. Согласно полученным оценкам, эластичность налоговых доходов федерального бюджета по ценам

на нефть марки Urals составила около 0,28, т.е. рост мировой цены на нефть на 1 долл. приводил к росту налоговых доходов на 0,28% ВВП. При этом величина конъюнктурной составляющей налоговых доходов оценивалась на основе оценок эластичности и разницы между фактически наблюдаемой ценой на нефть марки Urals и долгосрочной средней ценой (за период с 1990 по 2006 г.). Структурная составляющая, напротив, представляет собой разность между фактической долей налоговых доходов федерального бюджета в ВВП и оценкой конъюнктурной составляющей. Оценки величины структурной и конъюнктурной составляющих налоговых доходов федерального бюджета как доли ВВП и фактическая доля налоговых доходов в ВВП представлены в табл. 14.

Таблица 14

Оценка структурной и конъюнктурной составляющих налоговых доходов федерального бюджета РФ (% ВВП)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Фактические налоговые доходы	11,0	10,9	8,8	10,7	13,2	16,2	18,6	18,0	18,8	22,3	22,2
Структурная составляющая налоговых доходов	12,3	12,7	12,5	12,8	12,7	16,7	18,9	17,4	16,1	15,8	15,2
Конъюнктурная составляющая налоговых доходов	-1,3	-1,8	-3,7	-2,1	0,5	-0,5	-0,3	0,6	2,7	6,5	7,0

Из таблицы видно, что на протяжении 1996–1999 гг. конъюнктурная составляющая налоговых доходов федерального бюджета как доли в ВВП была отрицательна. Далее, в 2000 г., наблюдался заметный рост данного показателя с -2,1% ВВП до 0,5% ВВП, после чего на протяжении 2001 и 2002 г. он вновь принимал отрицательное значение вследствие падения нефтяных цен в этот период. С 2002 г. улучшение ситуации на мировом рынке нефти способствовало заметному увеличению конъюнктурной составляющей, которая по итогам 2006 г. достигла максимального за рассматриваемый период значения и составила около 7,0% ВВП.

2.2.5. Основные события в бюджетной сфере и изменения налогового законодательства

Правительство РФ в 2006 г. уделяло большое внимание вопросам совершенствования налогового законодательства и налогового администрирования, управления средствами Стабилизационного фонда и долговой политики РФ, а также вопросам прогнозирования параметров бюджетной политики на краткосрочную и среднесрочную перспективу.

Прежде всего, в течение 2006 г. представителями Минфина высказывались предложения относительно совершенствования действующего налогового законодательства, а также были прокомментированы предложения отдельных членов правительства в сфере изменения налогового законодательства. Так, по оценкам Минфина, в случае реализации предла-

гаемых мер в налоговом законодательстве в 2007–2009 гг. налоговая нагрузка на экономику может снизиться до уровня менее 27% ВВП. В частности, в 2005 г. налоговая нагрузка, очищенная от влияния цен на нефть, составила 27,4% по сравнению с 33,6% в 2001 г. При этом часть налоговых новаций вступила в силу в течение 2006 г., тогда как другая часть действует с 1 января 2007 г. Среди последних – ускоренный и упрощенный порядок возмещения НДС экспортерам, отмена ограничения по переносу убытков прошлых лет в налоговой базе по налогу на прибыль, отмена положения об определении эффективности результатов и расходов на НИОКР. Планируется также с 2008 г. решить ряд проблем, связанных с налогообложением водно-биологических ресурсов.

Рассматривая некоторые предложения относительно изменения параметров отдельных налогов и сборов в России, необходимо отметить обсуждение вопроса снижения ставки Единого социального налога. Так, в течение года высказывались предложения относительно снижения ставки ЕСН до 13–14%. Однако, по оценкам Минфина, в этом случае для компенсации выпадающих расходов должен быть повышен уровень заработных плат в частном секторе экономики и составлять в среднем приблизительно 2–2,5 тыс. долл. в месяц. Иначе необходимо будет изыскивать дополнительные источники, компенсирующие выпадающие доходы. Аргументы Министерства финансов основываются на статистике поступлений налогов и сборов в бюджет и внебюджетные фонды после снижения ставки ЕСН до 26%, которые должны были привести к увеличению объемов легальных выплат заработной платы. Вместе с тем, по итогам 2005 г. бюджет и Пенсионный фонд недополучили около 295 млрд руб. по сравнению с теми результатами, которых достигли бы при неизменности ставки. По мнению замминистра финансов РФ С. Шаталова, расширение налогооблагаемой базы произошло в очень незначительной степени. За счет снижения ЕСН дополнительной легализации доходов пока не наблюдается: в целом объем теневой заработной платы, а также использование разнообразных схем ухода от налогообложения остались на прежнем уровне. По различным оценкам, порядка 30–35% заработной платы в России до сих пор выплачивается «в черную».

На протяжении года активно обсуждался вопрос реформирования налога на добавленную стоимость. Так, к концу года Минфин планировал завершить работу, связанную с выделением отдельного поля для НДС в платежных поручениях. Кроме того, в 2007 г. может быть принят закон, предполагающий введение системы регистрации плательщиков НДС с 2008 г. Основной целью регистрации является освобождение многих компаний, по крайней мере мелких, от обязанности уплачивать НДС и регистрироваться в этих целях. Кроме того, регистрация позволит существенно снизить количество компаний, имеющих право на налоговые вычеты. В настоящее время в РФ официально зарегистрировано более 2 млн юридических лиц, многие из которых формально являются плательщиками НДС, но не сдают налоговую отчетность.

По оценкам Минфина поступления в федеральный бюджет от налога на добавленную стоимость (НДС) будут увеличиваться и к 2009 г. составят около 7,8% ВВП. Так, поступления от НДС в 2006 г. составили 5,7% ВВП, в 2007 г. прогнозируются на уровне 6,6% ВВП, в 2008 г. – 6,7% ВВП. Незначительные темпы роста поступлений НДС в 2008 г. связаны с тем, что НДС экспортерам будет возмещаться не в разрешительном (как сейчас), а в уведомительном порядке. Кроме того, законодательство предусматривает переход на ежеквартальную уплату налога вместо нынешней ежемесячной уплаты.

Вместе с тем, Министр финансов РФ А. Кудрин не исключил, что ставка НДС с 2009 г. не будет снижена до 15–16%, если расходы федерального бюджета будут наращиваться. Иными словами, использование потенциала снижения данного налога, по его словам, будет возможно лишь при относительной стабильности расходной части бюджета. Например, в 2006 г. уровень непроцентных расходов составил около 15,4% ВВП, в 2007 г. может составить 15,5% ВВП, в 2008 г. – 16%. При этом, средний уровень непроцентных расходов с 2000 по 2005 г. составлял около 14,7% ВВП. Позиция Минфина заключается в том, что правительству необходимо и дальше придерживаться этого уровня и не наращивать расходы.

К 1 января 2007 г. задолженность по возврату НДС оценивается на уровне около 140 млрд руб. Задача налоговых органов состоит не только в том, чтобы возмещать текущие суммы по НДС, но и сверх этих сумм так, чтобы в течение 2007 г. довести задолженность до минимальных величин. Для сравнения, по состоянию на 1 января 2006 г. объем задолженности по возврату НДС составил около 197 млрд руб. При этом задолженность по невозвращенному НДС увеличивалась, так как росли цены на товары и оборот торговли. В целом в ближайшие 3 года Минфин не планирует изменять ставки по НДС, подоходному налогу и налогу на прибыль, а также снижать ставку ЕСН, так как бюджет несет существенную нагрузку по поддержанию бюджетов внебюджетных фондов.

Что касается других налогов, то в 2006 г. был принят закон о введении пониженной ставки НДС для сильно выработанных месторождений, при этом критерием является выработанность на уровне 85% запасов. Законом также предусмотрено предоставление налоговых каникул по НДС при разработке новых месторождений в Восточной Сибири и на континентальном шельфе. В то же время при проведении разведки данных месторождений срок налоговых каникул может быть продлен с учетом времени разведки. Кроме того, в 2007 г. не планируется проводить индексацию акцизов на нефтепродукты. Вместе с тем с 2007 г. планируется взимать акцизы с нефтеперерабатывающих заводов. Ранее акцизы платили не производители, а продавцы и перепродавцы, что приводило к перекосу в распределении доходов между регионами. Сейчас 10% получают регионы, а еще 50% от взимаемых акцизов перераспределяется через федеральные казначейства.

С 1 января 2007 г. для целей акцизного налогообложения зафиксирована максимальная цена табачной продукции, исходя из которой будет рассчиты-

ваться акциз. Информация о максимальной цене должна будет наноситься на пачку табачных изделий. Речь, прежде всего, идет об адвалорной составляющей акциза на сигареты. При этом, по оценкам Минфина, рост цен на табачную продукцию ожидается в среднем не более чем на 1 рубль по всем категориям табачных изделий. Более того, с 2007 г. акциз на табачные изделия будет увеличен на 30% и в 2008–2009 гг. будет повышаться темпами, примерно в 2 раза опережающими инфляцию.

Достаточно высокие цены на нефть в течение 2006 г. способствовали дальнейшему росту объема средств Стабилизационного фонда РФ. В частности, на 1 января 2007 г. его размер составил около 2 346,9 млрд руб. Часть средств Стабилизационного фонда в 2006 г. была направлена на погашение государственного долга РФ. Так, в начале апреля Правительство РФ рассмотрело вопрос о досрочном погашении части долга РФ перед Парижским клубом и высказало свои предложения представителям Парижского клуба. В ходе переговоров было принято решение о том, что до конца августа остаток задолженности будет погашен. В августе Российская Федерация осуществила соответствующие платежи, в результате чего вся сумма долга Парижскому клубу была погашена. Благодаря этому общая экономия средств федерального бюджета на процентных платежах за период до 2020 г. превысит 12,0 млрд долл.

Кроме того, в 2006 г. был принят ряд решений относительно правил управления средствами Стабфонда. Так, в ноябре Минфин сообщил, что до 1 декабря планирует представить концепцию создания фонда будущих поколений. Это осуществляется в рамках работы министерства по моделированию стратегии России по использованию нефтегазовых ресурсов и подготовки концепции фонда будущих поколений. Предполагается разделить Стабфонд на две части, которые будут размещаться в ценные бумаги в соответствии с различными стратегиями. Именно они будут определять отличия этих двух частей Стабфонда, одну из которых можно будет тратить при снижении цен на нефть, тогда как вторая часть должна будет оставаться инвестированной в достаточно диверсифицированный портфель ценных бумаг. Что касается перечня доступных для инвестирования активов, то Минфин РФ планирует его расширить и размещать средства фонда, превышающие резервную часть, в менее консервативные активы. Напомним, что в настоящее время средства фонда разрешается размещать только в ценные бумаги ряда развитых государств, имеющих наивысший кредитный рейтинг по версии ведущих рейтинговых агентств. В настоящее время средства Стабфонда размещаются на депозите в ЦБ РФ: 45% средств в долларах США, 45% – в евро, и 10% – в фунтах стерлингов.

Объем инвестфонда в 2007 г. может превысить 160 млрд руб., тогда как его размер на 2007 г. запланирован на уровне 95,8 млрд руб., включая экономию на процентных выплатах за счет досрочного погашения части долга Российской Федерации Парижскому клубу. С учетом дополнительных средств, которые получены от экономии на обслуживании оставшейся части долга Па-

рижскому клубу вследствие ее полного погашения в июле-августе 2006 г., а также неизрасходованных средств инвестфонда 2006 г. (около 59 млрд руб.), которые перейдут в инвестфонд 2007 г., общая сумма инвестиционного фонда на 2007 г. может превысить 160 млрд руб.

В течение года проводилась индексация заработных плат в бюджетной сфере. Так, согласно информации Минфина индексация заработных плат бюджетников в 2005–2007 гг. повысит их реальную зарплату в 1,5 раза. В 2007 г. повышение заработной платы этой категории на 15% будет проведено 1 сентября. Всего на индексацию указанных зарплат будет выделено около 127,8 млрд руб.

Большое внимание в течение года уделялось вопросам социальной поддержки населения. В частности, в марте Минфин отреагировал на предложения Президента РФ, направленные на поддержку материнства и детства, которые содержались в Послании Президента Федеральному Собранию РФ. В результате в 2006 г. был принят соответствующий закон, вступивший в силу с 1 января 2007 г. Как заявил министр финансов А. Кудрин, на эти цели потребуется 30–40 млрд руб. в год. При этом для реализации всех мер дополнительной социальной поддержки необходима определенная корректировка трехлетнего финансового плана.

Наконец, в течение года был представлен прогноз основных параметров долговой политики РФ до 2009 г. Согласно им общий госдолг РФ с 2007 г. начнет расти в номинальном выражении, но продолжит снижаться по отношению к ВВП. По словам министра финансов РФ А. Кудрина, правительственная комиссия по бюджетным проектировкам одобрила в целом долговую политику РФ на 2007–2009 гг. Так, общий госдолг в 2007 г. достигнет 2 трлн 878,9 млрд руб., в 2008 г. – 3 трлн 30,1 млрд руб., в 2009 г. – 3 трлн 246,4 млрд руб. В целом, за 2007–2009 гг. объем госдолга РФ увеличится на 145,1 млрд руб. Сумма внутреннего долга РФ в государственных ценных бумагах на конец 2007 г. прогнозируется в объеме 1 трлн 238,7 млрд руб., 2008 г. – 1 трлн 445,6 млрд руб., 2009 г. – 1 трлн 644,2 млрд руб. Общий госдолг РФ в 2007 г. составит 9,78% ВВП, в 2008 г. – 9,16% ВВП, в 2009 г. – 8,71% ВВП.

2.2.6. Федеральный бюджет на 2007 год

Закон о федеральном бюджете на 2007 г. разрабатывался исходя из прогноза социально-экономического развития РФ на 2007 г., подготовленного МЭРТ РФ (см. табл. 15). В рамках прогноза рассматривалось два варианта развития экономики РФ. Первый из них – инерционный, отражает развитие российской экономики в условиях стабилизации объемов экспорта углеводородов и характеризуется снижением конкурентоспособности отечественной продукции и замещением ее импортом при продолжающемся ухудшении ценовой конкурентоспособности отечественной продукции. В исходных предположениях прогноза по этому варианту предполагается относительная неизменность конъюнктуры на международных рынках энергетических ресурсов – снижение цены на нефть марки Urals с 63 долл. за баррель в 2006 г. до

61 долл. за баррель в 2007 г. В этом случае прогнозируется рост экспорта в стоимостном выражении на 0,4% при росте добычи нефти на 1,2%. При таком сценарии развития темпы роста ВВП замедляются к 2007 г. до 5,0%.

Второй вариант ориентируется на относительное улучшение конкурентоспособности российского бизнеса и активизацию структурных сдвигов за счет реализации комплекса мер по ускорению экономического роста. В рамках прогноза по этому варианту динамика нефтяных цен аналогична первому варианту, тогда как рост экспорта прогнозируется на 1,4%, рост ВВП – на уровне 6,0%. Этот вариант является базовым для формирования федерального бюджета на 2007 г. и перспективного финансового плана до 2009 г.

Вместе с тем для оценки реалистичности основных макроэкономических показателей ИЭПП рассчитал несколько сценариев развития экономики Российской Федерации на 2007 г. на основе структурной эконометрической модели российской экономики. В качестве экзогенных параметров в модели рассматривались цены на нефть марки Brent, индекс инвестиций в основной капитал, темп роста реальных доходов населения и темп прироста денежной массы M_2 .

В рамках разработанной модели были рассмотрены три сценария развития российской экономики в 2007 г. По первому сценарию среднегодовой курс доллара к евро – 1,30, цена на нефть марки Urals – 40 долл. за барр., темпы прироста денежного агрегата M_2 – 25%, темп прироста инвестиций в основной капитал по итогам года – 10%. Второй сценарий является более оптимистичным и предполагает незначительное снижение цен на нефть (50 долл. за барр.). Кроме того, согласно второму сценарию, темп роста инвестиций в основной капитал предполагается на уровне 12%, курс доллара к евро к концу 2007 г. остается на уровне 1,30, темп прироста денежной массы – 30%. Сценарий 3 является самым оптимистичным и предполагает сохранение высоких цен на нефть марки Urals на уровне 60 долл. за барр. в 2007 г. Также, согласно третьему сценарию темп роста инвестиций в основной капитал предполагается на уровне 13%, курс доллара к евро к концу 2007 г. остается на уровне 1,30, темп прироста денежной массы – 35%. Можно видеть, что в модели ИЭПП значения экзогенных параметров по третьему сценарию в большей степени соответствуют параметрам прогноза МЭРТ. При этом именно в рамках третьего сценария модель ИЭПП дает прогнозные значения социально-экономических показателей, близкие к параметрам, заложенным в основу при составлении бюджета на 2007 г. По двум другим сценариям отличия более заметные. Реалистичность принятых в рамках модели предпосылок подтверждается данными о прогнозе величины налогов консолидированного бюджета РФ. Так, в рамках трех сценариев они составляют от 32,4 до 32,9% ВВП по сравнению с 32,5% ВВП по итогам 2006 г. Учитывая замедление темпов роста налоговых доходов на фоне относительно высоких темпов роста экономики по итогам 2006 г., полученные различия вполне объяснимы.

Таблица 15

**Основные показатели прогноза социально-экономического развития
РФ в 2006 и 2007 г.**

	МЭРТ			ИЭПП		
	2006	2007		2007		
		I вариант	II вариант	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Экзогенные условия						
Цена на нефть марки Urals, долл. за баррель	63		61	40	50	60
Добыча нефти, млн тонн	482*	488	492	–	–	–
Добыча газа, млн тонн	648*	652	654	–	–	–
Экспорт нефти, млн тонн	255*	261	264	–	–	–
Экспорт газа, млрд м ³	200*		193	–	–	–
Курс евро к доллару	1,26		1,29	1,3	1,3	1,3
Тем прироста инвестиций в основной капитал, %	13,5	7,6**	10,4**	10,0	12,0	13,0
Прогнозные значения						
Темп прироста реального ВВП, %	6,7	5,0	6,0	4,5	5,2	5,6
ВВП, трлн руб.	26 621,3			29 857	30 388	30 842
Темп прироста ИПЦ, %	9,0		6,5–8,0	8,2	8,4	8,7
Номинальный курс рубля к доллару	27,1		26,5	27,3	27,1	26,8
Экспорт, млрд долл.	304,5	305,7	308,8	284	299	309
Импорт, млрд долл.	163,9	193,8	199,3	186	190	193
Темп прироста розничного товарооборота, %	13,0	9,3	10,5	5,1	7,2	9,9
Темп прироста ИПП, %	3,9	2,8	4,2	2,5	3,2	3,8
Темпы роста реальных денежных доходов населения, %	10,0	8,2	10,2	5,8	7,1	8,2
Налоговые доходы консолидированного бюджета РФ, % ВВП	32,5	–	–	32,4	32,7	32,9

* – оценка.

** – в рамках прогноза МЭРТ РФ данный показатель не является экзогенным.

С нашей точки зрения, наиболее существенным недостатком макроэкономического прогноза, заложенного в основу федерального бюджета 2007 г., особенно с учетом временного горизонта составления прогноза (2007–2009 гг.), является то, что оба варианта слабо отличаются друг от друга. В конечном счете, незначительные вариации итоговых цифр прогноза не ведут к качественным отличиям. В то же время качественно отличный вариант сценарных условий (кризисный) вовсе не рассматривается. Наши расчеты позволяют получить достаточно осторожные оценки динамики основных макроэкономических показателей российской экономики в случае как высоких, так и низких цен на нефть. Так, в наших сценариях падение цен на нефть означает фактически, что события будут развиваться по худшему варианту, и власти должны быть готовы в этом случае принимать меры, направленные хотя бы на смягчение отмеченных нами негативных последствий. В условиях же высоких цен на нефть все сценарии представляются скорее консервативными, показывая нижнюю границу возможных вариантов развития экономики.

Перейдем непосредственно к анализу параметров закона о федеральном бюджете на 2007 г. Данные о величине доходов федерального бюджета РФ в 2006 и 2007 г. представлены в *табл. 16*.

Таблица 16

Основные характеристики доходной части федерального бюджета РФ в 2006 и 2007 г.

	2006 – утверждено ²²		2006 – факт		2007 – закон	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Доходы	6 146 277,6	22,6	6 276 298,6	23,6	6 953 317,2	22,3
в том числе:						
налоговые доходы ²³	5 873 279,5	21,6	5 901 974,6	22,2	6 698 042,8	21,5
неналоговые доходы	272 998,1	1,0	374 323,6	1,4	255 274,4	0,8
ВВП	27 220 000		26 621 300		31 220 000	

* – в ценах 2006 г.

На основании данных, представленных в *табл. 16*, можно сделать вывод, что в 2007 г. прогнозируемые доходы федерального бюджета по абсолютной величине могут заметно превысить как изначально заложенные в бюджете 2006 г. показатели, так и фактические значения. Вместе с тем, если обратиться к относительным (по отношению к ВВП) показателям, то доходы бюджета 2007 г. оказались несколько ниже значений как утвержденных законом о бюджете на 2006 г., так и фактически исполненных (23,6% ВВП). Снижение доли доходов бюджета в 2007 г. в долях ВВП по сравнению с фактическим исполнением в 2006 г. объясняется изменением налогового и бюджетного законодательства РФ. Вместе с тем, итоговое снижение было частично компенсировано за счет пересмотра значений основных макроэкономических показателей РФ и влияния ряда других факторов.

Если рассмотреть основные факторы роста прогнозируемых макроэкономических показателей Российской Федерации, то среди них необходимо отметить увеличение ВВП, изменение объемов импорта и экспорта, увеличение прибыли предприятий, объема производства и реализации подакцизной продукции, рост добычи природных ископаемых и прочих объемных показателей, изменение цен на нефть марки Urals и экспортных цен на природный газ.

Основными налоговыми новациями, сказавшимися на снижении доходов в долях ВВП по сравнению с исполнением бюджета за 2006 г., являются: переход от разрешительного к заявительному порядку возмещения НДС экспортерам, уплаченного ими по материальным ресурсам, уменьшение налогоплательщиками налоговой базы по налогу на прибыль организаций на сумму

²² Закон «О Федеральном бюджете на 2006 год» в редакции от 01.12.2006 г.

²³ Включают в себя: (1) налоги на прибыль, доходы; (2) налоги и взносы на социальные нужды; (3) НДС и акцизы на товары, реализуемые на территории РФ и ввозимые на территорию РФ; (4) налоги на совокупный доход; (5) налоги на имущество; (6) налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами; (7) государственную пошлину; (8) задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам; (9) доходы от внешнеэкономической деятельности.

убытков, понесенных ими в предшествующие годы, сокращение сроков списания расходов на НИОКР по налогу на прибыль организаций, а также установление понижающего коэффициента к налоговой ставке по НДС, стимулирующего дальнейшую разработку нефтяных месторождений, находящихся на завершающей стадии разработки, и установление налоговой ставки 0% по НДС для новых нефтяных месторождений. Частично снижение доходов за счет изменения налогового законодательства было компенсировано изменением ставок акцизов в Налоговом кодексе РФ. Что касается изменений бюджетного законодательства, то в их числе необходимо отметить передачу бюджетам субъектов РФ федеральной части налога на добычу полезных ископаемых в отношении добытых алмазов, разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии при пользовании недрами на территории РФ, по месторождениям природных алмазов.

Если рассмотреть укрупненную структуру доходов федерального бюджета на 2007 г., то можно заметить значительный рост абсолютной величины налоговых доходов бюджета по сравнению с законом о бюджете и его фактическим исполнением за 2006 г. Вместе с тем, в номинальном выражении в 2007 г. прогнозируется некоторое снижение в номинальном выражении неналоговых доходов бюджета по сравнению с показателями 2006 г. В относительных (по отношению к ВВП) величинах динамика несколько отличалась. Так, если доля налоговых доходов в бюджете 2007 г. должна составить около 21,5% ВВП против 21,6% и 22,2% ВВП по закону о бюджете и фактическим исполнением в 2006 г. соответственно, то доля неналоговых доходов бюджета 2007 г. заметно уступает показателям в законе о бюджете на 2006 г. (1,0% ВВП) и фактически исполненными показателями за год (1,4% ВВП).

Структура налоговых доходов федерального бюджета в 2007 г. по основным налогам представлена в *табл. 17*.

Таблица 17

**Структура налоговых доходов федерального бюджета
в 2006 и 2007 г. (% ВВП)**

Наименование налогов	Закон 2006 г.		Фактическое исполнение в 2006 г.		Закон 2007 г.	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Налог на прибыль организаций	485 681,7	1,8	509 914,6	1,9	580 408,8	1,9
ЕСН, зачисляемый в федеральный бюджет	310 412,1	1,1	315 839,8	1,2	368 773,9	1,2
НДС	1 534 485,3	5,6	1 510 903,4	5,7	2 071 792,3	6,6
Акцизы	107 560,9	0,4	110 487,9	0,4	126 683,4	0,4
Доходы от внешнеэкономической деятельности	2 301 236,5	8,5	2 306 318,7	8,7	2 455 079,8	7,9
НДПИ	1 083 188,2	4,0	1 094 319,3	4,1	1 037 739,6	3,3

* – в ценах 2006 г.

Исходя из представленных в *табл. 17* данных можно сделать вывод, что по всем основным налогам, за исключением налога на добычу полезных ископаемых, на 2007 г. прогнозируется рост поступлений в номинальных вели-

чинах. Если же обратиться к относительным (в долях ВВП) показателям, то по многим налогам значения не изменились или несколько выросли по отношению к значениям за 2006 г. Так, наибольший рост прогнозируется по налогу на добавленную стоимость (с 5,7% ВВП по итогам 2006 г. до 6,6% ВВП). Напротив, доходы федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности могут сократиться с 8,7 до 7,9% ВВП, тогда как поступления НДС – с 4,1 до 3,3% ВВП. Основными факторами снижения может стать уменьшение темпов добычи нефти, а также стабилизация цен на нефть на мировом рынке, которые непосредственным образом определяют размер ставки НДС и экспортной пошлины на нефть.

Ниже проведено сопоставление объема расходов федерального бюджета РФ в 2006 и 2007 г., которое представлено в *табл. 18*.

Таблица 18

**Основные характеристики расходной части федерального бюджета
РФ в 2006 и 2007 г.**

	2006 – закон ²⁴		2006 – факт		2007 – закон	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Расходы	4 431 076,8	16,3	4 281 329,2	16,1	5 463 479,9	17,5
в том числе:						
процентные расходы	171 466,5	0,6	169 058,7	0,6	156 845,3	0,5
непроцентные расходы	4 259 610,3	15,6	4 112 270,5	15,5	5 306 634,6	17,0

* – в ценах 2006 г.

Сравнивая представленные значения можно сделать вывод, что бюджет на 2007 г. подразумевает заметное повышение объема расходов федерального бюджета в абсолютном выражении как по отношению к закону о бюджете 2006 г., так и по отношению к фактическому исполнению бюджета. По отношению к ВВП расходы бюджета 2007 г. также оказались заметно выше утвержденных законом 2006 г. (16,3% ВВП) и фактически исполненных показателей (16,1% ВВП). При этом суммарный рост расходной части бюджета был обусловлен исключительно увеличением непроцентных расходов, которые выросли до 17,0% ВВП против 15,6% ВВП по закону о бюджете 2006 г. и 15,5% ВВП – фактическому исполнению за 2006 г. (см. *табл. 17*). Одной из основных причин столь заметного роста непроцентных расходов федерального бюджета в 2007 г. стала реакция на Послание Президента РФ Федеральному Собранию, в котором был выделен ряд приоритетных направлений государственной политики на 2007 г. В частности, к числу приоритетов было отнесено решение целого ряда задач в сфере социальной политики, национальной экономики и межбюджетных отношений. Также в составе расходов бюджета на 2007 г. предусмотрены средства на реализацию положений Послания, направленных на улучшение демографической ситуации в России.

Теперь рассмотрим структуру расходов федерального бюджета РФ на 2007 г. и сравним ее со структурой расходов в 2006 г. как по закону о бюджете на 2006 г., так и с учетом внесенных изменений (*табл. 19*).

²⁴ Закон «О Федеральном бюджете на 2006 год» в редакции от 01.12.2006 г.

Таблица 19

Структура расходов федерального бюджета в 2006 и 2007 г.

	2006				2007	
	закон ²⁵ (млн руб.)	% ВВП	факт (млн руб.)	% ВВП	закон (млн руб.)	% ВВП
Общегосударственные вопросы	623 208,39	2,3	529 666,7	2,0	808 196,48	2,6
из них обслуживание государственного и муниципального долга	171 466,48	0,6	169 058,7	0,6	156 845,30	0,5
Национальная оборона	686 148,28	2,5	681 802,9	2,6	822 035,93	2,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	556 337,12	2,0	550 232,5	2,1	662 867,23	2,1
Национальная экономика	358 628,27	1,3	345 015,0	1,3	497 229,53	1,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	54 336,28	0,2	52 697,3	0,2	53 024,46	0,2
Охрана окружающей среды	6 816,09	0,0	6 642,0	0,02	8 096,53	0,0
Образование	211 976,79	0,8	212 371,3	0,8	277 939,33	0,9
Культура, кинематография и средства массовой информации	55 834,65	0,2	55 219,7	0,2	67 804,67	0,2
Здравоохранение и спорт	160 347,54	0,6	147 525,0	0,6	206 373,53	0,7
Социальная политика	216 506,39	0,8	201 243,3	0,8	215 565,76	0,7
Межбюджетные трансферты	1 500 937,01	5,5	1 498 913	5,6	1 844 346,45	5,9
Итого расходов	4 431 076,81	16,3	4 281 329,2	16,1	5 463 479,90	17,5

* – в ценах 2006 г.

Если проанализировать расходы по отдельным разделам функциональной классификации, то в целом структура расходов бюджета на 2007 г. сопоставима как со структурой закона о бюджете на 2006 г., так и с его фактическим исполнением по итогам 2006 г. Наиболее заметные изменения в объеме расходов коснулись таких разделов и подразделов бюджетной классификации как «Общегосударственные вопросы» (рост с 2 до 2,6% ВВП), «Национальная экономика» (рост с 1,3 до 1,6% ВВП), «Межбюджетные трансферты» (рост с 5,6 до 5,9% ВВП). По остальным разделам и подразделам различия относительных (по отношению к ВВП) показателей оказались не столь значительными. Основными расходными статьями в бюджете 2007 г., как и прежде, остаются межбюджетные трансферты, общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика. Суммарная доля расходов по перечисленным разделам составляет 14,8% ВВП против 13,6% по итогам исполнения бюджета в 2006 г. Таким образом, суммарная величина расходов по отношению к ВВП по основным разделам и подразделам в 2007 г. заметно выросла по сравнению с предшествующим годом.

Снижение доходной части федерального бюджета на 2007 г. при заметном росте его расходной части привело к значительному сокращению величины профицита федерального бюджета (табл. 20). Так, если в законе о бюджете 2006 г. он составлял 6,4% ВВП, а на конец года вырос до 7,5% ВВП, то согласно закону о бюджете на 2007 г. он может составить около 4,8% ВВП.

²⁵ Закон «О Федеральном бюджете на 2006 год» в редакции от 01.12.2006 г.

Таблица 20

**Профицит федерального бюджета и источники финансирования
дефицита федерального бюджета в 2006 и 2007 г.**

	2006 – закон ²⁶		2006 – факт		2007 – закон	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Дефицит (–)/профицит (+) фе- дерального бюджета	1 739 407,8	6,4	1 825 910,3	7,5	1 501 837,3	4,8

* – в ценах 2006 г.

Что касается структуры источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, то в 2007 г. за счет размещения государственных ценных бумаг планируется привлечь 293 633,3 млн руб. при погашении государственных ценных бумаг на сумму 80 109,7 млн руб. Таким образом, величина чистого сальдо по привлечению средств на внутреннем рынке составит в 2007 г. около 213 523,6 млн руб. В бюджете на 2007 г. заложено поступление средств от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в объеме 49 000 млн руб., а также предусмотрены средства на возможное исполнение государственных гарантий РФ – 3 649,4 млн руб.

Если проанализировать структуру источников внешнего финансирования, то в 2007 г. не планируется размещения государственных ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте. Также среди внешних источников финансирования в 2007 г. не числятся «несвязанные» кредиты от правительств иностранных государств и от международных финансовых организаций. В то же время объем привлекаемых «связанных» кредитов от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций в 2007 г. планируется на уровне 763,6 млн долл. (20 251,6 млн руб.), что на 349,2 млн долл. (11 576,6 млн руб.) меньше чем в 2006 г. Планирование использования «связанных» кредитов осуществлялось в соответствии с основными направлениями долговой политики РФ на текущий и предстоящие годы, предусматривающими полный отказ от кредитов иностранных государств, а также перспективным финансовым планом на 2007–2009 гг. Проводимая в настоящее время политика позволит завершить использование «связанных» кредитов уже в 2007 г. (на 2 года раньше установленного срока).

Также в 2007 г. ожидается сокращение объемов погашения внешнего долга, что стало возможно благодаря масштабному погашению государственного долга России из средств Стабилизационного фонда РФ в размере 44 млрд долл. на протяжении 2005–2006 гг. В 2007 г. на погашение внешнего долга Российской Федерации планируется направить около 6 850,3 млн долл. (181 670,6 млн руб.). При этом более 47% от указанной суммы будет израсходовано на выплаты по погашению государственных ценных бумаг в иностранной валюте. В 2007 г. планируется погашение еврооблигационного займа в размере 2,4 млрд долл. (63 648,0 млн руб.), а также увеличение объемов по-

²⁶ Закон «О Федеральном бюджете на 2006 год» в редакции от 01.12.2006 г.

гашения по еврооблигациям Российской Федерации со сроками погашения в 2010 и 2030 г. Кроме того, в бюджете заложены средства на возможное исполнение гарантий в поддержку экспорта российской промышленной продукции в сумме 158,3 млн долл. (4 198,1 млн руб.). Таким образом, правительство продолжает поддерживать курс на расширение внутреннего государственного долга и сокращение внешнего государственного долга, находящегося в обращении.

В целом закон о федеральном бюджете на 2007 г. можно охарактеризовать как достаточно консервативный, поскольку каких-либо существенных изменений в структуре его доходной и расходной части не предполагается. Вместе с тем, по сравнению с бюджетом 2006 г. наблюдается стабилизация уровня доходов на фоне заметного наращивания непроцентных расходов. Дальнейшая реализации политики наращивания расходов непроцентного характера темпами, опережающими темпы роста ВВП, может привести к дополнительному инфляционному давлению, что еще больше осложнит шаги, предпринимаемые Центральным Банком РФ для удержания темпов роста цен в заданных границах. Кроме того, стабилизация ситуации на мировых сырьевых рынках вместе с новациями в налоговой и бюджетной сфере могут увеличить риски снижения конъюнктурной доли доходов и недополучения части налоговых доходов бюджета. Также необходимо отметить, что заложенный в бюджет объем доходов федерального бюджета (как в долях ВВП, так и в номинальных цифрах) близок к расчетным значениям, полученным на основе среднесрочной макроэкономической структурной модели российской экономики, разработанной в ИЭПП.

2.3. Сценарный прогноз развития экономики РФ и ограничения экономической политики в среднесрочной перспективе

Одним из основных различий во внешних условиях проведения денежно-кредитной и валютной политики при высоких ценах на нефть и другие энергоносители на мировых рынках, наблюдающихся в течение нескольких последних лет, и при низких ценах является разная ситуация с сальдо платежного баланса и равновесным значением реального обменного курса (равновесным с точки зрения сбалансированности платежного баланса).

В условиях высоких цен на энергоносители приток валюты за счет экспортных доходов приводит к укреплению обменного курса, росту импорта и снижению экспорта. Другими словами, повышение цен на нефть и положительное сальдо торгового баланса приводят к укреплению реального курса, что, в свою очередь, способствует уравниванию торгового баланса. Дополнительно на эти рассуждения накладывается динамика сальдо капитальных потоков, однако общим выводом является укрепление реального обменного курса за счет либо роста внутренних цен (при фиксированном курсе), либо укрепления номинального обменного курса. При этом в случае положительного шока внешнеэкономической конъюнктуры происходит установление более высокого равновесного значения реального обменного курса по отно-

шению к текущему уровню и, наоборот, установление более низкого равновесного значения при негативном внешнеэкономическом шоке²⁷.

Несмотря на кажущуюся симметрию ситуаций снижения и роста цен на нефть, с учетом издержек инфляции и колебаний обменного курса для населения и их влияния на экономический рост, нам представляется, что денежно-кредитная и валютная политики в этих случаях должны ключевым образом различаться.

При определенных предпосылках²⁸ можно показать, что для России рациональной политикой при высоких ценах на энергоносители на мировом рынке является поддержание умеренных темпов (сдерживание темпов) роста реального курса рубля при достаточно низкой инфляции. Такая политика сводится фактически к политике одностороннего таргетирования инфляции (с учетом ограниченности соответствующих возможностей из-за притока валюты и увеличения резервов при поддержании номинального обменного курса неизменным), т.е. задания верхней (предпочтительно – понижающейся от года к году) границы годовых темпов роста цен. Поведение Центрального банка РФ на валютном рынке определяется возможностями по стерилизации эмиссии, возникающей в результате поддержания номинального курса рубля, необходимого для обеспечения желаемых темпов роста реального курса рубля в условиях фактической инфляции. При снижении цен на энергоносители рациональной политикой представляется плавное, но относительно быстрое снижение номинального курса рубля до значений, обеспечивающих равновесие счета текущих операций.

Ситуации низких и высоких мировых цен на энергоносители неоднократно наблюдались на протяжении последних десятилетий. Высокие цены конца 1970-х – начала 1980-х годов способствовали стабильности социалистического режима, а серьезное снижение мировых цен на нефть в 1985–1988 гг. явилось одним из важнейших факторов развития бюджетного кризиса в Советском Союзе, послужившего причиной его распада²⁹. Аналогично падение мировых цен на энергоносители сыграло важную роль в развитии финансового кризиса 1998 г. в России.

²⁷ Предполагая нулевую эластичность сальдо капитальных потоков и экспорта из России по реальному обменному курсу, а также эластичность импорта по реальному обменному курсу, равную 0,8–0,9, можно оценить, при каком укреплении номинального обменного курса импорт вырастет настолько, что его увеличение покроет избыточное предложение валюты на рынке (соответствующее накоплению внешних резервов). При таких простых предпосылках можно определить, что уравнивающее торговый баланс значение номинального обменного курса в случае однократной ревальвации рубля в условиях конца 2006 г. составляет 16–18 руб. за доллар США.

²⁸ См., напр.: Clark P.B., Logue D.E., Sweeney R.J. (1977). The Effects of Exchange Rate Adjustments. Washington, D.C.: U.S.; Morley S.A. (1992). On the Effect of Devaluation During Stabilization Programs in LDCs // The Review of Economics and Statistics. Vol. 74. Issue 1 (Feb., 1992). P. 21–27, и др.

²⁹ Подробнее о механизме развертывания кризиса финансово-бюджетной системы в СССР в конце 1980-х годов см.: Гайдар Е.Т. Гибель империи. Уроки для современной России. М.: РОССПЭН, 2006.

Случай, соответствующий неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре на мировых рынках энергоносителей, может быть проиллюстрирован на примере финансового кризиса 1998 г.

Важнейшие причины финансового кризиса лета 1998 г. подразделяются на фундаментальные факторы и внешние шоки³⁰. Фундаментальные факторы, которые привели к кризису, были предопределены особенностями проводимой в стране политики финансовой стабилизации, характеризовавшейся жесткой денежной и слабой бюджетной политики. Квазификсированный валютный курс в условиях инфляции привел к росту реального курса рубля, увеличению импорта и ухудшению состояния платежного баланса. Высокий уровень бюджетного дефицита (5–8% ВВП в 1995–1998 гг.) вызвал быстрые темпы наращивания государственного долга. Общий уровень долговой нагрузки к 1998 г. составил около 50% ВВП. Сама по себе эта цифра относительно невысока, однако внутренний долг был представлен краткосрочными обязательствами, и средства, необходимые ежемесячно только для погашения ранее выпущенных облигаций, достигли в первой половине 1998 г. 10–15% месячного ВВП.

Наложившиеся на описанную ситуацию внешние шоки – падение мировых цен на энергоносители и отток краткосрочного капитала с финансовых рынков развивающихся стран и стран с переходной экономикой – сделали финансовый кризис неизбежным³¹. Кульминация кризиса в августе 1998 г. характеризовалась падением фондового рынка, банковским кризисом и исчерпанием международных резервов. Было объявлено о введении плавающего курса рубля, трехмесячном моратории на погашение внешних долгов российских банков и принудительной реструктуризации долгов по ГКО-ОФЗ. Произошла трехкратная девальвация рубля, инфляция выросла в сентябре 1998 г. почти до 40%.

Правительство, возглавляемое Е. Примаковым, несмотря на популистскую риторику, проводило достаточно сдержанную денежную и бюджетную политику, позволившую к концу года стабилизировать ситуацию. Произошедшая масштабная девальвация рубля, которая вывела значения реального обменного курса на уровень 1994 года и обеспечила равновесие внешнеторгового баланса, явилась важнейшим фактором последовавшего с конца 1998 г. экономического роста. Тем не менее, при анализе причин перехода к экономическому росту в России не следует забывать про успехи, достигнутые к 1997 г. в сфере формирования рыночных институтов: либерализация экономики, приватизация, денежная и бюджетная стабилизация, а также оконча-

³⁰ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М.: Дело, 2003. С. 29–86.

³¹ Материалы научной конференции на тему «Финансовый кризис: причины и последствия». Серия «Научные труды» № 18Р. М.: ИЭПП, 2000.

ние к этому времени периода трансформационного спада³². Важную роль сыграл и начавшийся рост цен на нефть на мировых рынках.

Девальвация рубля сыграла роль защитной меры для отечественных производителей, ослабляя конкуренцию со стороны импортных товаров и стимулируя внутреннее производство³³. При прочих равных условиях девальвация повысила относительную цену импортируемых товаров, сдвигая экономику в положение равновесия, характеризующееся меньшим уровнем благосостояния и меньшей долей импорта в совокупном потреблении. Совокупный эффект изменения в уровне потребления отечественных и импортных товаров при изменении относительных цен складывался из эффекта замещения и из эффекта дохода (помимо эффекта дохода, связанного с изменением структуры относительных цен, существенное влияние на спрос оказало общее снижение доходов, обусловленное произошедшим кризисом).

Эффект замещения существенно дифференцировался по отраслям экономики в зависимости от эластичности спроса, склонности к потреблению импорта и возможностей быстрой корректировки закупок иностранных товаров и расширения отечественного производства. Можно предположить, что девальвация рубля в 1998 г. вызвала переключение потребления на конкурентоспособные отечественные товары без обратного переключения на импортные товары при реальном укреплении рубля в последующие годы. Российская экономика с ее технологией и качеством трудовых ресурсов оказалась вполне способной производить широкий ассортимент товаров, спрос на которые ранее практически полностью удовлетворялся за счет импорта. Необходимо отметить, что в условиях значительной доли сырьевых товаров в экспорте и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры реальный обменный курс практически не влияет на экспорт, тогда как замещение товаров наблюдается главным образом на внутреннем рынке, причем опыт 1998 г. показывает, что при резком снижении реального курса импортозамещение происходит достаточно интенсивно.

Таким образом, исходя из российского опыта экономического развития в период после финансового кризиса 1998 г., нам представляется, что в условиях ухудшающейся конъюнктуры внешней торговли реакция финансовых властей должна быть несимметричной по отношению к политике, проводимой при улучшении конъюнктуры. Ниже мы покажем, что при улучшении условий торговли использование номинального курса для балансирования торгового сальдо нецелесообразно, во-первых, из-за желательности

³² Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М.: Дело, 2003. С. 114–128; Энтов Р., Луговой О., Астафьева Е., Бессонов В., Воскобойников И., Турунцева М., Некипелов Д. Факторы экономического роста российской экономики. Серия «Научные труды» № 70Р. М.: ИЭПП, 2004.

³³ Дынникова О. Макроэкономические перспективы укрепления рубля и валютная политика // Инструменты макроэкономической политики для России. М: ТЕИС, 2000; Дынникова О. Является ли слабый рубль ключевым фактором экономического роста? // Банковское дело. 2002. № 1; Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Четвериков С. Импортозамещение в Российской Федерации в 1998–2002 гг. М., 2003.

поддерживать заниженный реальный обменный курс и, во-вторых, из-за возможной избыточно сильной реакции номинального обменного курса на внешние шоки.

Кроме анализа эффекта импортозамещения, оценка последствий снижения или повышения реального обменного курса должна учитывать также и то, что его ослабление или укрепление имеет, помимо изменения импорта из-за изменения относительных цен или реальных доходов потребителей, и другие последствия, среди которых изменение стоимости обслуживания внешнего долга, изменение доходов от экспорта, изменение стоимости сбережений в зависимости от валюты их хранения и др. В числе основных негативных последствий девальвации национальной валюты следует отметить: ускорение инфляции из-за удорожания импортных товаров; снижение благосостояния населения, располагающего сбережениями, номинированными в национальной валюте; формирование негативных ожиданий дальнейшего падения курса рубля как у отечественных, так и у иностранных инвесторов, что может спровоцировать продолжение роста спроса на валюту и отток капитала за рубеж.

Кроме того, следует учитывать, что резкая девальвация может оказаться политически невозможной вследствие высоких карьерных рисков высших чиновников, осуществляющих подобные меры. При этом, если в период кризиса 1998 г., состояние внешних резервов не позволяло оттягивать момент перехода к режиму свободного плавления валюты, то при наличии значительных валютных резервов, накопленных в период благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, денежные власти могут определенное время поддерживать (не допускать резкого снижения) номинальный курс валюты. Однако важно подчеркнуть, что масштабные продажи валюты Центральным банком (при проведении вместо резкого снижения курса национальной валюты постепенной ее девальвации или поддержания стабильности) приводят к сокращению денежной базы, вызывающему соответствующие депрессивные тенденции в экономике, связанные с недостатком реальной денежной массы, и кризис финансовой системы.

Учитывая все эти соображения, можно говорить о том, что в условиях ухудшения конъюнктуры внешней торговли рациональной политикой является, возможно, более быстрое – с учетом политических ограничений – снижение номинального курса рубля, возможно, с «перелетом», создающим резерв для его роста в условиях последующего циклического роста цен на энергоносители. Политическую реализуемость такого сценария может обеспечить определенная постепенность и предсказуемость темпов девальвации (например, путем объявления нового перспективного значения курса) за счет поддерживающих курс рубля валютных интервенций Центрального банка, постепенно сокращающихся во времени.

Случай высоких цен на энергоносители соответствует сегодняшней российской ситуации, когда рубль стремится к укреплению, которое может обеспечить равновесие платежного баланса, а Центральный банк противодейст-

вует этому процессу, осуществляя интервенции на валютном рынке, и в результате наращивает валютные резервы и денежную массу. При отсутствии эффективных механизмов стерилизации интервенций, осуществляемых ЦБ, возникающая инфляция сдерживает процесс быстрого укрепления реального курса рубля.

Равновесие счета текущих операций могло бы быть достигнуто за счет укрепления номинального курса рубля, если бы ЦБ не проводил интервенции или проводил их в меньшем объеме, чем необходимо для поддержания стабильного номинального курса. Данные варианты в простой модели уравнивания счета текущих операций при изменении реального курса дают один и тот же результат. Однако более внимательное их изучение показывает, что они далеко не равнозначны.

Использование номинального обменного курса в качестве инструмента, обеспечивающего приспособление экономики к новым условиям, затрудняется чрезмерной реакцией курса на внешние изменения³⁴, а также возможностью спекулятивных атак на рубль со стороны участников валютного рынка. В результате при плавающем обменном курсе изменение условий внешней торговли может приводить к немедленным и резким изменениям относительных цен и конкурентоспособности отечественных предприятий, причем к изменениям большим, чем это необходимо для установления равновесия.

Если же Центральный банк сдерживает изменения номинального курса за счет валютных интервенций, то движение реального курса к равновесному состоянию может быть осуществлено медленно и постепенно. В этом случае более высокая конкурентоспособность экономики в каждый момент времени предполагает большие темпы роста в период приближения реального обменного курса к равновесному значению. Как следствие, можно ожидать того, что, когда реальный обменный курс достигнет равновесного значения, экономика будет иметь более высокий уровень развития (ВВП на душу населения). Это, в свою очередь, позволит сформировать дополнительный транзакционный спрос на реальные кассовые остатки, приводя из-за более низкой инфляции к меньшему равновесному значению реального обменного курса, чем в случае с немедленной номинальной девальвацией.

Рассматривая такой вариант сдерживания номинального обменного курса и укрепления реального курса за счет инфляции как наиболее рациональный, мы исходим из того, что в настоящее время занижение реального курса рубля по сравнению со значением, обеспечивающим равновесие тор-

³⁴ Эффект «перелета» в базовой модели Р. Дорнбуша (в открытой экономике и при отсутствии необходимой гибкости цен в краткосрочном периоде) связан с установлением равновесия на денежном рынке при изменениях процентной ставки, за счет притока или оттока капитала, который изменяет номинальный курс, что восстанавливает внешнее равновесие при изменившейся конкурентоспособности экономики. При этом курс в начальный момент изменяется избыточно, так как последующее изменение цен изменяет доход, и курс откатывается назад. В результате устанавливается новое равновесие, эквивалентное старому в реальном выражении. См.: Dornbusch R., Expectations and Exchange Rate Dynamics // The Journal of Political Economy. Vol. 84. No. 6. (Dec. 1976). P. 1161–1176.

гового баланса, способствует поддержанию стабильного экономического роста. При резком укреплении и установлении равновесного курса национальной валюты значительная часть производств, не связанных с высокоэффективным сырьевым экспортом (при существующей производительности факторов), может оказаться неконкурентоспособной. В результате экономика будет все больше специализироваться на добыче и первичной переработке сырья (аналогично процессам, впервые замеченным в Голландии после открытия в 60-х годах прошлого века месторождений природного газа в Слотерене). Политика, не противодействующая таким процессам вытеснения внутреннего производства в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве и в других отраслях, сопровождаемая быстрым ростом цен в секторе производства неторгуемых товаров, вряд ли может считаться разумной в условиях высокой изменчивости конъюнктуры мировых рынков сырья и ограниченности их экономических запасов.

Необходимость проведения сдержанной бюджетной политики в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры в последние годы стала общепризнанной не только в развитых и переходных экономиках, но и в развивающихся странах. Так, в 2002–2005 гг. в таких странах, как Алжир, Азербайджан, Бахрейн, Иран, Казахстан, Кувейт, Ливия, Оман, Катар, Саудовская Аравия, ОАЭ, отношение государственных нефтяных доходов (government oil revenue) к ненефтяному ВВП (non-oil GDP) увеличилось в среднем с 41 до 81%. Однако государственные расходы увеличились с 56% ненефтяного ВВП до 63%. В среднем только 26% дополнительных доходов были израсходованы на текущие цели, а 74% были сбережены (45% направлены на приобретение финансовых активов, 29% – на погашение государственного долга). В результате профицит бюджета в среднем в этих странах вырос с 2% ВВП в 2002 г. до примерно 15,5% в 2005 г.³⁵

Увеличение непроцентных бюджетных расходов в условиях крайне благоприятной для российского экспорта внешней конъюнктуры создает угрозу серьезных политико-социальных потрясений в условиях снижения цен на нефть. Понимание этой угрозы привело в России к созданию, начиная с бюджета 2004 г., Стабилизационного фонда как механизма, позволяющего не допускать резкого роста расходов бюджета в период высоких мировых цен на энергоносители. Расходная часть бюджета стала оцениваться, исходя из предположения, что доходы бюджета будут равны доходам при уровне цен на нефть на среднем долгосрочном уровне (18–20 долларов за баррель, сорт Urals). В этом случае все дополнительные доходы бюджета рассматриваются как временные, связанные с благоприятной внешней конъюнктурой, и должны направляться в Стабилизационный фонд. Средства Стабилизационного фонда могут использоваться для компенсации сокращающихся налоговых доходов федерального бюджета в условиях сильного снижения цен на нефть и соответственно для финансирования непроцентных расходов, а также для

³⁵ Regional economic outlook. September 2005. IMF. P. 19–20.

погашения внешнего долга в периоды пиковой долговой нагрузки на федеральный бюджет.

До настоящего времени российское правительство проводило политику, направленную на укрепление устойчивости бюджетной системы, и не реагировало на предложения по увеличению непроцентных расходов в условиях конъюнктурного роста доходов. Однако, по-видимому, период крайне благоприятной внешней конъюнктуры сохраняется слишком долгое время, в результате чего создается иллюзия сохранения и в будущем высоких цен на нефть и соответствующего уровня доходов бюджета в долгосрочной перспективе.

Однако, как показывает анализ динамики цен на нефть за последние 20 лет, нефтяные цены отличаются крайней нестабильностью, в их динамике отсутствует явный тренд. Статистический анализ временного ряда цен на нефть свидетельствует о его нестационарности, т.е. математическое ожидание (среднее значение) и дисперсия (отклонения от среднего значения, величина колебаний) цен на нефть изменяются со временем. Достаточно продолжительное (около 4 лет) поддержание цен на нефть на уровне, значительно выше средних долгосрочных значений, лишь подтверждает гипотезу об усилении колебаний цен от года к году. Как показывает опыт, цены на энергоносители начинают снижаться после того, как экономические агенты понимают, что высокий уровень цен установился надолго и, исходя из этой посылки, пересматривают свои инвестиционные планы, направляя дополнительные ресурсы на увеличение добычи энергоносителей и на энергосбережение.

В этой ситуации в будущем можно ожидать сильное и, вероятно, достаточно продолжительное снижение цен, по крайней мере, до 15 долл. за баррель в неизменных долларах (более низкие цены, наш взгляд, маловероятны в ближайшие 5–10 лет вследствие растущего спроса на нефть и нефтепродукты со стороны Китая и Индии). Очевидно, что при таком снижении цен на нефть с учетом исчерпания традиционных нефтяных месторождений в России и увеличения издержек на добычу нефти на новых, более труднодоступных месторождениях доходы федерального бюджета резко сократятся.

Несмотря на то что, согласно прогнозам ведущих мировых центров по изучению нефтяного рынка, в ближайшие годы резкое снижение цен на нефть маловероятно, не учитывать возможность такого развития событий все-таки нельзя. Дополнительную угрозу стабильности как бюджетной сфере, так и социально-экономической обстановке в стране создает то обстоятельство, что если снижение цен на нефть придется на конец 2007–2008 гг., то оно совпадет по времени с началом очередного политико-экономического цикла в РФ. Очевидно, что в условиях предвыборной кампании российским властям будет практически невозможно пойти на сокращение увеличенных в период высоких цен на нефть непроцентных расходов, и в таком случае Россия может вновь столкнуться с ситуацией явного или отложенного (за счет быстрого на-

капливания государственного долга) бюджетного кризиса³⁶.

Помимо отхода при формировании расходной части федерального бюджета от принципа «средней долгосрочной цены», т.е. нарушения условия стабильности бюджетной системы в ситуации сильной зависимости доходов бюджета от колебаний нефтяных цен, негативным следствием расширения непроцентных расходов бюджета является ускорение инфляционных процессов и рост реального курса рубля за счет меньшей стерилизации. Предотвращение этих тенденций – это вторая важнейшая макроэкономическая функция Стабилизационного фонда. Как показывают расчеты ИЭПП, возвращение в экономику средств, находящихся на счетах правительства в Банке России, приведет дополнительно к росту денежной базы, а впоследствии – из-за увеличения свободных средств у коммерческих банков – к росту мультипликатора и увеличению инфляции. Рост инфляции, помимо очевидных социальных последствий, будет оказывать негативное влияние и на темпы роста экономики в целом за счет ускорения процесса укрепления реального обменного курса рубля и ужесточения конкуренции с импортом.

Таким образом, если исходить из необходимости поддерживать низкие темпы роста реального курса рубля в условиях положительного сальдо внешней торговли, то политика, осуществляемая ЦБ и Министерством финансов РФ, в целом весьма рациональна. Однако в последние два года из-за установления экстремально высоких цен на энергоносители финансовые власти испытывают недостаток инструментов стерилизации избыточного предложения денег, возникающего вследствие валютных интервенций ЦБ³⁷. В результате инфляция, не опускающаяся в последние годы ниже 9–10%, вызывает ускоренное укрепление рубля на 8–10% в год.

Преодоление инфляционной инерции и формирование дезинфляционных ожиданий являются ключевой мерой для снижения инфляции. Мировой опыт показывает, что снижение инфляционных ожиданий – процесс медленный. Действия властей в области денежно-кредитной политики сказываются на поведении экономических агентов лишь по истечении достаточно длительного (до 1 года) лага.

Отсутствие негативных сигналов со стороны правительства и ЦБ РФ (приверженность к умеренно жесткой денежно-кредитной политике, недопущение дополнительных расходов бюджета, поддержание стабильности на валютном рынке и в банковском секторе, ограниченные темпы роста регулируемых цен и тарифов) может обеспечить снижение инфляции на 1 п.п. в год.

Рост денежного предложения обеспечивает сопоставимую долю общего

³⁶ По оценкам ИЭПП, снижение мировых цен на нефть до уровня средней многолетней цены около 20 долл. за баррель приведет к возникновению дефицита бюджетной системы в размере около 4,5–5,0% ВВП. Стабилизационный фонд Российской Федерации при поддержании расходов на уровне 2006 г. в этом случае будет полностью исчерпан в течение 3–4 лет.

³⁷ См., напр.: Кадочников П. Внешние факторы денежно-кредитной политики РФ. Серия «Научные труды» № 49Р. М.: ИЭПП, 2002; Дробышевский С., Трунин П. Взаимодействие потоков капитала и основных макроэкономических показателей в Российской Федерации. Научные труды ИЭПП № 94Р. М.: ИЭПП, 2006.

прироста цен наравне с инфляционной инерцией. Несмотря на активное использование Банком России и правительством РФ стерилизационных мер, на протяжении последних двух лет среднегодовые темпы прироста денежной массы M_2 составляли 35–40%, монетизация ВВП выросла с 15,8% (на конец 2000 г.) до 28,0% (конец 2005 г.)

Снижение эластичности роста цен по росту денежной массы ограничивает возможные масштабы снижения инфляции за счет ужесточения денежно-кредитной политики. Однако наращивание денежного предложения может спровоцировать значительно более быстрый рост потребительских цен, т.е. в условиях раскручивания инфляции эластичность инфляции по росту денежного предложения значительно увеличится.

По нашим оценкам, при снижении темпов годового прироста денежной массы до 20–25%, что обеспечит сохранение тенденции к росту монетизации ВВП, необходимой для поддержания высоких темпов роста экономики, можно добиться снижения текущего уровня инфляции на 1,5–2 п.п. в год в течение 2–3 лет.

Стерилизация в России осуществляется с помощью нескольких инструментов: профицита бюджета расширенного правительства (в форме накопления средств на счетах государственных органов и формирования Стабилизационного фонда), накопления избыточных резервов коммерческих банков на счетах в ЦБ³⁸ и выпуска облигаций Банка России.

При проведении денежной политики необходимо учитывать, что стерилизованные интервенции хотя и не влияют непосредственно на денежную базу и инфляцию, но при этом оказывают воздействие³⁹, прежде всего, на больший рост рублевых активов по сравнению с валютными, и его влияние на процентные ставки и приток капитала. Кроме того, даже стерилизованные интервенции, способы, время и объемы их проведения подают участникам рынка определенные сигналы относительно текущих приоритетов денежно-кредитной политики, что также может изменять процентные ставки и сдвигать равновесие на рынке.

Для сокращения прироста денежного предложения в условиях благоприятной внешней конъюнктуры и открытости российской экономики (в частности, в преддверии полной либерализации капитальных операций в 2007 г.) могут быть предложены следующие меры.

Во-первых, сохранение роли Стабилизационного фонда РФ как основного инструмента стерилизации. Необходимо рассмотреть вопрос о выделении в составе фонда либо о создании независимо от него (на аналогичных принципах) отдельного фонда, за счет которого при высокой конъюнктуре внешней торговли будет обеспечиваться формирование накопительных пенсий

³⁸ Расчеты, выполненные в ИЭПП, указывают на то, что при изменении средств на счетах органов государственного управления и избыточных резервов коммерческих банков имеет место координация, т.е. накопление резервов коммерческих банков осуществляется, скорее всего, с учетом пожеланий денежных властей.

³⁹ Sarno, Lucio, Taylor, Mark P, 2001. "Official Intervention in the Foreign Exchange Market: Is It Effective, and, If So, How Does It Work?," CEPR Discussion Papers 2690, C.E.P.R. Discussion Papers.

гражданам России. Необходимо также отказаться при определении размера отчислений в Стабилизационный фонд РФ от пересмотра в сторону повышения цены отсечения с возможным снижением ее до средних многолетних значений (20 долл. за баррель). Увеличение цены отсечения снижает стабильность бюджетной системы и достаточно быстро приводит к возникновению дефицита федерального бюджета даже при ценах на нефть на уровне средних многолетних.

Во-вторых, необходимо повышение процентных ставок и переход к политике «дорогих денег», в частности, расширение инструментов привлечения средств коммерческих банков путем выпуска облигаций Банка России или повышения ставок по депозитам коммерческих банков в Банке России. Естественно, данные меры усложнят проведение денежно-кредитной политики, поскольку потребуют дополнительной стерилизации возможных притоков капитала и корректировки денежной массы на величину выплачиваемых процентных доходов коммерческих банков. Соотношение объема привлечения средств и повышения ставок может быть оценено путем сопоставления издержек проведения такой политики и выгод от ее реализации с точки зрения снижения инфляции и замедления процесса укрепления реального обменного курса⁴⁰.

Естественно, подобная политика может негативно сказаться на кредитовании реального сектора, однако в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры значительная часть предприятий способна финансировать инвестиции за счет собственных средств.

В-третьих, возможно введение различного рода ограничений внешних заимствований государственных компаний. Данная мера представляется актуальной как дополнительный инструмент сокращения избыточного предложения валюты на внутреннем рынке. Кроме того, рост таких заимствований создает риск увеличения государственных расходов в будущем, если федеральный бюджет будет вынужден брать долги государственных компаний на себя.

Ограничением эффективности стерилизации валютных интервенций с помощью облигаций Банка России и повышения процентных ставок по депозитам коммерческих банков в ЦБ являются практические трудности по предотвращению вложения в них средств нерезидентов, увеличивающего приток валюты в страну, который отражается в счете капитальных операций платежного баланса. Если же допустить вложения нерезидентов (через соответствующие банки), то, очевидно, результирующий эффект операций продажи

⁴⁰ Как показывает опыт денежной политики, проводимой в США в 1980-х годах прошлого века, высокие процентные ставки позволяют стерилизовать за счет высоких избыточных резервов банков дополнительное предложение денег, появляющееся вследствие монетизации дефицита бюджета при привлечении внешних займов. Кроме того, высокий процент позволяет увеличить сбережения в национальной экономике, что, во-первых, уменьшает необходимость эмиссии для финансирования дефицита бюджета, во-вторых, увеличивает спрос на деньги, связанный с трансакциями, необходимыми для трансформации сбережений в инвестиционные или текущие расходы других агентов.

Банком России этих облигаций, выражающийся в сокращении денежной массы, будет зависеть от интенсивности дополнительного притока капитала, увеличивающего потребности в валютных интервенциях ЦБ и соответственно потребности в стерилизации.

Различные меры, направленные на ограничение потока иностранного капитала, направляемого в РФ в связи с повышением ставки процента, такие как контроль за привлечением банками иностранных кредитов, установление ограничений на долю иностранных обязательств для банков, введение резервных требований по краткосрочным иностранным инвестициям в страну и др., противоречат проводимой политике по либерализации капитальных операций. По этой причине применение названной меры существенно ограничено.

Увеличение нормативов обязательных резервов в ближайшей перспективе, по-видимому, не может рассматриваться в качестве инструмента, сдерживающего рост денежной массы. Это объясняется существенной дифференциацией финансового положения российских банков при недостаточном развитии рынка межбанковских кредитов и механизмов рефинансирования коммерческих банков Центральным банком. В таких условиях ужесточение нормативов ФОР (Фонд обязательных резервов) увеличивает риски возникновения кризисов ликвидности. Поэтому, прежде чем станет возможным широкое использование нормативов ФОР в качестве инструмента управления денежными агрегатами, необходимо принять меры по развитию механизмов кредитования банков, у которых возникают потребности в ликвидных средствах.

В качестве инструмента, направленного на ослабление необходимости стерилизации операций ЦБ на валютном рынке, можно назвать отмену требования обязательной репатриации валютной выручки. Однако возможность применения данной меры зависит от эффективности системы налогового контроля за операциями российских компаний, проходящих по их зарубежным счетам, которая в настоящее время недостаточно высока.

В целом общей тенденцией денежно-кредитной политики в среднесрочной перспективе, по-видимому, должно стать более четкое разделение инструментов реализации денежно-кредитной и фискальной политики. В настоящее время основные задачи денежно-кредитной политики по управлению денежными агрегатами решаются за счет бюджетных инструментов, причем к их числу в последние годы можно отнести не только накопление профицита бюджетной системы и Стабилизационного фонда, но и расходы бюджета, в частности, расходы по поддержке (кредитованию) различных секторов экономики.

Для оценки количественных и качественных эффектов от принятия описанных выше вариантов денежно-кредитной политики в условиях высоких и низких цен на нефть в ИЭПП были рассмотрены 7 сценариев развития экономики РФ в среднесрочной перспективе (5 лет, до 2011 г.).

Первые четыре сценария рассматривают ситуацию сохранения в течение

ние рассматриваемого периода относительно высоких цен на нефть на мировом рынке (не ниже 45 долл. за баррель⁴¹ – сорт Brent).

Сценарий I описывает, по сути, инерционный вариант развития экономики РФ. При этом мы предполагаем, что правительство РФ не допустит увеличения расходов федерального бюджета после президентских выборов 2008 г. сверх 18,5% ВВП (увеличение расходов в предвыборный период составит не более 2 п.п. ВВП к уровню 2006 г.), сохранится действующая налоговая система, не будут пересматриваться правила накопления средств в Стабилизационном фонде РФ, годовые темпы роста цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий будут превышать уровень инфляции не более чем на 2–2,5 п.п. Центральный банк РФ продолжит политику накопления золотовалютных резервов, что означает соответствующий прирост денежной массы, в том числе требуемый для поддержания высоких темпов роста ВВП, а также необходимость сдерживания темпов укрепления реального эффективного курса рубля. Таким образом, в данном сценарии не рассматривается намечившееся в 2006 г. изменение политики Центрального банка, направленное на допущение номинального укрепления рубля за счет меньшего накопления валютных резервов. Кроме того, мы предполагаем, что благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура и хорошие внутренние макроэкономические показатели будут способствовать притоку в страну как прямых иностранных инвестиций, так и финансового капитала. Для простоты расчетов отношение курса доллара и евро принимается на всем периоде на уровне 1,25–1,30 долл. за евро.

Остальные три сценария, предполагающие высокие цены, строятся на изменении отдельных параметров сценария I, оставляя неизменными другие условия.

Сценарий II отличается от первого сценария тем, что мы предполагаем некоторое расширение бюджетных расходов на фоне сохраняющихся высоких цен на нефть и доходов бюджета. В частности, нами рассматривается вариант увеличения расходов федерального бюджета дополнительно на 2–2,5 п.п. ВВП (до 21,0% ВВП к 2009 г.), т.е. сохранение тенденции увеличения расходов федерального бюджета в условиях высоких цен на нефть.

Сценарий III предполагает достижение к 2011 г. уровня годовой инфляции в 4%, что позволяет оценить масштабы требуемой дополнительной стерилизации валютных интервенций, проводимой Банком России.

В 2006 г. Центральный банк осуществил номинальное укрепление рубля по отношению к доллару США на 8,5%. Сценарий IV рассматривает вариант изменения политики Центрального банка РФ, при котором денежные власти с 2007 г. отказываются от накопления золотовалютных резервов и допускают номинальное укрепление курса рубля к иностранным валютам, обеспечивающее нулевое сальдо платежного баланса РФ.

⁴¹ В долларах США 2006 г.

Сценарии V–VII строятся для ситуации, предполагающей снижение цен на нефть на мировом рынке до среднего многолетнего уровня (25 долл. за баррель – сорт Brent).

В сценарии V такое снижение происходит постепенно (к 2009 г.), а в сценариях VI и VII – резко, уже в 2007 г. Базовые предпосылки экономической политики в условиях низких цен остаются теми же, что и в сценариях для высоких цен, а Стабилизационный фонд используется для финансирования дефицита федерального бюджета. Вместе с тем мы предполагаем, что по мере снижения цен будет наблюдаться достаточно сильный отток капитала из страны.

Шестой сценарий, помимо предположения о резком падении цен уже в 2007 г. с 65 до 25 долларов за баррель, рассматривает вариант политики денежных властей, при которой Центральный банк РФ отпускает номинальный курс рубля, сохраняя неизменный объем своих золотовалютных резервов, в результате чего происходит быстрое номинальное обесценение рубля

Сценарий VII допускает возможность проведения противоположной политики – удержание неизменным номинального курса рубля (для упрощения расчетов – к доллару США) при использовании для интервенций золотовалютных резервов вплоть до их полного исчерпания.

Необходимо отметить, что, используя формальный экономико-математический аппарат для количественной оценки сценариев, мы предполагаем ответственное и консервативное поведение экономических агентов, т.е. в каждом сценарии мы получаем «равновесные» для данных условий значения переменных, достижение которых на практике невозможно. Особенно данное замечание уместно в отношении сценариев, предполагающих падение цен на нефть.

Расчеты ИЭПП позволяют получить достаточно осторожные оценки динамики основных макроэкономических показателей в случаях как высоких, так и низких цен на нефть. Реальное развитие событий в случае низких цен на нефть будет развиваться по более негативному варианту, соответственно власти должны быть готовы принимать меры, направленные хотя бы на смягчение выявленных в расчетах негативных последствий. В условиях высоких цен на нефть все сценарии также представляются консервативными и показывают нижнюю границу возможных вариантов развития экономики.

Моделирование динамики основных показателей развития экономики РФ и, в частности, денежной сферы производилось на основе разработанной в ИЭПП модели среднесрочного прогнозирования⁴². В качестве начальных

⁴² Подробное описание модели опубликовано в работе: Турунцева М., Юдин А., Дробышевский С., Кадочников П., Пономаренко С., Трунин П. Некоторые подходы к прогнозированию экономических показателей. Серия «Научные труды» № 89Р. М.: ИЭПП, 2005. А отдельные блоки модели представлены также в работах: Дробышевский С., Носко В., Энтов Р., Юдин А. Эконометрический анализ динамических рядов основных макроэкономических показателей. Серия «Научные труды» № 34Р. М.: ИЭПП, 2001; Энтов Р.М., Носко В.П., Юдин А.Д., Кадочников П.А., Пономаренко С.С. Проблемы прогнозирования некоторых макроэкономических по-

значений были приняты предварительные оценки итоговых значений показателей в 2006 г.

Результаты моделирования динамики основных макроэкономических показателей по сценариям приведены в табл. 21.

Таблица 21

Сценарные прогнозы развития экономики России в 2007–2011 гг.

Сценарий	Реальный ВВП, в % (прирост за период)	Инфляция, в % (2011 г.)	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, в % (2006 г. – 15,8%)	Доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения, в % (2006 г. – 5,4%)	Номинальный обменный курс рубля к доллару США, руб./\$ (2011 г.)	Реальный эффективный курс рубля, в % (прирост за период)	Золото-валютные резервы (2011 г.), млрд долл.	Объем Стабилизационного фонда РФ (% ВВП, 2011 г.)
I	+25–26	6,0	12,1	4,9	29,5–30,5	+34–35	405–415	26
II	+21–21,5	7,0	17,0	5,7	29–30	+39–40	310–320	17
III	+26–27	4,0	11,0	4,8	28,5–29,5	+29–30	440–450	27
IV	+11–12	4,0	15,0	5,2	22–23	+44–45	300	25
V	+5,5–6,5	6,0	16,3	5,4	40–42	–8–9	90–100	0 (2010 г.)
VI	–0,5–1	4,5	16,7	5,4	37–38	–6–7	300	0 (2009 г.)
VII	–3–4	3,0 (2009 г.)	18,3	5,7	27,0	+19–20	0 (2009 г.)	0 (2009 г.)

Согласно расчетам, при инерционном развитии экономики РФ (сценарий I) совокупный прирост реального ВВП за 5 лет (2007–2011 гг.) составит примерно 25%, при этом годовые темпы прироста реального ВВП к концу периода снизятся до 3,5%. Уменьшение темпов роста объясняется снижением уровня рентабельности и стабилизацией объемов экспорта нефти и газа в условиях сохранения настоящей (преимущественно сырьевой) отраслевой структуры. С учетом роста реального курса рубля это позволит экономике России выйти в 2011 г. на объем ВВП, равный 1,5 трлн долл. (по текущему курсу).

Несмотря на некоторое снижение государственных доходов (примерно до 22,5–23% ВВП – вследствие снижения вслед за ценами уровня налогообложения нефтяного сектора и общего снижения уровня рентабельности в экономике), баланс федерального бюджета остается положительным (не менее 4% ВВП). Результатом этого, в частности, является к концу 2011 г. величина Стабилизационного фонда РФ в размере 25–26% ВВП (380–390 млрд долл.).

Политика Центрального банка РФ по накоплению золотовалютных резервов и ограничению годовых темпов укрепления реального курса рубля за счет стерилизации валютных интервенций приводит к достижению золотовалютными резервами уровня в 405–415 млрд долл. Суммарный рост реального

эффективного курса рубля за 5 лет составляет примерно 35% (+48% к уровню накануне кризиса 1998 г.) При этом номинальный курс рубля к концу 2011 г. будет составлять примерно 29,5–30,5 руб. за доллар.

Следствием такой политики станет достижение в 2009–2010 гг. нулевого сальдо счета торгового баланса, т.е. прирост золотовалютных резервов начиная с 2010 г. будет происходить только за счет притока капитала. Темпы прироста денежной массы, хотя и снижаются (до 9–10% в 2010–2011 гг.), остаются выше инфляции. Монетизация стабилизируется на уровне около 34–35% ВВП. Согласно нашим оценкам, в рамках данного сценария невозможно снижение инфляции в 2011 г. ниже 6,0%. Совокупный рост цен за 5 лет составит не менее 40%.

Сохранение высоких цен на нефть, рост доходов в экономике в целом и реальной заработной платы на фоне достаточно высокой инфляции и укрепления рубля имеют своим следствием сохранение тенденции к усилению дифференциации доходов населения при снижении уровня бедности. Согласно нашим оценкам, за 5 лет – к 2011 г. – доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) снизится с 5,4 до 4,9%, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума – с 15,8 до 12,1%⁴³.

Дополнительное увеличение бюджетных расходов на 2 п.п. ВВП (сценарий II) приведет к заметному ухудшению ряда показателей. Так, совокупный рост ВВП за рассматриваемый период в этом случае не превысит 21,5%, а инфляция не опустится уже ниже 7,0%.

Соответственно, произойдет снижение уровня дифференциации доходов населения: доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) вырастет с 5,4 до 5,7%. Однако, несмотря на рост бюджетных расходов, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума также вырастет с 15,8 до 17,0%.

Профицит федерального бюджета соответственно сокращается к 2011 г. до 1,0% ВВП, совокупный рост реального курса рубля достигает 39% (+52% к уровню накануне кризиса 1998 г.), объем Стабилизационного фонда не превысит 17% ВВП.

Достижение же более низких темпов инфляции к 2011 г. – 4% (сценарий III) – при отсутствии бюджетной экспансии требует дополнительной стерилизации денежной эмиссии в размере примерно 200 млрд руб. в год по сравнению с инерционным сценарием. Такой объем стерилизации может быть достигнут за счет использования описанных выше дополнительных инструментов денежной политики ЦБ РФ, помимо накопления средств на счетах Стабфонда РФ.

⁴³ В рамках модели предполагается, что прожиточный минимум изменяется пропорционально реальному ВВП на душу населения, что, в общем случае, не совсем корректно. В условиях высоких цен на нефть и опережающего роста регулируемых тарифов дефлятор ВВП, вероятно, будет выше, чем темп роста прожиточного минимума, и, следовательно, полученные нами оценки масштабов снижения доли населения с доходами ниже данного уровня являются пессимистическими.

Совокупный рост ИПЦ за 5 лет не превысит 35%. При этом благодаря более медленному росту реального курса рубля (не более 30%) совокупный рост реального ВВП за пять лет превысит показатели первого сценария.

Как и в первом сценарии, сохранение тенденции к усилению дифференциации доходов населения и к снижению уровня бедности приведет к тому, что, доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) снизится с 5,4 до 4,8% к 2011 г., а доля населения с доходами ниже прожиточного минимума – с 15,8 до 11,0%.

Изменения в динамике макроэкономических показателей в сценарии IV, предполагающем номинальное укрепление рубля, гораздо более заметные. Так, при сохранении объема резервов Центрального банка РФ на уровне конца 2006 г. (около 300 млрд долл.) номинальный курс рубля укрепляется к концу 2007 г. ниже 18 руб. за доллар США (на 30–35% за год), что приведет к формированию отрицательного сальдо торгового баланса уже на рубеже 2007–2008 гг. Рост реального курса за 2007–2011 г. составит до 45% (55–60% к июлю 1998 г.)

Соответственно, суммарный рост реального ВВП РФ за пять лет не превысит 11,5%, дефицит торгового баланса в 2011 г. может достигнуть 35–40 млрд. долларов США (около 15% экспорта). В то же время за счет отсутствия масштабных покупок валюты и денежной эмиссии годовые темпы прироста денежной массы к концу периода снижаются до 4,5–5%, что приводит к снижению и годовых темпов инфляции примерно до 4% в год (не более 35% за 5 лет).

Соответственно, замедлится снижение уровня дифференциации доходов населения: доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) – с 5,4 до 5,2%, однако доля населения с доходами ниже прожиточного минимума также останется достаточно высокой – не ниже 15,0%.

Объем Стабилизационного фонда РФ в четвертом сценарии к концу 2011 г. достигает 20–25% ВВП.

Таким образом, анализ последствий реализации четырех сценариев в условиях высоких цен на нефть позволяет сделать следующие выводы относительно последствий альтернативных мер экономической политики.

В условиях инерционного сценария экономика демонстрирует достаточно хорошие показатели. Темпы роста реального ВВП остаются одними из самых высоких среди рассмотренных сценариев, при этом инфляция находится в приемлемых, по нашему мнению, пределах. Рост реального курса приводит к снижению активного сальдо торгового баланса, но на фоне сохранения средних темпов роста реального ВВП потенциально создает условия для притока иностранного капитала и расширения несырьевого сектора экономики.

Сценарий с увеличением бюджетных расходов, исходя из проведенных модельных расчетов, показывает, по сути, непринципиальные изменения в макроэкономических параметрах по сравнению с базовым сценарием. Это объясняется относительно умеренными масштабами таких дополнительных

расходов и прекращением дальнейшей бюджетной экспансии при стабилизации цен на нефть на уровне 45 долл. за баррель. Однако расчеты убедительно показывают, что и при таких масштабах снижения жесткости бюджетной политики действия правительства оказывают заметные негативные последствия на экономику.

Сравнительный анализ двух вариантов экономической политики в условиях высоких цен на нефть (различающихся дополнительной стерилизацией и допущением номинального удорожания курса рубля) показывает, что первый вариант является более предпочтительным. Масштабы дополнительной стерилизации по сравнению с инерционным сценарием не представляются чрезмерными, а при реализации указанных нами ранее дополнительных мер реалистичной представляется стерилизация и в больших масштабах. Иными словами, в этом сценарии возможно достижение более низких темпов инфляции, сопоставимых с инфляцией в сценарии с номинальным укреплением рубля. Однако в четвертом сценарии такая низкая инфляция достигается путем резкого замедления темпов роста экономики.

Сценарий V (предполагающий постепенное снижение цен на нефть) наглядно демонстрирует существующую зависимость экономики РФ от цен на нефть и показывает фактически угрозу кризисного развития ситуации даже без учета качественных изменений в ожиданиях и поведении экономических агентов на фоне падающих цен на нефть.

Согласно полученным расчетам, при данном сценарии снижения цен на нефть совокупный прирост реального ВВП за 5 лет (2007–2011 гг.) составит не более 6%, при этом в 2010–2011 гг. годовые темпы прироста реального ВВП находятся в отрицательной области (до –2,0%). В 2011 г. он не превысит 900 млрд долл. (по текущему курсу) – почти на 40% меньше, чем в первом сценарии.

Падение доходов федерального бюджета произойдет до уровня ниже 14,5%, что означает возникновение дефицита федерального бюджета уже в 2008 г. (при ценах на нефть в 30 долл.). Ожидается полное исчерпание средств Стабилизационного фонда РФ уже в 2010 г., на фоне дефицита федерального бюджета в 2010–2011 гг. в размере не менее 4,5% ВВП.

В рамках данного сценария мы предполагали, что политика Центрального банка РФ сводится к постепенной девальвации рубля за счет валютных интервенций. Очевидно, что такая политика труднореализуема на практике вследствие вероятной атаки на рубль. Однако без учета влияния ожиданий экономических агентов, согласно расчетам, к концу 2011 г. рубль обесценится примерно в 1,5 раза по сравнению с концом 2006 г. (более 40 руб. за доллар), что будет «стоять» Банку России примерно 200 млрд долл. золотовалютных резервов (оставшийся объем ЗВР на конец 2011 г. – не выше 110 млрд долл.).

Реальный эффективный курс рубля за 5 лет снизится примерно на 8–9%, однако вследствие падения цен на нефть сальдо торгового баланса становится отрицательным.

Поскольку в рамках модели мы не рассматриваем вариант дополнительного эмиссионного финансирования дефицита бюджета и вливания денег в экономику в условиях кризисных явлений, темпы роста денежной массы сокращаются практически до нуля, монетизация ВВП падает до 30–31%. Однако вследствие переноса курса в цены соответствующего снижения темпов инфляции не происходит. Накопленный индекс потребительских цен за 5 лет достигает почти 40%, при этом в 2011 г. тенденция к снижению инфляции нарушается, и рост цен в этом году выше, чем в 2010 г.

Как мы уже отмечали выше, шестой сценарий развития экономики, предполагающий отказ ЦБ РФ от контроля за курсом в условиях резкого падения цен на нефть, является весьма условным. На практике в силу качественных изменений в поведении всех участников рынка и очевидных политических последствий такого решения для денежных властей описываемое развитие событий вряд ли возможно.

Согласно нашим расчетам, в условиях неизменного поведения остальных участников рынка при заданном снижении цен на энергоносители годовое падение номинального курса рубля к доллару США составит более 25%, а за весь рассматриваемый период рубль обесценится примерно на 40%, что меньше, чем в сценарии с постепенным снижением цен на нефть.

Вследствие негативного шока темпы роста реального ВВП становятся отрицательными уже в 2008 г. и остаются на данном уровне в течение всего периода (совокупное снижение ВВП за 5 лет составит не более 1%), однако уже в 2011 г. вследствие развития процессов импортозамещения и адаптации экономики к низким ценам на нефть намечается тенденция к выходу темпов роста из отрицательной области. Примечательно, что сальдо торгового баланса во все годы остается положительным.

Тяжелее всего резкое падение цен скажется на бюджетной сфере: средства Стабилизационного фонда заканчиваются уже в начале третьего года низких цен (2009 г.), при этом дефицит федерального бюджета колеблется в пределах 5,0–5,5% ВВП (без учета очевидных предположений о необходимом снижении бюджетных расходов в сложившихся обстоятельствах).

В данном сценарии мы не предполагаем возможность дополнительной эмиссии, связанной с необходимостью финансировать дефицит федерального бюджета, соответственно темпы прироста денежной массы становятся еще ниже, чем в пятом сценарии. Проведение жесткой денежно-кредитной политики позволяет ослабить перенос падения курса в цены, и инфляция в 2011 г. снижается до 4,5%.

С точки зрения уровня жизни населения, согласно нашим расчетам, данный сценарий позволяет в значительной степени законсервировать текущую ситуацию. Так, доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) останется фактически неизменной на уровне около 5,4%, а доля населения с доходами ниже прожиточного минимума вырастет примерно до 16,7%.

Альтернативой политике номинальной девальвации рубля является по-

литика поддержания курса рубля на фиксированном уровне (сценарий VII). Расчеты в рамках данного сценария показали, что при фиксации курса рубля к доллару США на уровне 27,0 руб. за доллар золотовалютных резервов хватает на удержание курса в течение 4 лет, в начале 2011 г. резервы исчерпываются до нуля. Однако, как отмечалось выше, полученные в данном сценарии количественные оценки являются максимально условными, так как в реальности проведение политики фиксированного курса рубля в условиях резкого падения цен на нефть означает неминуемое возникновение атаки на рубль уже в течение первого года, и золотовалютные резервы кончатся значительно быстрее, чем это показывает модель.

Соответственно, модель недооценивает и масштабы снижения уровня жизни населения. Согласно модельным расчетам, доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) несколько увеличивается – с 5,4 до 5,7%, тогда как доля населения с доходами ниже прожиточного минимума вырастет с 15,8 до 18,3%.

Сравнительный анализ проведенных оценок последствий трех кризисных сценариев позволяет сделать следующие выводы.

В рамках заданных предпосылок при снижении цен на нефть не существует реальной возможности избежать серьезного замедления роста и стагнации экономики. Вместе с тем у России есть возможность не доводить ситуацию до кризиса, сопоставимого по масштабам с событиями второй половины 1998 г.

Наименьшие потери экономика несет в случае выбора политики номинальной девальвации рубля при падении цен на нефть, однако при реализации данного варианта следует учитывать возникающие политические ограничения. Кроме того, в данном варианте, аналогично IV кв. 1998–1999 гг. можно ожидать возникновение тенденции экономического роста из-за эффекта импортозамещения при ослаблении реального курса национальной валюты.

Вместе с тем необходимо отметить, что заданные нами предпосылки для кризисных сценариев являются достаточно жесткими в рамках исторических перспектив. В частности, нами рассматривается случай сохранения цен на нефть на низком уровне в течение 3–4 лет подряд.

Маловероятным представляется случай резкого падения более чем в 2 раза цен на нефть в течение одного года. Следовательно, с точки зрения динамики нефтяных цен более вероятным является пятый сценарий, и варианты политики, по-видимому, будут реализовываться в условиях этого сценария. Соответственно, отпуск Банком России номинального курса рубля в свободное плавание в условиях более высоких, хотя и снижающихся, цен на нефть, когда экономика обладает большим запасом прочности, уменьшает объективные трудности реализации данной политики на практике.

Необходимо также отметить, что модель, возможно, переоценивает зависимость экономики России от цен на нефть, так как на протяжении последних лет важным фактором экономического роста стали инвестиции, а модель

отражает в первую очередь взаимосвязь между динамикой сырьевых цен и ростом экономики в России.

* * *

Анализ различных сценариев развития экономики России в условиях высоких и низких цен на энергоносители позволяет выявить варианты политики, реализация которых обеспечивает достижение относительно лучших показателей развития экономики в обоих случаях.

При высоких ценах на нефть такой политикой является политика максимальной стерилизации операций ЦБ РФ на валютном рынке при накоплении золотовалютных резервов. Основной проблемой при реализации данной политики является то, что положительные последствия ее проведения реализуются на практике в средне- и долгосрочной перспективе, тогда как трудности с проведением жесткой денежной политики финансовые власти ощутят незамедлительно.

При снижении цен на нефть лучшей представляется политика девальвации рубля. При этом критически важной на начальной стадии снижения цен на энергоносители до их приближения к нижней точке спада является подача сигнала о том, что денежные власти, несмотря на возможные политические последствия, не будут стараться поддерживать курс рубля на текущем уровне и тратить свои золотовалютные резервы. Это позволит свести спекулятивные атаки на рубль к минимуму и ослабить влияние кризиса на экономику.

2.4. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2006 г. не был отмечен кардинальными изменениями в системе межбюджетных отношений. Структура налоговых доходов и налоговых полномочий различных уровней власти в целом осталась аналогичной предыдущему году. На федеральном уровне продолжали действовать устоявшиеся в течение последних нескольких лет каналы финансовой поддержки региональных бюджетов⁴⁴. На фоне роста доходов федерального бюджета в реальном выражении финансовое состояние субнациональных бюджетов с учетом получаемой федеральной финансовой помощи можно охарактеризовать как стабильно устойчивое.

Однако совокупность решений, принятых и/или вступивших в силу в 2005–2006 гг. позволяет сделать вывод о том, что Россия продолжает двигаться по пути формирования корпоративного федерализма. Об особенностях этой модели мы писали в предыдущем обзоре: единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам на федеральном уровне дополняется административно-политическим контролем за региональными властями. При этом федеральные власти воспринимают регионы как филиалы единой корпорации. Это подтверждают такие решения, как уже рассмотренные в обзоре за предыдущий год фактическая отмена выборности глав субъектов Российской Федерации, односторонние решения федерального

⁴⁴ См.: Российская экономика. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП. Вып. № 21–27.

центра по «монетизации льгот», разграничению полномочий и проведению национальных проектов. В 2006 г. данные тенденции усилились: был принят закон о федеральном бюджете на 2007 г., по которому значительно выросла доля субвенций и субсидий в межбюджетных трансфертах. Это свидетельствует о том, что субнациональным властям все чаще отводится роль «ответственных исполнителей» отдельных мероприятий, спланированных, профинансированных и контролируемых федеральным центром.

2.4.1. Эволюция бюджетного федерализма в России

Развитие российского федерализма носило «маятниковый характер»: централизованная структура СССР сменилась значительной децентрализацией 1990-х гг. Однако затем снова стали преобладать тенденции централизации. Можно выделить несколько причин усиления тенденций централизма в России:

1. Прежде всего, институциональная среда российского федерализма была крайне гибкой, вернее, даже несформированной: в Конституции не были исчерпывающе прописаны права и обязанности субъектов Российской Федерации, значительная часть государственных полномочий, жизненно важных для общества, была отнесена к «совместной компетенции». Баланс распределения властных полномочий мог быть легко нарушен в сторону как дальнейшей децентрализации (вплоть до распада страны), так и централизации (вплоть до де-факто унитарного государства). Дальнейший ход событий зависел от того, кто сумеет сосредоточить в своих руках решающие финансовые и властные ресурсы – федеральный центр или регионы. Остальные причины централизации объясняют, почему шаткое равновесие 90-х гг. сменилось именно централизацией государства.

2. В условиях экономических кризисов (в начале 1990-х гг. и в 1998 г.) и неравномерного размещения производства у многих регионов не было достаточных финансовых ресурсов для реализации полученных от центра полномочий. В результате центр приобрел дополнительные властные полномочия по перераспределению ресурсов между регионами, большинство из которых было заинтересовано в таком перераспределении.

3. Интересы многих регионов были несовместимы. Региональные власти не смогли выработать единую позицию по распределению полномочий и отстоять ее перед федеральным центром.

4. Необходимость проведения общенациональных реформ и решения общенациональных проблем (например, выплата огромного национального внешнего долга или необходимость консолидации общества перед угрозой распространения терроризма) увеличила в глазах общества ценность единства политического и экономического пространства.

5. Зависимость между степенью децентрализации в настоящем и состоянием соответствующих институтов в прошлом⁴⁵. Прошлое всех россий-

⁴⁵ Path dependence – Arzaghi M., Henderson J. Why countries are fiscally decentralizing//Journal of Public Economics. Vol. 89. № 7. 2005. P. 1186–1188.

ских институтов и общества в целом тесно связано с плановой экономикой и сверхцентрализованной административно-командной системой принятия решений, что в значительной степени повлияло на перераспределение властных и финансовых ресурсов в пользу федерального центра.

В России постепенно сформировалась национальная модель федерализма. В этой модели уникально сочетаются принципы кооперации и конкуренции с административным контролем федерального центра. С одной стороны, регионы конкурируют друг с другом за размещение на их территории наиболее прибыльных предприятий, получение финансовой помощи из центра и государственных инвестиционных ресурсов. С другой стороны, важнейшие полномочия и финансовые ресурсы сосредоточены в руках федерального центра, который устанавливает единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам, обеспечивает единство налоговой системы для всей Федерации. Все это – характерные черты кооперативного федерализма немецкого типа. Однако в Германии субнациональные власти через партийную систему и Бундесрат имеют возможность оказывать значительное влияние на формирование политики федерального центра. В России же неразвитость партийной системы поставила перед федеральным центром сложную задачу: с помощью административных методов обеспечить эффективность регионального управления. Федеральный центр вынужден рассматривать регионы как филиалы корпорации, ставить перед ними стратегические цели и оценивать региональные власти по результатам их работы.

2.4.2. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня

В целях анализа основных тенденций 2006 г. в области отношений между бюджетами различных уровней рассмотрим структуру доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и ее изменение в течение последних лет. В *табл. 22* представлены данные, характеризующие долю налоговых доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.

Таблица 22

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета Российской Федерации в 1992–2006 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Налоговые доходы	44,2	53,1	53,4	47,6	49,5	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9	31,8
Расходы	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	54,2	49,3	50,0	50,8	49,5	43,4

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Из данных, приведенных в *табл. 22*, видно, что начинавшаяся в 1999 г. тенденция к централизации налогов в федеральном бюджете в 2006 г. была

несколько скорректирована. Если в период 1999–2005 гг. доля налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в доходах консолидированного бюджета России снизилась с 56,6% в 1998 г. до 30,9% в 2005 г., то в 2006 г. доля налоговых доходов субъектов Федерации в доходах консолидированного бюджета увеличилась до 31,8%. В то же время доля расходов бюджетов субъектов Федерации в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации снизилась с 49,5 до 43,4%. Такое снижение было вызвано более быстрым ростом расходов федерального бюджета. Рассматривая состояние налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в 2005 г., необходимо отметить, что, как и ранее, более половины налоговых доходов обеспечивают поступления двух налогов – налога на доходы физических лиц (34% налоговых доходов региональных бюджетов) и налога на прибыль организаций (42%). Доля поступлений от этих двух налогов в налоговых доходах региональных бюджетов 2006 г. незначительно снизилась по сравнению с 2005 г. с 80% до 77% за счет небольшого снижения доли налога на прибыль. Следует отметить, что поступления от налога на доходы физических лиц в консолидированные бюджеты субъектов РФ выросли до 3,5% ВВП (в 2005 г. – 3,3% ВВП), а поступления налога на прибыль несколько снизились до 4,35% ВВП (в 2005 г. – 4,41% ВВП). Продолжилось падение поступлений акцизов до 0,6% ВВП (в 2005 г. – 0,7% ВВП), поступления от платежей за пользование природными ресурсами остались на прежнем уровне – 0,26% ВВП. При этом выросли налоги на малый бизнес с 0,33% ВВП до 0,36% ВВП. Поступления от налогов на имущество в долях ВВП за год не изменились и составили 1,17% ВВП.

При этом анализ показателя налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения показывает, что в 2006 г. продолжилось снижение межрегиональной неравномерности этого показателя – так, значение соответствующего индекса Джини за год уменьшилось и составило 0,48 (0,57 в 2004 г., 0,51 – 2005 г.). В 2006 г. снижение межрегиональной неравномерности душевых налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ произошло главным образом из-за снижения доли неравномерно распределенного налога на прибыль в консолидированных бюджетах субъектов РФ. Еще одной причиной снижения неравномерности этого показателя стало объединение данных по исполнению бюджетов Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов. Можно также выдвинуть гипотезу, согласно которой после экономического кризиса оживление экономической активности начинается в небольшом числе регионов (в России это нефтедобывающие регионы и крупнейшие экономические центры). В результате происходит расслоение регионов по различным показателям, в том числе и по показателям налоговых доходов. Такая тенденция прослеживалась в России в 1999–2004 гг. Экономический рост, захватывая новые районы страны, приводит к снижению неравномерности распределения налоговых доходов. Подтвердится ли данная гипотеза, покажет время. В настоящее же время судить о справедливости данной гипотезы

тезы, основываясь лишь на данных о налоговых доходах, представляется преждевременным, так как снижение межрегиональной дифференциации душевых налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2005 г. было вызвано главным образом централизацией в федеральном бюджете неравномерно распределенных налогов: налога на добычу полезных ископаемых (9,4% налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата) и налога на прибыль (1,5%).

В реальном выражении доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ выросли на 18%. Снижение доходов в реальном выражении произошло у 7 субъектов Федерации.⁴⁶ Необходимо отметить, что в Новгородской области и в Республике Саха бюджетные доходы в реальном выражении снизились незначительно: на 0,66 и 0,67% соответственно. В большинстве случаев снижение доходов региональных бюджетов связано с «уходом» крупного налогоплательщика и снижением платежей по налогу на прибыль. Так, поступления по налогу на прибыль организаций в 2006 г. в реальном выражении снизились по сравнению с 2005 г. в Чукотском АО на 86%, в Республике Мордовия – на 68%, в Ханты-Мансийском АО – на 62%, в Омской области – на 51%. Необходимо отметить, что в 2005 г. во всех этих регионах доля налога на прибыль организаций в доходах бюджета субъекта РФ значительно превышала значение данного показателя в среднем по России. Очевидно, что при такой зависимости данных субъектов РФ от платежей по налогу на прибыль «уход» крупного налогоплательщика не мог не вызвать снижения бюджетных доходов.

Максимальный прирост налоговых доходов в абсолютном выражении был достигнут в г. Москве, Санкт-Петербурге, Красноярском крае, т.е. в регионах с высокой бюджетной обеспеченностью и с высокой долей налога на прибыль в структуре налоговых доходов в 2006 г. Необходимо отметить, что в целом по России доля налога на прибыль в доходах субъектов РФ снизилась с 32% в 2005 г. до 31%. В данных субъектах РФ она, напротив, возросла: в г. Москве – с 44 до 47%, в Красноярском крае – с 35 до 43%, в Санкт-Петербурге – с 22 до 32% (в 1,4 раза!). Наибольший прирост бюджетных доходов в реальном выражении в расчете на душу населения наблюдался в Агинском Бурятском АО (увеличение в 7,48 раза по сравнению с уровнем 2005 г.). Такой резкий рост бюджетных доходов был вызван регистрацией в данном регионе крупного налогоплательщика (платежи по налогу на прибыль в реальном выражении выросли в 17,8 раза).

Высокая зависимость региональных бюджетов от платежей по налогу на прибыль приводит к обострению борьбы между региональными властями за регистрацию на их территории крупных налогоплательщиков. В этой борьбе основной упор делается не столько на улучшение инвестиционного климата с целью привлечь налогоплательщика на свою территорию, сколько на использование административного ресурса или «подкупа» крупного налогоплатель-

⁴⁶ Новгородская область, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский АО, Омская область, Республика Саха (Якутия), Чукотский АО.

щика с помощью бюджетных субсидий на проекты, чья реализация выгодна конкретным компаниям.

Возможны два пути решения указанной выше проблемы: во-первых, снижение «мобильности» налога на прибыль; во-вторых, адаптация бюджетной системы к быстрым и значительным «миграциям» налоговых баз.

Первый путь наиболее привлекателен, но трудно реализуем. Несмотря на то что согласно ст. 288 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) «организация обязана отчислять часть своей прибыли в регионы, где она осуществляет свою деятельность по формуле $0,5(a + b)$, где a – доля остаточной стоимости основных средств этой организации в данном регионе; b – доля заработной платы или численности работников данной организации в этом регионе», из-за недостатков ст. 40 и ст. 20 НК РФ «формально независимые предприятия» могут не только укрывать часть налога на прибыль, но и из-за этого легко «перебрасывать» прибыль из одного региона в другой. Однако в настоящее время решение проблемы трансфертного ценообразования не представляется возможным с точки зрения налогового администрирования.

В этой связи целесообразно вновь рассмотреть вопрос о внедрении в российское налоговое законодательство понятия консолидированного налогоплательщика налога на прибыль организаций, предполагающего определение налоговой базы по данному налогу в целом по всем налогоплательщикам, входящим в состав холдинга, с последующим перераспределением налоговых доходов между бюджетами субъектов Федерации, на территории которых осуществляют деятельность налогоплательщики, входящие в состав холдинга. Однако, скорее всего, объединение юридических лиц для уплаты налога на прибыль будет добровольным. Следовательно, институт «консолидированного налогоплательщика» вряд ли сможет полностью решить проблему «миграции» налога на прибыль.

Можно отменить 4%-ную региональную льготу по налогу на прибыль. Это снизит заинтересованность бизнеса в декларировании прибыли в одних регионах в ущерб другим. Однако в настоящее время, как мы уже отмечали, регионы в основном «переманивают» крупных налогоплательщиков не с помощью налоговых льгот, а применяя административный ресурс.

Многие компании (например, «Газпром», «Транснефть») учитывают значительную часть своего имущества (трубопроводы) на балансе головных компаний, зарегистрированных в столицах. При распределении налога на прибыль регионы, где фактически находится данное имущество, теряют значительные доходы. Справедливым видится распределение налога на прибыль не только между регионами, где находятся обособленные подразделения организаций, но и на их имущество. Это позволит сделать налог на прибыль в таких важнейших отраслях, как транспортировка газа и нефти, менее мобильным. Однако и этот вариант снижения «мобильности» налога на прибыль довольно сложно реализовать с точки зрения налогового администрирования.

Таким образом, в краткосрочной перспективе вряд ли удастся изменить налоговое законодательство таким образом, чтобы радикально снизить «мобильность» налога на прибыль. Следовательно, необходимо адаптировать бюджетную систему к быстрым и значительным «миграциям» налоговых баз. Единственным рациональным способом сгладить резкие колебания доходов региональных бюджетов является создание региональных стабилизационных фондов, так как большинство инструментов, применяемых для достижения данной цели федеральным центром, не так эффективно⁴⁷.

В 2006 г. третий год подряд был зафиксирован совокупный профицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации в размере 0,52% ВВП. При этом наблюдался рост профицита консолидированных бюджетов субъектов РФ на 0,26 п.п. ВВП по сравнению с 2005 г.

Анализ количественных характеристик финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета (см. табл. 23) показывает, что объем перечисляемых субнациональным бюджетам федеральных финансовых ресурсов на безвозмездной основе в 2006 г. незначительно сократился (на 0,08 п.п. ВВП, или на 3,6% по сравнению с 2005 г.).

Расходы федерального бюджета на предоставление финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в 2006 г. претерпели определенные изменения по сравнению с рядом предшествующих лет. Так прервалась тенденция к снижению финансирования из ФФПР, начавшаяся в 2003 г. Дотации из ФФПР выросли с 0,88% ВВП в 2005 г. до 0,94% ВВП в 2006 г. Однако из-за порядка ежегодной индексации ФФПР на индекс потребительских цен можно прогнозировать, что в дальнейшем тенденция к снижению доли финансирования из ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов возобновится с новой силой. Экономический рост в реальном выражении при сохранении доли государственных расходов в ВВП приведет к росту государственных расходов, превышающему рост потребительских цен. В ближайшее время можно прогнозировать рост государственных расходов опережающими темпами по отношению к росту экономики. Можно также предположить, что межбюджетные трансферты будут расти, как минимум, теми же темпами, что и расходы федерального бюджета. Следовательно, темп роста ФФПР будет значительно отставать от темпов роста других межбюджетных трансфертов. Закон о федеральном бюджете на 2007 г., который будет подробно рассмотрен ниже, подтверждает справедливость сделанных предположений: планируется, что общий объем межбюджетных трансфертов вырастет с 2,17% ВВП в 2006 г. до 2,51% ВВП в 2007 г., а объем ФФПР сократится – с 0,94% ВВП до 0,83% ВВП.

В связи с разграничением полномочий между уровнями бюджетной системы и стремлением федерального центра финансировать федеральные мандаты в полном объеме значительно возросло финансирование из Фонда компенсаций: с 0,17% ВВП в 2005 г. до 0,30% ВВП в 2006 г. После резкого

⁴⁷ Назаров В.С. Нужны ли региональные стабилизационные фонды // Банковское дело. 2007. № 2. С. 40– 45.

роста фонда софинансирования социальных расходов с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП в 2005 г., вызванного «монетизацией» льгот (значительную долю в расходах фонда составили субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов отдельных категорий граждан), в 2006 г. объем субсидий из данного фонда незначительно сократился до 0,11% ВВП. Несколько снизились дотации на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов: с 0,24% ВВП в 2005 г. до 0,16% ВВП в 2006 г. Как и годом ранее, активное использование этого механизма финансирования усилило проблему «мягких бюджетных ограничений». Финансирование из фонда развития регионов и из фонда реформирования региональных финансов осталось на прежнем уровне – примерно по 0,01% ВВП. К отрицательным результатам развития межбюджетных отношений в 2006 г. можно отнести значительное увеличение взаимных расчетов, одного из самых непрозрачных инструментов межбюджетных отношений, – с 0,01% ВВП в 2005 г. до 0,05% ВВП в 2006 г.

В 2004–2005 гг. были предприняты попытки по увеличению прозрачности межбюджетных отношений. Так, в 2005 г. впервые средства Федерального фонда финансовой поддержки регионов и Фонда компенсаций распределялись согласно методике, утвержденной постановлением правительства. На формализованной основе осуществлялось формирование и использование Фонда софинансирования социальных расходов, Фонда реформирования региональных финансов и части дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ. Несмотря на проведенные реформы, отличительными характеристиками данного вида федеральных бюджетных расходов по-прежнему являются значительные суммы средств, распределяемых в порядке межбюджетного регулирования без наличия каких-либо методологических и финансово-экономических обоснований. В общем объеме переданных ресурсов доля финансовой помощи, распределяемой на формализованной основе, в 2006 г. составила менее 60%.

Характерной чертой 2003–2006 гг. стал пересмотр закона о бюджете и увеличение изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам (в 2006 г. – на 32 млрд руб.). Несмотря на то что объем дополнительной, не предусмотренной в начале финансового года помощи регионам уменьшился по сравнению с 2005 г. более чем в 2 раза, сам факт существования значительного источника мягких бюджетных ограничений ставит под сомнение эффективность проведенной реформы распределения финансовой помощи регионам.

В качестве примеров существующего порядка и принципов распределения дополнительной финансовой помощи можно привести следующие решения:

- дотации на сбалансированность региональных бюджетов были увеличены в течение 2006 г. с 25 млрд до 40 млрд руб., т.е. на 62%;

- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельскохозяйственных работ, были увеличены с 5 млрд до 12,5 млрд руб. (в 2,5 раза);
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на вознаграждение за классное руководство в определенных правительством Российской Федерации типах государственных и муниципальных образовательных учреждений были увеличены с 7,7 млрд до 11,7 млрд руб. (в 1,5 раза);
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медсестрам «Скорой медицинской помощи» были увеличены с 4,7 млрд до 5,1 млрд руб. (на 10%).

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в последние годы явно замедляется начатый в 1997–1998 гг. процесс реформирования межбюджетных отношений. Реформа принципов распределения федеральной финансовой помощи, как показывает практика последних лет, остается на повестке дня, так как существующая система является недостаточно прозрачной, что не позволяет сделать выводы о ее эффективности, а также дает основания предполагать возможность создания с ее помощью негативных стимулов для бюджетной политики региональных и местных властей. Ниже будут рассмотрены изменения характеристик межбюджетных отношений, вызванные принятыми в 2006 г. решениями в области фискального федерализма и субнациональных финансов.

Таблица 23

Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992–2006 гг. (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1. Финансовая помощь бюджетам других уровней				1,8	2,3	2,5	1,6	1,18	1,43	1,79	2,2	1,94	1,7	1,65	1,52	1,64
1.1. Федеральные целевые программы, а также субсидии субъектам РФ на поддержку сельского хозяйства, водохозяйственные мероприятия, поддержку малого предпринимательства, мероприятия по оздоровлению детей														0,05	0,15	0,27
1.2. Фонд софинансирования социальных расходов											0,15	0,11	0,04	0,12	0,11	0,11

Раздел 2
Денежно-кредитная и бюджетная сферы

Продолжение таблицы 23

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.3. Фонд финансовой поддержки регионов	0	0	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	1,14	1,36	1,3	1,05	0,88	0,94	0,83
В том числе:																
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	0	0	0,36	0,86	0,68	0,86	1	0,99	0,96	1,14	1,36	1,3	1,05	0,88	0,94	0,83
государственная поддержка «северного завоза»									0,06	0,08	0,08	0,07	–	–	–	0,00
трансферты за счет НДС	0	0	0	0,31	0,36	0,36	0,12	–	–	–	–	–	–	–	–	0,00
1.4. Дотации и субвенции	0	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,1	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,27	0,36	0,21	0,25
В том числе:																
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов													0,11	0,24	0,16	0,16
1.5. Средства Фонда реформирования региональных финансов										0	0,01	0,01	0,01	0	0,01	0,01
1.6. Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления (субсидии и субвенции)											0,01	0,01	0,01	0,01	0,08	0,13
1.7. Фонд финансирования развития регионов									0,03	0,05	0,1	0,1	0,15	0,01**	0,01	0,02
1.8. Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,2	0,14	0,12	0,01	0,05	0,00
1.9. Ссуды и бюджетные кредиты за вычетом погашения другим уровням гос. управления**	0,09	0,03	0,02	0,04	0,23	0,64	–0,03	–0,1	–0,08	0,02	0,09	–0,01	–0,02	–0,03	–0,04	0,00
2. Фонд компенсаций										0,37	0,38	0,36	0,34	0,17	0,30	0,49
3. Другие межбюджетные трансферты								0,18	0,11	0,4	0,45	0,54	0,35	0,33	0,34	0,38
Всего средств, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,7	3,4	1,8	2,3	2,5	1,6	1,36	1,54	2,56	3,03	2,84	2,39	2,25	2,17	2,51

* По закону о бюджете на 2007 г.

** С 2005 г. – только бюджетные кредиты.

2.4.3. Федеральный бюджет на 2007 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2007 г., составляет около 784 млрд руб. Это в 1,31 раза больше, чем объем средств, предусмотренный законом о федеральном бюджете на 2006 г. при том, что общие расходы федерального бюджета вырастут в 1,23 раза. В результате более быстрого роста межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы их доля в расходах федерального бюджета вырастает по сравнению с 2006 г. с 13,5 до 14,2%.

Основной канал финансовой помощи региональным властям – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из **Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР)** – вырастет на 14,1% и составит 260,4 млрд руб. Необходимо отметить, что в 2007 г. возобновится тенденция сокращения доли этого фонда в межбюджетных трансфертах до 33,2% (в 2006 г. – 43,1% по закону о федеральном бюджете на начало финансового года и 38,2% – по закону о федеральном бюджете на конец финансового года).

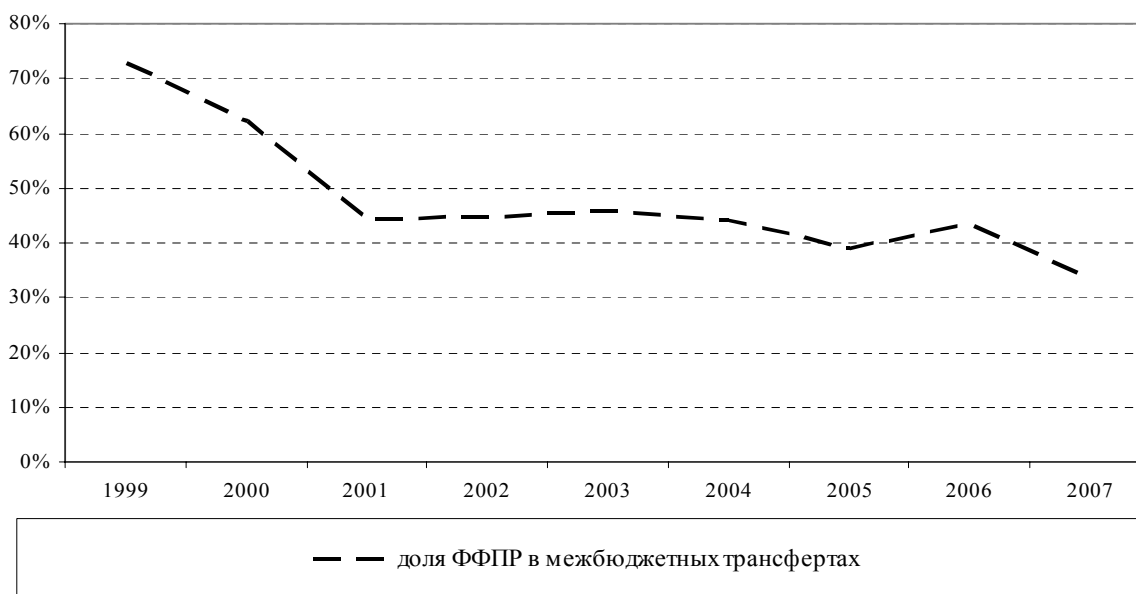


Рис. 10. Доля дотаций из ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в 1999–2007 гг.

Как видно из представленных на *рис. 10* данных, доля дотаций из ФФПР в межбюджетных трансфертах сократилась с 73% в 1999 г. до 34% в 2007 г. Учитывая, что методика формирования данного фонда является одной из самых прозрачных, данную тенденцию нельзя оценивать как положительную. Еще одним негативным аспектом, связанным с ФФПР в 2007 г., станет изменение методики его распределения. Хотя предлагаемая Министерством финансов Методика распределения дотаций из ФФПР на 2007 г. обладает опре-

деленными преимуществами перед ныне действующей методикой, однако важнейшим качеством предоставления межбюджетных трансфертов является предсказуемость и стабильность во времени. Изменение Методики распределения дотаций из ФФПР каждые 1–2 года не увеличивает стабильность бюджетной системы. Пересмотр действующей Методики распределения дотаций из ФФПР целесообразен в среднесрочной перспективе, а изменять методику, внося в нее даже незначительные изменения, как нам представляется, следует не чаще 1 раза в 3–5 лет. В долгосрочной перспективе целесообразно увеличение доли ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов, главным образом за счет сосредоточения в нем дотаций бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, а также иных трансфертов, чье распределение осуществляется без четких, утвержденных методик.

Начиная с 2005 г. **Фонд компенсаций** (далее – **ФК**) объединяет в себе средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Закон о федеральном бюджете на 2007 г. предусматривает значительное увеличение объема **ФК** – с 73,9 млрд руб. в 2006 г. до 153,1 млрд руб. (в 2,08 раза). Интересы Федерации в регионах начинают постепенно доминировать над интересами самих регионов, так как в Фонде компенсации сосредоточено в основном финансирование федеральных мандатов. Основное объяснение этому – реформирование системы социальной поддержки и передача на региональный уровень значимых расходных обязательств. В 2007 г. субвенции Фонда компенсаций будут расходоваться в основном на следующие цели:

- субвенции бюджетам регионов на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан – 81,7 млрд руб., или 53% **ФК** (по сравнению с 2006 г. значительный рост – в 1,39 раза);
- субвенции бюджетам регионов на осуществление полномочий по реализации государственной политики занятости населения, включая расходы на администрирование этих полномочий – 33 млрд руб., или 21% **ФК**;
- субвенции бюджетам регионов на цели повышения денежного довольствия и заработной платы работникам территориальных подразделений милиции, а также сотрудникам органов пожарной охраны, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – 15 млрд руб., или 9,8% **ФК**.

С одной стороны, стремление федерального центра финансировать расходные мандаты является безусловным плюсом для бюджетной системы в целом. С другой стороны, при значительном вертикальном бюджетном дисбалансе и различных потребностях регионов необходимо такими же темпами увеличивать и нецелевое финансирование региональных властей. Кроме того, помимо перечисленных выше крупных субвенций, которые значимы для бюджетов субъектов Федерации, последний федеральный бюджет предусматривает значительное число «малых субвенций». По 8 направлениям фи-

нансирование составляет менее 1 млрд руб.⁴⁸ Отдельные же субъекты Федерации по данным направления зачастую получают менее 1 млн руб. Например, Республика Алтай получит в 2007 г. 176 тыс. руб. для финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований полномочий по составлению (изменению, дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции. Затраты на администрирование данных субвенций (планирование и контроль за расходованием) могут превысить размер самих субвенций. По нашему мнению, необходимо в среднесрочной перспективе пересмотреть принципы делегирования полномочий. Существующий порядок финансирования делегированных полномочий не обеспечивает полное покрытие региональных расходов по их исполнению (например, не учитываются затраты регионов на администрирование переданных полномочий). Отсутствует четкое экономическое обоснование эффективности делегирования полномочий. Кроме того, возникает вопрос об эффективности унификации процесса делегирования полномочий: в некоторых регионах делегирование может быть эффективным, а в некоторых – нет. Целесообразно осуществить проверку эффективности существующего разграничения полномочий и при необходимости:

а) отказаться от делегирования регионам ряда федеральных полномочий, перейдя к их финансированию непосредственно из федерального бюджета;

б) передать ряд федеральных полномочий субъектам Федерации в полном объеме с соответствующим увеличением объема нецелевых трансфертов и трансфертов с жесткими условиями расходования полученных средств и/или расширением собственных доходов региональных бюджетов;

⁴⁸ 1) Субвенции бюджетам для финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований полномочий по составлению (изменению и дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации (144 млн руб.); 2) субвенции бюджетам на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов (46 млн руб.); 3) субвенции бюджетам на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты (31 млн руб.); 4) субвенции бюджетам на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью (677 млн руб.); 5) субвенции бюджетам на осуществление полномочий по выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений (5 млн руб.); 6) субвенции бюджетам на реализацию полномочий по осуществлению выплат инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (34 млн руб.); 7) субвенции бюджетам на осуществление мероприятий, связанных с перевозкой между субъектами Российской Федерации, а также в пределах территорий государств – участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений (34 млн руб.); 8) субвенции бюджету г. Санкт-Петербурга на осуществление высшим исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга полномочий по управлению федеральным имуществом (19 млн руб.).

в) рассмотреть возможность делегирования/централизации некоторых полномочий на договорной основе с четкими, законодательно закреплёнными условиями таких договоров. Необходимо отметить, что Россия имеет значительный отрицательный опыт разграничения полномочий на договорной основе, хотя зарубежный опыт нередко свидетельствует в пользу эффективности этого механизма. Поэтому возвращение к данному вопросу целесообразно в долгосрочной перспективе и потребует тщательной юридической и экономической проработки.

Объём **фонда софинансирования социальных расходов** увеличится в 2007 г. не так значительно, как Фонд компенсаций, – в 1,36 раза и составит 35,4 млрд руб. Это изменение в основном вызвано увеличением субсидий бюджетам на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на выплату заработной платы приемному родителю.

Помимо этого, необходимо отметить, что в 2007 г. существенно сократятся составлявшие значительную величину в предыдущие годы расходы по федеральным целевым программам развития республик Татарстан и Башкортостан, которые были приняты в качестве компенсирующих мер в результате прекращения действия особых налогово-бюджетных условий договоров о разграничении полномочий между этими регионами и федеральным центром. Если в предыдущие годы по этим статьям распределялось более 20 млрд руб., а в 2005–2006 гг. на цели финансирования указанных программ направлено около 11 млрд руб., то в 2007 г. осталась лишь Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан», общий объём финансирования которой составит около 3 млрд руб.

Однако закон о федеральном бюджете на 2007 г. также содержит решения, направленные на значительное увеличение дискреционных межбюджетных трансфертов. Объёмы и порядок распределения этих трансфертов могут существенно меняться в зависимости от воли федерального центра. В 2007 г. резко возрастают отраслевые субсидии, а также федеральные целевые программы, направленные на поддержку отдельных регионов:

- субсидии региональным бюджетам на поддержку сельского хозяйства – 27,6 млрд руб. (рост в 1,6 раза по сравнению с 2006 г.);
- субсидии региональным бюджетам на строительство и модернизацию территориальных и муниципальных автомобильных дорог, включая дороги в поселениях, в том числе на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки – 35 млрд руб. (в 2006 г. такого вида субсидий не существовало);
- субсидии на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в государственных и муниципальных общеобразовательных школах – 11,7 млрд руб. (рост в 1,5 раза по сравнению с суммой, предусмотренной на начало финансового года в 2006 г.);
- федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 г.» – 5,5 млрд руб.;
- создание технопарков в сфере высоких технологий – 2 млрд руб.;

- федеральная целевая программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 г. и последующие годы)» – 11,9 млрд руб. (рост в 17 раз по сравнению с 2006 г.);
- федеральная целевая программа «Юг России» – 4,9 млрд руб. (рост в 2 раза по сравнению с 2006 г.);
- федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. и до 2010 г.» – 4,5 млрд руб. (рост в 1,6 раза по сравнению с уровнем 2006 г.).

В 1,24 раза по сравнению с 2006 г. вырастут дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов⁴⁹.

Значительное увеличение дискреционных трансфертов, не имеющих четкой привязки ни к бюджетной обеспеченности регионов, ни к финансированию федеральных мандатов, может вносить искажения в фискальное поведение субнациональных властей. Например, регион, имевший более высокую бюджетную обеспеченность до получения межбюджетных трансфертов, может не сохранить свое преимущество после получения финансовых ресурсов из федерального центра, что уменьшит его заинтересованность в самостоятельном принятии мер, направленных на увеличение налогового потенциала, т.е. в увеличении темпов экономического роста.

2.4.4. Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р были одобрены Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг. (далее – Концепция), а также план мероприятий по реализации Концепции.

Концепция направлена на решение следующих задач:

- 1) укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации;
- 2) создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;
- 3) создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- 4) повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;
- 5) оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.

⁴⁹ О негативном влиянии данного вида межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей см. в ежегодных обзорах ИЭПП «Российская экономика: тенденции и перспективы» за 2004–2005 гг.

Рассмотрим подробнее основные меры, предлагаемые данной Концепцией, и их возможное влияние на состояние межбюджетных отношений в России.

Укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации

Первым направлением в рамках решения данной задачи в Концепции названо обеспечение стабильности налогового законодательства и межбюджетных отношений в Российской Федерации в целях осуществления достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования. Предлагается исключить возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета. Необходимо отметить, что при неоспоримой правильности такого решения большинство изменений в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, уже принято (отмена оборотных налогов, налога с продаж, централизация НДС, отмена мелких региональных налогов и сборов и др.). При этом в предыдущие годы подход, предлагаемый в настоящей Концепции и заключающийся в полной компенсации регионам из федерального бюджета потерь от таких мероприятий, не всегда доминировал. Однако с учетом несовершенства российской налоговой системы приоритетность налоговой реформы над обеспечением стабильности межбюджетных отношений вызвала мало сомнений.

Кроме того, большинство налоговых баз тесно взаимосвязано: изменение правил исчисления одного налога может привести к изменению других налоговых баз. Федеральный центр может внести изменения в налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в федеральный бюджет, что может привести к снижению налогооблагаемой базы для налогов и сборов, зачисляемых в региональные и местные бюджеты. Например, увеличение вывозных пошлин, которые поступают исключительно в федеральный бюджет, может привести к снижению налоговой базы по налогу на прибыль, значительная доля которого зачисляется в бюджеты субъектов Федерации. Согласно Концепции такое снижение налоговой базы не требует компенсации из федерального бюджета, хотя его последствия для консолидированного бюджета субъектов Федерации в значительной мере аналогичны прямой централизации налога на прибыль в федеральном бюджете. Таким образом, предлагаемый в Концепции способ обеспечения стабильности налогового законодательства и межбюджетных отношений в Российской Федерации является формально правильным, однако сталкивается с довольно жесткими ограничениями. В связи с этим необходимо в среднесрочном периоде произвести расчет вертикального бюджетного дисбаланса с учетом доходных ис-

точников, их нестабильности, а также расходных обязательств всех уровней власти. И с учетом получившего значения вертикального бюджетного дисбаланса обеспечить соответствие доходных источников и расходных обязательств для всех уровней власти.

Для того чтобы регионы могли эффективно осуществлять среднесрочное бюджетное планирование, в Концепции предусмотрено установление ограничения по срокам принятия федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, вступающих в силу с очередного финансового года. Такие федеральные законы должны быть приняты не позднее 1 месяца до даты внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

С этой же целью в Концепции предлагается уточнить состав бюджетной классификации, перейдя к законодательному утверждению единых для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации групп и подгрупп классификации доходов бюджетов и источников финансирования дефицита бюджетов, разделов и подразделов классификации расходов, групп и статей операций сектора государственного управления, а также установить предельный срок внесения изменений в бюджетную классификацию.

Важным изменением в предложенной Концепции стал новый порядок ежегодной индексации объема средств Федерального фонда финансовой поддержки: в случае если фактический уровень инфляции (индекс потребительских цен) в отчетном году оказался выше прогнозируемого на этот год уровня инфляции, необходимо увеличивать объем средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на разницу между утвержденным на отчетный финансовый год объемом средств фонда и расчетным объемом средств исходя из фактического уровня инфляции, умноженную на прогнозируемый в текущем и очередном финансовых годах уровень инфляции. Данный порядок индексации объема ФФПР компенсирует более высокий уровень инфляции по сравнению с прогнозируемым с опозданием в один год. Если, например, в 2007 г. инфляция будет выше запланированной, то объем ФФПР на 2007 г. останется неизменным, а объем ФФПР на 2008 г. – увеличится. Необходимо отметить, что такое запаздывание, скорее всего, является неустранимым недостатком, значение которого будет сводиться к минимуму при снижении инфляции и/или улучшении качества прогнозов роста потребительских цен. Таким образом, можно оценить предложенный порядок индексации объема ФФПР как безусловно положительный.

Еще одним важным направлением в рамках решения задачи укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации в Концепции названо совершенствование структуры межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. Помимо основных форм предоставления межбюджетных трансфертов (ФФПР, Федеральный фонд компенсаций, Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, Федеральный фонд софинансирования социальных расходов, Федеральный

фонд регионального развития, бюджетные кредиты), чье формирование и распределение в основном формализовано, в условиях изменения налоговой системы, передачи с одного уровня бюджетной системы на другой расходных обязательств расширилось применение других межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субсидий. Распределение данных дотаций и субсидий производится вне формализованной основы без увязки с текущей финансовой помощью, предоставляемой в рамках основных форм межбюджетных трансфертов, а также без учета уровня бюджетной обеспеченности регионов, что существенно снижает эффект от предоставления межбюджетных трансфертов в целом. В Концепции провозглашается необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Особое внимание в Концепции уделяется совершенствованию механизмов распределения инвестиционной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемой из федерального бюджета. С учетом вступления в силу федеральных законов о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предлагается разграничить финансирование инвестиционных мероприятий, приводящих к увеличению федеральной и региональной собственности.

В Концепции предлагается также разработать и внедрить механизмы мониторинга и оценки федеральными органами исполнительной власти эффективности реализации полномочий, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также повысить ответственность за исполнение делегируемых полномочий. Предлагается на основе отчетных данных об использовании субвенций Федерального фонда компенсаций в 2005 г. внести изменение в порядок предоставления отчетности субъектов Российской Федерации о реализации переданных полномочий, ввести в практику федеральных органов исполнительной власти подготовку ежегодных докладов по оценке эффективности исполнения субъектами Российской Федерации делегируемых полномочий. Данная система мониторинга переданных полномочий, скорее всего, будет приводить к двум различным эффектам. С одной стороны, такая система может способствовать своевременному выявлению недостатков и улучшению качества предоставления населению услуг государства. С другой стороны, если значительная доля предоставляемых региональными властями государственных услуг будет приходиться на «федеральные мандаты», усилится административный контроль федерального центра за региональными властями. Это приведет к ослаблению конкурентных черт российского федерализма в пользу корпоративных. Региональные власти будут все больше восприниматься федеральным центром как филиалы единой корпорации, что

неизбежно приведет к значительной унификации большинства расходных программ, а, значит, неизбежно снизится их полезность для жителей многих регионов России.

Создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты

Политика в области создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, предлагаемая в Концепции, носит двойственный характер. С одной стороны, предусматривается ужесточение контроля за так называемыми дотационными регионами. С другой стороны, предусматриваются поощрительные меры для регионов, самостоятельно добившихся увеличения налогооблагаемой базы.

В целом такой подход представляется рациональным, однако предлагаемые в Концепции мероприятия по реализации данного подхода не являются бесспорными.

Прежде всего, в целях создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты в Концепции предлагается законодательно установить условия осуществления бюджетного процесса для субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня их дотационности. В зависимости от долей межбюджетных трансфертов в течение 2 лет из 3 последних отчетных, предоставляемых из федерального бюджета (за исключением средств, передаваемых на реализацию делегируемых полномочий), в объеме собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации делятся на 3 группы, в отношении которых предполагается применять различные требования.

В отношении субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета не превышает 20% объема собственных доходов, предполагается применять общие требования, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации, в части соблюдения ограничений на предельный размер государственного долга и дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета составляет от 20 до 60% объема собственных доходов, предлагается установить дополнительные ограничения, касающиеся расходов на содержание органов государственной власти и оплаты труда государственных служащих субъекта Российской Федерации, а также установить соблюдение предельных размеров повышения оплаты труда работникам бюджетной сферы.

Кроме того, для таких субъектов Российской Федерации предлагается установить норму об обязательной реализации предписаний Министерства финансов Российской Федерации по бюджетным вопросам, направленным в первую очередь на устранение возникших в ходе исполнения бюджета проблем в части образования кредиторской задолженности.

Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета составляет более 60% объема собственных доходов, необходимо установить следующие требования по контролю за эффективностью использования бюджетных средств:

- введение дополнительных ограничений на объем государственного долга и величину дефицита бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации;
- обязательное заключение соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации;
- введение запрета на финансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации мероприятий, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- проведение ежегодной проверки исполнения бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Аналогичные требования ведения бюджетного процесса предлагается ввести и во взаимоотношениях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Такой подход представляется методологически неверным.

Во-первых, некоторые требования, предъявляемые к дотационным регионам в Концепции, равно как и в Бюджетном кодексе, сформулированы нечетко. Бюджетный кодекс в настоящее время устанавливает ряд ограничений на бюджетную политику субъектов Российской Федерации, однако при этом формальное несоблюдение ограничений, утвержденных Бюджетным кодексом, зачастую связано с несовершенством формулировок самих требований. Так, согласно Бюджетному кодексу одним из условий получения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ является соблюдение соотношения размеров оплаты труда государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и соответствующих категорий федеральных государственных служащих. Реализация данного условия как нормы прямого действия приводит к наличию противоречий, поскольку задачи, выполняемые территориальными органами федеральных органов власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, различаются. Также отличаются друг от друга их функции, организационная структура и компетенция. Органы власти субъектов Российской Федерации могут использовать собственные подходы к повышению эффективности государственной и муниципальной службы в регионе, которые могут предполагать более высокий уровень оплаты труда по сравнению с сотрудниками территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Корректному сопоставлению уровней оплаты труда региональных и федеральных государственных служащих препятствует отсутствие установленной

методики сравнения размеров оплаты труда (учитывающей перечисленные факторы).

Одновременно в соответствии с бюджетным законодательством в муниципальном образовании, которому предоставляются дотации из бюджета субъекта Федерации, размер оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих устанавливается не выше предельных значений, установленных законом субъекта, что подразумевает установление размеров оплаты труда по каждой должности и видам дополнительных выплат. Это не только предполагает детальную регламентацию деятельности органов местного самоуправления в части кадровой политики и штатного расписания, требует значительных затрат времени и персонала органов власти субъектов Федерации, но и противоречит нормам Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С учетом сказанного необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации, уточняющие как сами требования, так и меры по обеспечению их соблюдения, разработать детальный порядок, устанавливающий методику оценки соблюдения требований бюджетного законодательства и регламент действий по отношению к субъектам Российской Федерации, нарушающим законодательство, включая экономические и административные механизмы.

Во-вторых, в вопросах укрепления финансовой самостоятельности региональных властей представляется нецелесообразным отдавать предпочтение мерам, которые по сути сводятся к установлению различного рода санкций для регионов, получающих высокие объемы финансовой помощи из федерального бюджета. Существует по меньшей мере две причины для такого утверждения.

Первое. Возможность установления ограничений для регионов по причинам, не связанным с нарушениями бюджетного законодательства или неэффективным расходованием бюджетных средств, может привести к созданию стимулов не к увеличению налогооблагаемой базы, а к искажению соответствующих статистических данных и к снижению прозрачности бюджетного процесса, что находится в очевидном противоречии с прочими положениями проекта Концепции.

Второе. Введение ограничений на бюджетную политику, а также введение внешнего финансового управления целесообразно применять в случае выявления фактов неэффективного управления общественными финансами, повлекших за собой возникновение чрезмерных обязательств общественного сектора и просроченной задолженности. При этом такие меры со стороны вышестоящих властей, как правило, сопровождаются предоставлением дополнительных финансовых ресурсов.

Между тем с учетом федеративного устройства России высокая доля финансовой помощи в условиях существования программы межбюджетного

выравнивания (каковой фактически в России являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации) не означает априори неэффективности в управлении общественными финансами, а также наличия ситуации финансового кризиса в субъекте Российской Федерации. При этом такой показатель, как доля средств, полученных из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов, в региональных бюджетных доходах может определяться различными факторами, в числе которых следует отметить устройство методики распределения межбюджетных трансфертов, общий объем средств, выделяемых федеральными властями на цели межбюджетного выравнивания, и прочие факторы, не зависящие от решений региональных властей. Другими словами, высокая доля финансовой помощи в собственных бюджетных доходах не означает неэффективности управления общественными финансами, а может наблюдаться даже в субъектах Федерации, проводящих разумную бюджетную политику.

Одновременно необходимо отметить, что основная часть финансовой помощи из федерального бюджета носит нецелевой характер, т.е. органы власти субъектов Федерации не связаны условиями в области направлений расходования получаемых средств (соответственно даже большой объем финансовых ресурсов, получаемых из федерального бюджета в виде дотаций на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, не означает необходимости контроля за целевым использованием получаемых средств).

В итоге, предлагаемое решение проблемы создания стимулов для увеличения бюджетных доходов региональных бюджетов может привести к применению карательных мер по отношению к субъектам Российской Федерации, для которых данная мера воздействия не является актуальной. Вместе с тем является нежелательной ситуация, при которой все внимание и усилия федеральных и региональных властей в ближайшее время будут направлены на внедрение описанных выше ограничений для высокодотационных регионов и муниципальных образований, при том, что сами по себе проблемы оздоровления региональных и муниципальных бюджетов, создания стимулов для развития налоговой базы, повышения эффективности управления финансами и в том числе внедрения в российскую практику института внешнего финансового управления останутся за рамками обсуждения.

Таким образом, введение ограничений на бюджетную политику, а также внешнего финансового управления целесообразно применять в случае выявления фактов неэффективного управления общественными финансами, повлекших за собой возникновение чрезмерных обязательств общественного сектора и просроченной задолженности.

Для оздоровления региональных финансов целесообразно применять различные меры в отношении регионов, находящихся в кризисном состоянии, и для регионов, отвечающих признакам несостоятельности. ИЭПП в рамках реализации проекта Всемирного банка «Совершенствование законодательства по межбюджетным отношениям и субнациональным финансам» уже предлагался ряд мер по предотвращению финансовых кризисов в регионах и

созданию стимулов по ответственному управлению общественными финансами на региональном уровне. В общем виде они сводятся к следующему.

1. Регионы, находящиеся в ситуации финансового кризиса.

Нами предлагается сформулировать понятие региона (муниципалитета), находящегося в состоянии финансового кризиса, следующим образом:

«Субъект Российской Федерации (муниципальное образование), находящийся в состоянии финансового кризиса, – это субъект Российской Федерации (муниципальное образование), у которого объем предстоящих в текущем или очередном финансовом году платежей по обслуживанию и погашению государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) превышает 20% (вариант – 30%) общего объема прогнозируемых на соответствующий год доходов с учетом нецелевой финансовой помощи из вышестоящих бюджетов».

У региона, приобретающего данный статус, появляется возможность получить дополнительную финансовую поддержку в виде долгосрочного бюджетного кредита из федерального бюджета при условии выполнения программы оздоровления региональных финансов, одобренной Министерством финансов и закрепленной соглашением с правительством Российской Федерации.

Основными характеристиками статуса региона, находящегося в финансовом кризисе, являются:

- добровольный (заявительный) характер присвоения подобного статуса;
- соответствие положения региона, подавшего заявку на приобретение подобного статуса, определенным критериям;
- возможность получения дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета при получении данного статуса региона;
- заключение соответствующего соглашения с правительством Российской Федерации. При этом соглашение должно содержать в качестве неотъемлемой части программу оздоровления региональных финансов и обязательства субъекта Российской Федерации по соблюдению этой программы.

Необходимо также рассмотреть возможность корректировки соответствующих статей Бюджетного кодекса, связанные с введением нового статуса:

1) рассмотреть возможность предоставления субъектам Российской Федерации, получившим статус региона, находящегося в финансовом кризисе, долгосрочных бюджетных кредитов на цели выполнения программы оздоровления региональных финансов. При этом целесообразно разбиение всей суммы кредита на несколько частей и перечисление каждой из частей при выполнении регионом соответствующей части программы или достижение некоторого прогресса в выполнении отдельных мероприятий;

2) скорректировать требования Бюджетного кодекса по ограничению объема государственного долга субъекта Федерации, расходов на его обслуживание и на предельный размер дефицита бюджета, чтобы федеральный

центр смог предоставить бюджетный кредит региону, находящемуся в финансовом кризисе.

2. Регионы, отвечающие признакам несостоятельности.

В отличие от «кризисных» регионов, где неисполнение государственных обязательств вероятно, в регионах, отвечающих признакам несостоятельности, неисполнение обязательств уже произошло. В отношении таких регионов должны применяться меры прямого принуждения по оздоровлению региональных финансов со стороны федерального центра.

Основным инструментом воздействия центра на бюджетную политику региональных властей являются межбюджетные трансферты: отказ региональных законодательных (представительных) органов включить в закон о бюджете предусмотренные программой оздоровления меры должен иметь своим следствием утрату права на некоторые виды федеральных межбюджетных трансфертов. В этом состоит отличие статуса региона (муниципалитета), отвечающего признакам несостоятельности, от статуса кризисного региона.

Однако, учитывая, что прекращение предоставления финансовой помощи и зачисления в региональные бюджеты поступлений от федеральных налогов является очень серьезным инструментом принуждения, практически исключающим возможность оппонировать требованиям Федерации, при их использовании необходимо предусмотреть несколько правовых ограничений.

В законе о мерах по урегулированию долговых обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отвечающих признакам несостоятельности, следует предусмотреть исчерпывающий перечень мер, которые могут включаться в программу санации бюджета. Набор этих мер в каждом конкретном случае должен варьироваться в зависимости от объема подлежащей реструктуризации задолженности, степени дотационности региона, структуры и объема минимально необходимых расходов бюджета и других значимых обстоятельств. В законопроекте следует очертить границы, в рамках которых могут дифференцироваться меры по санации несостоятельного регионального (муниципального) бюджета.

В Концепции предлагаются также поощрительные меры для регионов, самостоятельно добившихся увеличения налогооблагаемой базы: предусматривается внести изменения в методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, которые обеспечат создание механизма стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к развитию собственной налоговой базы. Стимулирующий эффект будет достигаться путем уточнения порядка расчета указанных дотаций, не предусматривающего сокращения их размеров в результате достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

С экономической точки зрения данное мероприятие также представляется небесспорным. Однако с политической точки зрения оно оправдано. Дело в том, что теоретически в рамках действовавшей в 2006 г. методики распределения дотаций из ФФПР существовала обратная зависимость объема дотаций из ФФПР от роста ВРП. То есть с точки зрения формальной причинно-следственной связи отсутствовало прямое стимулирование роста ВРП с помощью дотаций из ФФПР. Региональные власти часто критиковали этот аспект распределения дотаций из ФФПР, однако следует отметить, что в значительной степени эта критика носила политический характер. Во-первых, ускоренный рост ВРП мог отрицательно сказаться на объеме дотаций из ФФПР лишь через несколько лет. Во-вторых, предсказать снижение ВРП и рост дотаций из ФФПР, а тем более как-то выиграть от этого, региональные власти практически не могли, т.е. существовавшая в 2006 г. методика не создавала для них негативных фискальных стимулов. В-третьих, нигде в мире дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности не преследуют цель стимулирования экономического роста, а направлены на обеспечение сбалансированности бюджетной системы страны. Несмотря на слабость экономических аргументов против существовавшей в 2006 г. методики распределения ФФПР в части ее отрицательного влияния на заинтересованность регионов в экономическом росте, Министерство финансов предпочло незначительно изменить формулу распределения дотаций, чтобы добиться положительного политического эффекта. С точки зрения реальной экономической политики данное изменение абсолютно оправдано: при незначительном изменении методики распределения дотаций из ФФПР, которая является одной из самых прозрачных и экономически обоснованных среди методик распределения межбюджетных трансфертов в России, количество ее критиков должно сократиться. Эффективно ли такое изменение методики ФФПР с точки зрения реального стимулирования экономического роста и бюджетно-налоговой дисциплины в регионах, покажет время. Методологически же данное изменение представляется весьма спорным. Каждый инструмент государственного регулирования должен прежде всего решать свою задачу – при этом не мешая решению других задач. Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности прежде всего должны обеспечивать возможность предоставления одинакового уровня при приложении одинаковых налоговых усилий во всех регионах. При этом не должно происходить дестимулирование регионов к самостоятельному увеличению бюджетной обеспеченности. Однако эффективное стимулирование регионов к увеличению налогового потенциала, скорее всего, возможно при применении иных инструментов государственного регулирования.

Создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами

Реформа разграничения полномочий законодательно закрепила значительную часть полномочий по предметам совместного ведения Российской

Федерации и субъектов Федерации за органами государственной власти субъектов Федерации, и от того, насколько эффективно будут использоваться региональные финансы, во многом будет зависеть эффективность государственного сектора в целом.

Для усиления стимулов улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами в Концепции предусмотрено следующее:

- увеличить количество субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отбираемых для предоставления субсидий по результатам оценки программ реформирования региональных и муниципальных финансов;
- усовершенствовать механизмы отбора, установленные в настоящее время, путем усиления роли показателей, определяющих качество управления региональными и муниципальными финансами;
- внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки результатов работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению финансами, в первую очередь по использованию новых принципов бюджетирования, ориентированного на результат, среднесрочного бюджетного планирования. Создать систему финансового поощрения субъектов Российской Федерации, получивших более высокую оценку;
- пересмотреть принципы оказания финансовой помощи, предоставляемой на условиях софинансирования в целях обеспечения выполнения приоритетных для Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации. Средства для предоставления указанной помощи предполагается сконцентрировать в специально создаваемом Федеральном фонде софинансирования расходов. Для этого в Концепции предлагается доработать механизм финансирования из Федерального фонда софинансирования социальных расходов. При определении уровня софинансирования из федерального бюджета по отдельным полномочиям, финансируемым из бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, предлагается использовать механизм дифференцированного определения объемов предоставления субсидий с учетом показателей качества управления финансами. Так, например, в случае увеличения кредиторской задолженности по исполнению обязательств, установленных законодательством субъектов Российской Федерации, предусматривается сокращать размеры предоставляемых субсидий из федерального бюджета, а в случае снижения или отсутствия задолженности – увеличивать оказание такой финансовой помощи, что позволит создать стимулы для повышения субъектами Российской Федерации качества реализации собственных полномочий и не допускать образования задолженности.

Предложенные в Концепции меры по созданию стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами, осо-

бенно в части усиления софинансирования приоритетных социальных расходов из федерального бюджета, представляется вполне оправданными. Актуальность усиления роли софинансирования социальных расходов вызвана, с одной стороны, значительным вертикальным бюджетным дисбалансом в пользу федерального бюджета, а с другой – выбором федерального центра увеличения собственных расходных обязательств как способа вертикального выравнивания. Заметное увеличение расходов федерального бюджета и осуществление национальных проектов подтверждают это предположение. Однако этот вариант при всей его административной и политической привлекательности имеет ряд недостатков. Во-первых, в России с большим трудом было произведено разграничение расходных полномочий, были приняты Федеральные законы № 122-ФЗ и 199-ФЗ, по которым сферы образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства в основном закрепляются за региональными властями⁵⁰. Теперь же национальные проекты фактически пересматривают это разграничение. Во-вторых, одним из важных достижений федерализма является делегирование расходных полномочий субнациональным властям – региональная расходная автономия.

Можно выделить два важнейших преимущества передачи осуществления социальных программ на региональный уровень:

- учет предпочтений местного населения (федеральный центр не может полностью учесть предпочтения местного населения: в каком-то регионе необходимо увеличивать заработную плату врачам общей практики, другой же регион может больше нуждаться во врачах-специалистах или в строительстве медицинских центров);
- возможность инноваций при осуществлении государственных программ различными регионами (федеральный центр всегда будет тяготеть к унификации проектов – выплата всем врачам общей практики одинаковой надбавки независимо от региональной специфики ярко это демонстрирует).

⁵⁰ См.: 1) ст. 11.1 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) главу 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

3) пп. 13 и 21 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

4) Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

5) ст. 29 Федерального закона от 10 июля 1992 г. № 12-ФЗ «Об образовании»;

Единственным преимуществом федеральной расходной программы является гарантия одинаковой доступности общественных благ для всего населения страны.

Таким образом, наилучшим способом регулирования вертикального бюджетного дисбаланса в России является использование механизма софинансирования приоритетных социальных расходов (создание российского аналога CHST⁵¹), т.е. блочного трансферта регионам, направленного на финансирование национальных приоритетов. Федерация определяет размер этого трансферта и обеспечивает равный доступ всех граждан к данным общественным благам. Объем трансферта должен быть сопоставим с объемами финансирования в рамках национальных проектов. По мере завершения национальных проектов предлагаемый нами блочный трансферт должен расти: желательно после 2008 г. полностью перейти на финансирование национальных приоритетов в области образования, здравоохранения и решения жилищных проблем (в том числе и проблем ЖКХ) с помощью этого трансферта. Непосредственно из федерального должны выделяться средства только на межрегиональные проекты, имеющие общероссийское значение. Несмотря на то что предлагаемые в Концепции мероприятия по софинансированию приоритетных социальных расходов из федерального бюджета пока не подразумевают создания такого блочного трансферта, можно оценить их как шаги в правильном направлении.

Повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов

В Концепции особое внимание обращается на то, что в настоящее время отсутствует полная картина функционирования секторов общественных финансов на региональном и муниципальном уровнях, равно как и единая методологическая основа для сбора, обработки и предоставления такого рода информации. Особенно эта проблема актуальна на муниципальном уровне в условиях ограниченного набора данных в отношении муниципальных образований не только поселенческого, но и районного типа.

Для эффективного исполнения полномочий по формированию и распределению межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям в Концепции предлагается расширить возможности использования, повысить качество и полноту налоговой отчетности, формируя ее по каждому муниципальному образованию. Исходя из этого, Министерство финансов Российской Федерации планирует разработать порядок формирования, ведения и распространения единой информационной базы, характеризующей состояние и качество управления бюджетами субъектов Российской Федера-

⁵¹ CHST (Canadian Health and Social Transfer) – трансферт на медицину и социальное страхование в Канаде. Представляет собой субвенции, рассчитанные исходя из потребностей провинций. Несмотря на целевой характер выделения данных средств, федерация не создала детальных условий расходования данных трансфертов, из-за чего программы медицинского обслуживания в провинциях сильно различаются. См.: Harvey Lazar. Money, politics and health care. The Institute for Research on Public Policy, 2004.

ции и местными бюджетами, обеспечить свободный доступ к этой базе через Интернет. Кроме того, планируется разработать единые принципы составления статистической информации на всех уровнях государственной власти в целях определения региональных и муниципальных показателей их социально-экономического развития по одинаковой методологии и достижения их согласованности с показателями федерального уровня.

В Концепции подчеркивается необходимость введения в практику публичных ежегодных отчетов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и разработки рекомендаций по их составлению, в частности, по показателям эффективности деятельности. Публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должны включать отчеты о результатах деятельности органов управления за прошедший период и планы повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами на предстоящий период.

Особая роль в проведении бюджетной реформой и смещении акцентов в бюджетном процессе с «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» отводится в Концепции независимой экспертизе деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Предлагается осуществлять данную функцию с помощью не только контрольно-счетных палат, но и независимых аудиторских фирм, что полностью соответствует лучшей международной практике.

Оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления

Решение данной задачи Концепции заключается в следующем:

- продолжение разработки типовых нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней и методических рекомендаций;
- совершенствование системы региональной и муниципальной статистики, обеспечивающей необходимую информационную базу социально-экономических показателей различных территорий;
- осуществление подготовки и переподготовки соответствующих специалистов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, издание учебных и методических пособий, создание единого банка данных о ходе муниципальной реформы, где будут консолидированы в открытом доступе необходимые вспомогательные материалы и лучшая практика управления государственными и муниципальными финансами.

Для реализации последнего из перечисленных направлений планируется в ближайшие 3 года полностью обучить муниципальные кадры, в первую очередь работников финансовых органов, что будет осуществлено в том числе в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки

развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

В переходный период реализации реформы местного самоуправления Министерством финансов Российской Федерации будет организована работа по обмену опытом между субъектами Российской Федерации для выбора оптимального пути осуществления этой реформы.

В целях оказания методологической помощи субъектам Российской Федерации по повышению управляемости государственных и муниципальных финансов Министерством финансов Российской Федерации будут разработаны рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по следующим направлениям реформирования бюджетного процесса:

- повышение результативности бюджетных расходов;
- совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом;
- осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов Российской Федерации.

2.4.5. Новая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

В прошедшем году постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 г. № 580 были внесены существенные изменения в методику распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Соответственно дотации из ФФПР на 2007 г. рассчитаны уже по новой методике. Можно выделить следующие нововведения, отличающие новые принципы распределения средств ФФПР от существовавших ранее:

1. При определении налогового потенциала региона изменен порядок расчета добавленной стоимости. Если темп роста величины добавленной стоимости по региону превышает темп роста величины добавленной стоимости в среднем по Российской Федерации, то величина добавленной стоимости по субъекту РФ определяется исходя из среднероссийского уровня. Данная норма позволяет получить дополнительный выигрыш наиболее динамично развивающимся регионам, так как расчетный уровень их налогового потенциала оказывается ниже фактического.

Следующие два изменения отражают постепенный переход на 100%-ную оплату населением услуг ЖКХ в рамках проводимой в стране реформы этой сферы и стремление Министерства финансов РФ стимулировать регионы к проведению данной реформы.

1. Изменены удельные веса, используемые при определении индекса бюджетных расходов (ИБР). Доля расходов на оплату труда (включая начисления на оплату труда, и другие расходы, на формирование которых оказыва-

ет влияние уровень оплаты труда), в ИБР не изменилась и составляет 0,55. В то же время удельный вес прочих расходов увеличился с 0,2 до 0,35 за счет снижения доли расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и коммунальные услуги (а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость жилищно-коммунальных услуг) с 0,25 до 0,10.

2. При расчете коэффициента стоимости жилищно-коммунальных услуг (входящего в индекс бюджетных расходов) вместо предельной стоимости данных услуг (включая расходы на капитальный ремонт) используется стоимость, рассчитанная на основе экономически обоснованных тарифов (по-прежнему учитывая стоимость капитального ремонта). При этом необходимо отметить, что в случае установления Федеральной службой по тарифам предельных индексов максимально возможного изменения тарифов ЖКХ в расчетах используются эти предельные индексы.

3. В связи с вышеописанными изменениями методики и с целью компенсации соответствующих потерь регионов с 2007 г. создается дополнительная вторая часть ФФПР. В состав Фонда включаются средства, необходимые для доведения объема дотаций из Фонда на 2007 г. до уровня 2006 г. Вторая часть ФФПР распределяется также в два этапа. На первом этапе рассчитываются размеры дотаций для тех регионов, у которых расчетный объем дотаций из Фонда на 2007 г. меньше объема дотаций на 2006 г. На следующем этапе остаток средств, полученный после расчета дополнительных дотаций, распределяется между субъектами РФ, у которых темпы роста дотаций из Фонда на 2007 г. выше уровня 2006 г., но ниже среднероссийского уровня, рассчитанного без учета дополнительной дотации (первого этапа). Следует отметить, что при расчете дополнительных дотаций из второй части ФФПР применяется корректирующий показатель выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличению поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации. Данный показатель включает 3 компонента, учитывающих динамику изменения следующих параметров: удельный вес кредиторской задолженности в доходах бюджета субъекта РФ; общий размер кредиторской задолженности регионального бюджета и, наконец, общий объем доходов бюджета. Новая методика также содержит следующую норму. Общий размер дотации субъекту РФ, рассчитанный на 2007 г., с учетом дополнительной дотации, распределенной на первом этапе, не может превышать объем дотации из Фонда, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год». А при учете дополнительной дотации, распределяемой на втором этапе, общий объем дотации не может превышать объем дотации из Фонда, предусмотренного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год», увеличенного на среднероссийский уровень роста ФФПР (без учета дополнительной дотации).

Правила распределения второй части ФФПР приводят к нарушению «принципа монотонности», т.е. субъект РФ, имевший большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, после выравнивания не сохраняет свой

ранг⁵². В группу проигравших попал 31 регион⁵³, а в группу выигравших – 16 регионов⁵⁴. Нарушение «принципа монотонности» является существенным недостатком новой методики. Однако необходимо иметь в виду, что соблюдение данного принципа является непростой задачей даже в рамках существующей бюджетной системы. При переходе к трехлетнему бюджету соблюдение «принципа монотонности» становится трудно достижимым.

В целом следует отметить неоднозначность внесенных с 2007 г. изменений в методику распределения ФФПР. С одной стороны, большая часть нововведений направлена на создание стимулов к увеличению эффективности управления региональными финансами с параллельной компенсацией возможных потерь из-за изменений в методике. В то же время дотации из второй части Фонда нарушают «принцип монотонности» их распределения. Кроме того, как уже было отмечено выше, дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности прежде всего должны обеспечивать возможность предоставления одинакового уровня бюджетных услуг при приложении одинаковых налоговых усилий во всех регионах. При этом не должно происходить дестимулирование регионов к самостоятельному увеличению бюджетной обеспеченности. Однако эффективное стимулирование регионов к увеличению налогового потенциала, скорее всего, возможно при применении иных инструментов государственного регулирования.

Можно также отметить и другие особенности ФФПР в 2007 г. В этом году дотации из Фонда получают 68 регионов, что на 3 региона больше, чем в 2006 г. Данное изменение вызвано следующими причинами:

- 1) Республика Башкортостан стала получать дотации, так как уровень ее бюджетной обеспеченности опустился ниже среднероссийского;
- 2) Усть-Ордынский Бурятский и Корякский АО снова стали получать дотации отдельно от соответствующих областей.

Объем ФФПР в реальном выражении (с учетом индекса потребительских цен) вырос в 2007 г. на 6,1% по сравнению с 2006 г. Вместе с тем 26 регионов получают из Фонда в 2007 г. дотаций меньше в реальном выражении, чем в прошедшем году⁵⁵ (в 2006 г. таких регионов было 18). При этом на-

⁵² Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

⁵³ Волгоградская, Архангельская, Тульская области, Краснодарский край, Республика Карелия, Орловская, Курская области, Хабаровский край, Калужская, Тверская, Владимирская, Воронежская, Костромская, Амурская области, Ставропольский край, Кировская, Магаданская, Псковская, Читинская области, Чувашская Республика, Республика Мордовия, Курганская область, Алтайский край, Брянская область, Республика Бурятия., Чукотский АО, Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО, Республика Тыва.

⁵⁴ Новосибирская, Новгородская, Саратовская области, Приморский край, Ульяновская область, Республика Якутия, Тамбовская, Пензенская области, Республика Марий Эл, Ивановская область, Корякский АО, Еврейская автономная область, Республика Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкесская Республика, Эвенкийский АО, Республика Алтай.

⁵⁵ Белгородская, Курская, Московская, Рязанская, Смоленская, Архангельская, Мурманская, Новгородская области, Карачаево-Черкесская Республика, Волгоградская область, Респуб-

блюдается некоторая зависимость изменения размера дотаций из ФФПР в реальном выражении и уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ (табл. 24).

Таблица 24

Зависимость изменения объема дотаций из ФФПР в реальном выражении в 2007 г. по сравнению с 2006 г. от уровня бюджетной обеспеченности региона

Уровень бюджетной обеспеченности	Количество регионов, получивших в 2007 г. в реальном выражении дотации из ФФПР	
	меньше, чем в 2006 г.	больше, чем в 2006 г.
Меньше 60%	10	34
60–80%	12	5
Больше 80%	4	3

Из представленных в табл. 24 данных видно, что около 77% регионов с уровнем бюджетной обеспеченности меньше 60% получают дотацию в большем размере (в реальном выражении), при этом для регионов с бюджетной обеспеченностью 60–80% этот показатель составляет лишь 29%. В прошлом году эти доли были равны соответственно 86 и 55%. Ситуация в группе регионов с бюджетной обеспеченностью более 80% не претерпела кардинальных изменений. Следует отметить, что вышеприведенные данные могут свидетельствовать о некотором увеличении прогрессивности распределения дотаций из ФФПР.

Необходимо также отметить, что минимальная бюджетная обеспеченность субъекта РФ (после выравнивания) по-прежнему остается очень низкой и составила в 2007 г. всего лишь 62% среднероссийского уровня. При этом наблюдается снижение этого показателя по сравнению с 2005–2006 гг. (тогда он составлял около 64%). Можно говорить о том, что распределение дотаций из ФФПР продолжает оставаться несправедливым по Роулсу⁵⁶. Динамика изменения минимальной бюджетной обеспеченности регионов после выравнивания представлена на рис. 11.

Если рассмотреть структуру ФФПР, то можно отметить следующее. Новая вторая часть фонда составляет всего лишь 3,5% его общего объема на 2007 г. При этом первая часть разделена по этапам следующим образом: 50% (от общего объема ФФПР) пришлось на первый этап, а 46,5% – на второй. В 2006 г. ситуация была обратной (44,3% – на первом этапе и 55,7% – на втором). Изменение этого соотношения привело к следующему: средства первой части фонда, оставшиеся после распределения дотаций на первом этапе,

лика Марий Эл., Саратовская, Ульяновская области, Республика Хакасия, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская области, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский автономные округа, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Амурская, Камчатская, Сахалинская области, Еврейская автономная область.

⁵⁶ См.: Rawls J.A Theory of Justice. Harvard University Press. 1999 [original published 1971].

позволили выделить в 2007 г. лишь 18,2% объема дотаций, необходимого для доведения бюджетной обеспеченности регионов второй группы до среднероссийского уровня (в 2006 г. этот показатель составил 24,2%). В результате субъекты РФ с большей бюджетной обеспеченностью (выше 60% среднероссийского уровня) оказались в относительном проигрыше, так как между ними распределялась меньшая доля ФФПР.

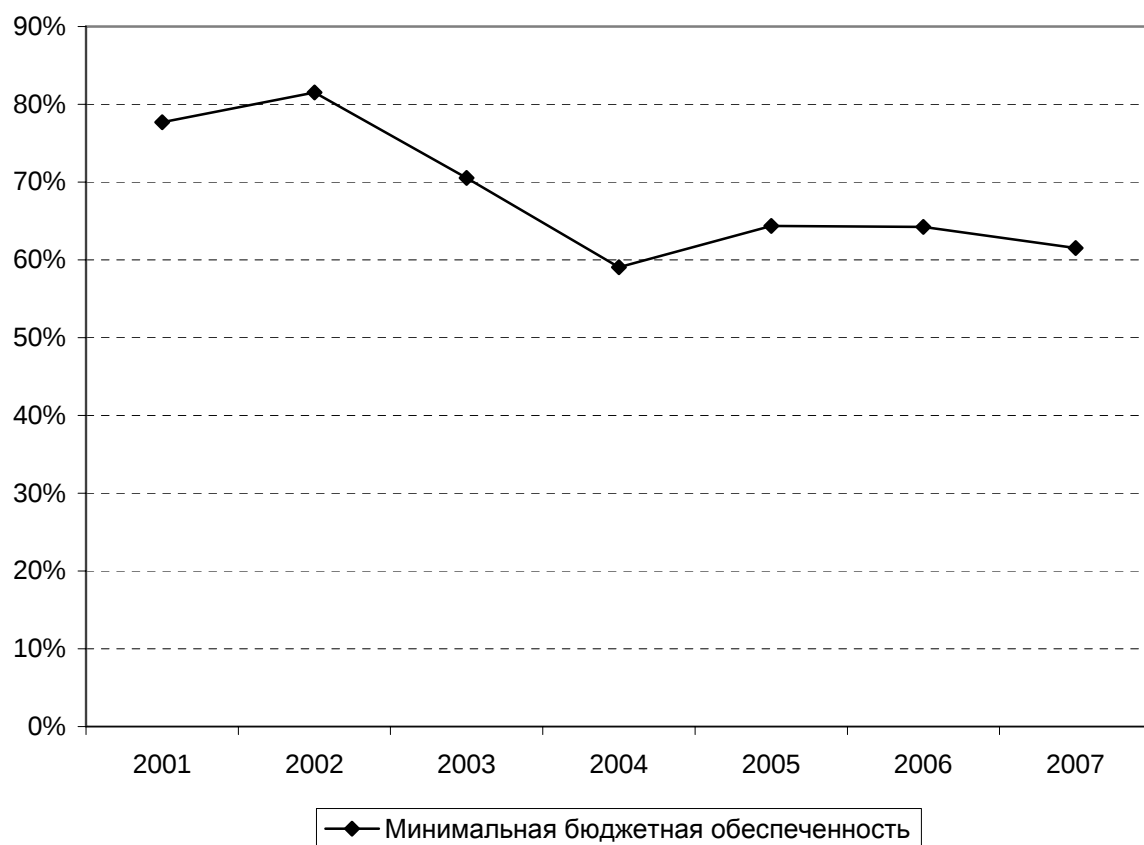


Рис. 11. Динамика минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001–2007 гг.

В заключение необходимо отметить, что недостаточность объема ФФПР и низкая степень выравнивания уровня бюджетной обеспеченности косвенно приводят к необходимости использования дотаций на поддержание мер по сбалансированности бюджетов субъектов РФ, к мягким бюджетным ограничениям и всему комплексу связанных с этим негативных воздействий на фискальное поведение субнациональных властей.