

На основе оцененной регрессионной зависимости показателя поступлений НДС от показателей базовой ставки НДС, объема добычи нефти, цены нефти марки Urals и курса доллара удалось количественно охарактеризовать величину влияния основных структурных и конъюнктурных факторов на динамику поступлений НДС в рассматриваемый период. Результаты расчетов представлены в *табл. 18*.

Таблица 18

Вклад различных факторов в изменение поступлений НДС, % изменения ВВП

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Налог на добычу полезных ископаемых, всего	7,65	2,31	4,71	7,65	5,86	0,57
В том числе:						
Базовая ставка НДС при добыче нефти	0,95	0,00	0,05	0,45	0,00	0,00
Объем добычи нефти	2,28	2,36	1,34	0,33	0,28	0,23
Цена нефти марки Urals	1,11	2,83	4,32	7,72	4,60	2,79
Курс доллара	4,69	-1,16	-1,98	-0,46	-0,86	-1,06
Прочие факторы	-1,37	-1,72	0,98	-0,39	1,84	-1,39

Источник: расчеты ИЭПП.

Как видно из приведенных данных, основное влияние на изменение поступлений НДС в рассматриваемый период оказал рост мировых цен на нефть: на долю изменения цены нефти марки Urals, произошедшего за этот период, приходится более 81% изменения поступлений НДС. Вклад данного, основного конъюнктурного фактора в динамику НДС в значительной степени также может рассматриваться как один из эффектов налоговой реформы, поскольку фактически применяемая ставка НДС при добыче нефти была поставлена в прямую зависимость от динамики мировой цены на российскую нефть сорта Urals.

Достаточно значительное влияние на изменение поступлений НДС в 2002–2007 гг. оказало изменение объемов добычи нефти – одного из важнейших структурных факторов: на него пришлось почти 24% всего изменения поступлений НДС в данный период.

Изменение базовой ставки НДС при добыче нефти оказало крайне незначительное влияние на поступления НДС, а динамика курса доллара вообще оказало отрицательное влияние на изменение поступлений НДС: общее уменьшение поступлений НДС от падения курса доллара составило 2,9%.

2.3.4. Расходы бюджетной системы

Основные характеристики расходной части бюджетов РФ всех уровней в 2005–2007 гг. представлены в *табл. 19*.

Традиционно значительные объемы финансирования были выделены по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Национальная экономика», «Образование», «Здравоохранение и спорт» и «Социальная политика».

Хотя структура расходов бюджетной системы РФ в 2007 г. и не претерпела кардинальных изменений по сравнению с предыдущим годом, однако по итогам 2007 г. можно выделить заметный рост доли расходов по разделам «Национальная экономика» (на 1,2 п.п. ВВП), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 1,0 п.п. ВВП) и «Общегосу-

дарственные вопросы (без учета расходов на обслуживание государственного долга)» (на 0,7 п.п. ВВП). Небольшой рост был также отмечен по разделам социального блока – «Образование» (на 0,2 п.п. ВВП) и «Здравоохранение и спорт» (на 0,2 п.п. ВВП). Очевидно, что увеличение расходов по данным разделам функциональной классификации обусловлено выполнением возросших социальных обязательств государства перед населением, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов.

Таблица 19
Расходы бюджета расширенного правительства в 2005–2007 гг., % ВВП

	2005	2006	2007	Прирост в 2007 г. к 2006 г.
РАСХОДЫ	31,54	31,19	34,09	+2,90
Общегосударственные вопросы	3,49	3,07	3,54	+0,47
Из них: обслуживание государственного долга	1,11	0,74	0,53	–0,21
Национальная оборона	2,69	2,54	2,53	–0,01
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,71	2,66	2,62	–0,04
Национальная экономика	3,53	3,53	4,73	+1,20
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,18	2,35	3,34	+0,99
Охрана окружающей среды	0,10	0,09	0,08	–0,01
Образование	3,71	3,84	4,07	+0,23
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,71	0,70	0,75	+0,05
Здравоохранение и спорт	3,69	4,00	4,20	+0,20
Социальная политика	8,74	8,40	8,24	–0,16

Источник: Казначейство РФ.

По остальным разделам либо наблюдалось незначительное снижение, либо показатели остались на уровне предыдущего года. Наибольшее снижение наблюдалось по разделу «Социальная политика» – расходы упали с 8,40 до 8,24% ВВП. Позитивным моментом является укрепление тенденции к сокращению доли расходов по обслуживанию государственного и муниципального долга.

Параллельно следует отметить, что проводимое правительством ослабление бюджетной политики приводит к стремительному наращиванию долгосрочных бюджетных обязательств, обслуживание которых в случае изменения макроэкономической ситуации увеличит риски нестабильности государственных финансов. Более того, увеличение расходов темпами, превышающими темпы роста российской экономики, в условиях избыточного инфляционного давления создает дополнительные проблемы, снижающие эффективность антиинфляционных действий правительства. В 2007 г. правительству не удалось удержать инфляцию на заранее установленном уровне (8,0–8,6%), которая по факту достигла отметки в 11,9%, а потому дальнейшее наращивание непроцентных расходов по отношению к ВВП должно быть жестко увязано с денежно-кредитной политикой.

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

Для обеспечения сбалансированности государственного бюджета в странах, где налоговые поступления находятся в сильной зависимости от экспорта сырьевых ресур-

сов и конъюнктуры на мировых рынках, принципиально важно для оценки конъюнктурных рисков для государственного бюджета и границ снижения налоговой нагрузки на экономику выделение структурной и конъюнктурной составляющей в налоговой нагрузке.

Конъюнктурная составляющая включает ту долю налоговых поступлений, которая обусловлена благоприятной ситуацией на внешних рынках. Структурная же составляющая отражает уровень налогов, которые поступят в бюджетную систему при средних многолетних параметрах внешнеэкономической конъюнктуры.

Возможны разные подходы к выделению структурной и конъюнктурной составляющих налоговой нагрузки. Поскольку динамика мировых цен на нефть является одним из важнейших факторов конъюнктурной составляющей динамики ВВП и налоговых поступлений в России, то соответственно одним из возможных способов является определение конъюнктурной составляющей через выделение нефтегазовых доходов в бюджете. Данный подход реализуется Минфином России с 2007 г. и, по сути, основан на разделении налогов на «структурные» и «конъюнктурные». В данном случае к «конъюнктурным» отнесены те налоги, которые напрямую зависят от цен на нефть и газ. Неоспоримым преимуществом являются простота и методическая определенность необходимых расчетов. В то же время данный подход не учитывает влияния внешнеэкономической конъюнктуры на объемы поступлений по другим налогам. Например, совершенно очевидно, что от уровня цен на нефть и газ зависит прибыльность нефтегазового сектора, что, в свою очередь, влияет на сборы по налогу на прибыль.

Указанный выше недостаток преодолевается при применении принципиально иного подхода к выделению структурной и конъюнктурной составляющих налоговой нагрузки. Данный подход основан не на выделении двух групп налогов, а на выделении структурной и конъюнктурной частей в поступлениях по основным налогам, которое проводилось на основе статистического моделирования зависимости ВВП и налоговых поступлений от основных конъюнктурных факторов²⁵, таких как:

- факторы внутреннего спроса (в нашей модели они представлены реальными инвестициями в основной капитал);
- фактор мировой цены на нефть;

²⁵ Уравнение, используемое для выделения структурной и конъюнктурной компонент ВВП, имеет следующий вид: $Y_t = a_0 + a_1 Rev_t + a_2 Inv_t + a_3 P_{Oil_t} + a_4 REER_t + \varepsilon_t$,

где Y – ВВП;

C – потребление;

Rev – реальные располагаемые доходы населения;

Inv – инвестиции в основной капитал;

P_{Oil} – номинальный уровень цен на нефть марки Urals (долл./бар.);

$REER$ – реальный эффективный обменный курс рубля (на основе ИПЦ);

NEX – чистый экспорт.

Переменные Y_t , Rev_t и Inv_t в реальном выражении – в ценах IV квартала 1998 г., дефлятор – ИПЦ.

В результате нами была получена зависимость вида

$Y_t = 239,75 + 1,38 * Inv_t + 8,69 * P_{Oil_t} + 3,19 * REER_t + \omega_t$ (положительный знак коэффициента при переменной $REER$ объясняется, по-видимому, неполной спецификацией модели).

В данном анализе использовались квартальные данные Росстата и Международного валютного фонда (International Financial Statistics) за период 1999–2007 гг.

- прочие факторы (в том числе колебания реального эффективного обменного курса рубля, случайные факторы, обуславливающие краткосрочные колебания).

При этом *структурный ВВП* представляет собой объем ВВП, который мог бы быть получен при средних значениях объясняющих переменных. Любые же отклонения от среднего уровня составляют *конъюнктурную компоненту ВВП*. Для оценки структурной составляющей ВВП были рассчитаны сглаженные величины объясняющих переменных модели. Исходя из разной природы соответствующих переменных, для сглаживания таких факторов, как реальные инвестиции в основной капитал и реальный эффективный обменный курс, использовался фильтр Ходрика–Прескотта. Средняя многолетняя цена на нефть была получена методом скользящего среднего за 25 лет.

На основе полученных коэффициентов были рассчитаны доли конъюнктурного ВВП, объясняемого разными факторами, обозначенными ранее (см. табл. 20).

Таблица 20

**Динамика структурного и конъюнктурного ВВП: оценка
за период 2000–2007 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Структурный ВВП, % от ВВП	98,5	97,1	97,1	96,2	90,3	86,1	83,5	81,0
Конъюнктурный ВВП, % от ВВП	1,5	2,9	2,9	3,8	9,7	13,9	16,5	19,6
В том числе факторы, влияющие на динамику конъюнктурного ВВП:								
внутренний спрос, % от ВВП	1,2	1,6	–0,9	–1,1	0,0	0,0	0,8	0,9
цены на нефть, % от ВВП	1,0	1,2	3,1	4,6	8,1	12,6	14,0	16,6
прочие факторы, % от ВВП	–0,7	0,1	0,4	0,4	1,6	1,3	1,7	2,0

Источник: Минэкономразвития России; Росстат; МВФ; МЭА; расчеты ИЭПП.

Налоговые поступления в бюджетную систему РФ разделялись на структурную и конъюнктурную компоненты на основе полученных ранее долей структурного и конъюнктурного ВВП, а также при помощи расчета доли поступлений, зависящей от нефтяных цен (в рамках построения моделей парных регрессий соответствующих налоговых поступлений от номинальных цен на нефть).

Таблица 21

**Динамика структурной и конъюнктурной составляющих налоговых поступлений
в бюджетную систему РФ²⁶: оценка за период 2000–2007 гг., в % к ВВП**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Налоговые доходы федерального бюджета								
Структурная компонента	10,6	10,9	15,0	14,0	11,8	12,3	12,0	13,7
Конъюнктурная компонента	3,9	5,5	3,9	4,2	6,8	9,9	10,0	7,6
В том числе:								
внутренний спрос	0,2	0,3	–0,1	–0,3	0,0	0,0	0,2	0,1
цены на нефть	3,8	5,1	3,9	4,4	6,4	9,7	9,5	7,3
прочие факторы	–0,1	0,0	0,1	0,1	0,4	0,3	0,4	0,2

²⁶ В целях наших расчетов в налоговые доходы федерального бюджета и бюджета расширенного правительства за весь рассматриваемый период включены: взносы на обязательное пенсионное страхование, доходы от внешнеэкономической деятельности, а также доходы целевых внебюджетных фондов.

Продолжение таблицы 21

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Налоговые доходы бюджета расширенного правительства								
Структурная компонента	30,2	29,9	32,6	31,0	28,2	26,2	25,7	28,2
Конъюнктурная компонента	5,5	5,8	3,0	3,6	7,1	10,6	11,0	8,6
В том числе:								
внутренний спрос	0,4	0,6	-0,2	-0,4	0,0	0,0	0,3	0,2
цены на нефть	5,3	5,2	3,1	3,8	6,5	10,2	10,1	8,1
прочие факторы	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,6	0,5	0,6	0,4
Налог на доходы физических лиц								
Структурная компонента	2,8	3,2	2,4	2,8	2,4	3,0	2,4	3,1
Конъюнктурная компонента	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4	0,7
В том числе:								
внутренний спрос	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
цены на нефть	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,7
прочие факторы	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Единый социальный налог²⁷								
Структурная компонента	—	6,0	6,9	6,5	5,8	1,7	1,7	2,8
Конъюнктурная компонента	—	0,2	0,2	0,2	0,6	0,3	0,3	-0,8
В том числе:								
внутренний спрос	—	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
цены на нефть	—	0,1	0,2	0,3	0,5	0,2	0,2	-0,7
прочие факторы	—	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1
Налог на прибыль организаций								
Структурная компонента	5,6	4,2	3,8	4,7	5,5	5,4	5,4	4,8
Конъюнктурная компонента	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6	0,8	0,1	1,8
В том числе:								
внутренний спрос	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,3
цены на нефть	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,7	0,1	1,3
прочие факторы	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,8
Налог на добавленную стоимость								
Структурная компонента	5,2	6,8	6,4	5,7	5,4	4,8	4,8	7,2
Конъюнктурная компонента	0,2	0,2	0,3	0,6	0,8	0,9	0,1	-0,3
В том числе:								
внутренний спрос	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,3
цены на нефть	0,1	0,2	0,3	0,5	0,7	0,7	0,1	-0,3
прочие факторы	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,3

«—» — ЕСН не взимался.

Источник: Минфин России; Минэкономразвития России; ФНС РФ; Росстат; МЭА; расчеты ИЭПП.

Следует отметить, что большая доля конъюнктурной составляющей налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства и федеральный бюджет обеспечивалась за счет вклада растущих нефтяных цен (*табл. 21*): в 2006 г. за счет конъюнктурной составляющей в бюджет расширенного правительства поступило 11,0% ВВП (в том числе вклад нефтяных цен 10,1% ВВП), в федеральный бюджет — 10,0% ВВП (в том числе, вклад нефтяных цен 9,5% ВВП), а в 2007 г. — соответственно 8,6% (вклад нефтяных цен 8,1%) и 7,6% (вклад нефтяных цен 7,3%).

Подобная логика покомпонентного разделения применима и к налогу на доходы физических лиц. Как видно из *табл. 21*, доля конъюнктурной составляющей НДФЛ в

²⁷ С 2005 г. данные представлены без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

2006 г. составила 0,4% ВВП, в 2007 г. эта доля увеличилась до 0,7% ВВП. Конъюнктурная компонента поступлений по единому социальному налогу в 2006 г. составляла 0,3% ВВП (из которых 0,2% – за счет положительной динамики цен на нефть); в 2007 г. знак этой компоненты стал отрицательным (–0,8% ВВП), что можно объяснить регрессивной шкалой ЕСН (иными словами, снижением эффективной ставки этого налога при росте заработной платы) и соответственно ростом роли структурных факторов в налоговых поступлениях по ЕСН (2,8% ВВП) в этом году.

Заметим, что доля конъюнктурной компоненты налоговых поступлений по налогу на прибыль организаций в 2006 г. оказалась невелика: она составила 0,1% ВВП, основная доля поступлений при этом обеспечивалась за счет роста нефтяных цен и факторов внутреннего спроса. Напротив, в 2007 г. она выросла до 1,8%, что можно объяснить положительной динамикой нефтяных цен во втором полугодии 2007 г.

В то же время, как показано в *табл. 21*, НДС меньше всех зависит от конъюнктурных факторов: в 2006 г. конъюнктурная компонента поступлений по данному налогу составила всего 0,1% ВВП, тогда как в 2007 г. ее знак становится отрицательным (–0,3%), что может быть объяснено некоторым отставанием темпов роста сырьевого сектора в структуре ВВП и существенным увеличением налоговых вычетов вследствие изменения порядка возмещения НДС российским экспортерам.

2.3.6. Федеральный бюджет на 2008 г. и на период до 2010 г.

В конце июля Президентом России был подписан Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (далее – Закон). Показатели федерального бюджета утверждены отдельно на 2008 г. и на 2009, 2010 гг., так как предполагается, что показатели планового периода (2009, 2010 гг.) будут уточняться при составлении и утверждении проекта федерального бюджета на 2009 и на 2010 гг. Законом также утверждены приложения, устанавливающие бюджетные ассигнования федерального бюджета (раздельно на 2008 г. и на 2009, 2010 гг.) по разделам и подразделам, целевым статьям и видам классификации расходов бюджета, ведомственная структура расходов федерального бюджета, а также общий объем ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств. Главным распорядителям бюджетных средств начиная с 2008 г. предоставлено право перераспределения в ходе исполнения федерального бюджета ассигнований между текущим финансовым годом и плановым периодом.

Необходимо отметить, что впервые в российской практике бюджетного планирования федеральный бюджет был составлен на трехлетний период, что, с одной стороны, безусловно, улучшает общественное понимание проводимой Правительством РФ среднесрочной бюджетно-налоговой политики, увеличивает определенность в финансовом обеспечении принятых расходных обязательств на трехлетнюю перспективу, но, с другой стороны, повышает требования к качеству составляемого бюджета, поднимает ответственность за допущенные при планировании ошибки. Далее будет представлен анализ доходной и расходной частей федерального бюджета на 2008–2010 гг., а также источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Анализ основных параметров федерального бюджета РФ

На основании данных о фактическом исполнении федерального бюджета РФ в период 2000–2006 гг. (см. *табл. 22*) можно отметить несколько общих тенденций: во-первых, налицо устойчивый рост доходов федерального бюджета, которые за этот период выросли более чем в 1,5 раза; во-вторых, стабилизация доли расходов в последние три года на уровне 16% ВВП; в-третьих, стремительно увеличивающийся профицит федерального бюджета: с 2002 по 2006 г. размер профицита вырос в 5,3 раза, составив в 2006 г. 7,5% ВВП; в-четвертых, сохраняющаяся высокая зависимость доходов бюджета от экспорта энергоносителей проявляется в постоянстве нефтегазового дефицита бюджета, значение которого колеблется в пределах 1,7–3,8% ВВП за рассматриваемый период.

Таблица 22

Анализ фактического и ожидаемого исполнения доходов и расходов федерального бюджета за период 2000–2010 гг., % ВВП

	Фактически исполнено								Закон о бюджете		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доходы	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,4	23,6	19,0	18,8	18,1
В том числе: нефтегазовые доходы	11,7	13,1	15,1	14,1	13,5	13,5	12,3	14,6	12,2	12,9	12,9
нефтегазовые доходы	3,8	4,7	5,2	5,4	6,6	10,2	11,1	9,0	6,8	5,9	5,2
Расходы	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	15,9	18,1	18,8	18,8	18,1
В том числе: нефтегазовый трансферт	2,5	1,9	2,9	3,7	2,0	2,3	3,0	4,7	6,1	5,3	4,5
сбережение нефтегазовых доходов	1,3	2,8	2,3	1,7	4,6	7,9	8,1	4,3	0,7	0,6	0,7
Баланс федерального бюджета РФ, % ВВП	1,3	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5	5,5	0,2	0,0	0,0
Нефтегазовый дефицит	2,5	1,7	3,8	3,7	2,3	2,8	3,6	3,5	6,6	5,9	5,2

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП.

Как видно из *табл. 22*, Минфин РФ предполагает в 2008–2010 гг. существенные изменения во всех описанных выше тенденциях. В первую очередь вследствие прогнозируемого снижения мировых цен на нефть и газ, замедления роста добычи и экспорта углеводородов и укрепления рубля к доллару ожидается более чем двукратное снижение доли нефтегазовых доходов федерального бюджета в ВВП: с 11,1% в 2006 г. до 5,2% ВВП в 2010 г. Данное сокращение нефтегазовых поступлений не будет должным образом компенсировано ростом структурных доходов. Как результат – сокращение всех доходов бюджета на 5,5 п. п. ВВП к 2010 г. по сравнению с уровнем 2006 г.

Существенное сокращение доходов бюджета при параллельном увеличении его расходной части должно привести к нулевому балансу бюджета уже к 2009 г. Однако, на наш взгляд, если принять во внимание существующую 7-летнюю динамику роста профицита бюджета и данные по замедлению темпов экспорта углеводородов и усилению рубля, имевшие место в 2006–2007 гг., то такое резкое сокращение профицита (с 7,5% ВВП в 2007 г. до 0,2% ВВП в 2008 г.) все же выглядит маловероятным. Очевидно,

что большее сомнение вызывает динамика доходной части бюджета, однако здесь уже встает вопрос о достоверности показателей прогноза социально-экономического развития РФ, подготовленного Минэкономразвития России.

Безусловно, достаточно сильная зависимость российской бюджетной системы от экспорта энергоносителей и, таким образом, от конъюнктуры мировых рынков свидетельствует о наличии заметных рисков, связанных с возможной дестабилизацией государственного баланса. В этой связи с учетом важной роли нефтегазовых доходов при формировании государственного бюджета актуальность их структурирования и дальнейшего эффективного использования в российской экономике очевидна. Попытка использования нефтегазовых доходов бюджетных ресурсов при условии сохранения долгосрочной макроэкономической стабильности будет предпринята в 2008 г. посредством преобразования Стабилизационного фонда в Резервный фонд, предназначенный для замещения выпадающих доходов бюджета в случае снижения цен на нефть, и Фонд национального благосостояния, который призван обеспечивать долгосрочную бюджетную сбалансированность. Как результат, в период 2008–2010 гг. использование нефтегазовых доходов должно возрасти с 4,7% ВВП в 2007 г. до 5,3% ВВП в среднем за 2008–2010 гг., при этом сбережение нефтегазовых доходов в этот период не превысит 0,7% ВВП против 4,3% ВВП в 2007 г.

Анализ доходной части федерального бюджета РФ

Снижение доли доходов бюджета в 2008–2010 г. в ВВП по сравнению с уровнем 2007 г. объясняется в первую очередь снижением вклада поступлений от налога на добычу полезных ископаемых и вывозных таможенных пошлин, а также изменением налогового законодательства РФ, которое, по расчетам Минфина РФ, приведет к снижению доходов на 0,68% ВВП в 2008 г. Однако при расчете доходов бюджета были учтены, на наш взгляд, не все возможные последствия изменения налогового законодательства. Остались без внимания такие вероятные изменения законодательства, как предлагаемое Минфином РФ введение с 1 января 2008 г. системы специальной регистрации лиц в качестве налогоплательщиков НДС, сокращение перечня операций, подлежащих освобождению от налогообложения НДС, осуществляемое с 1 января 2009 г., ежегодная – начиная с 1 января 2008 г. – индексация ставки налога на добычу полезных ископаемых, взимаемого при добыче природного газа, на коэффициент, значительно превышающий уровень прогнозируемой инфляции.

Также вызывает сомнение тот факт, что на фоне существенного снижения поступлений в федеральный бюджет от НДС и вывозных пошлин в период 2008–2010 гг. доля основных налогов в доходах бюджета практически не меняется, при этом видоизменяется лишь структура налоговых доходов, представленная в *табл. 23*.

Исходя из представленных в таблице данных, можно сделать вывод, что по всем основным налогам, за исключением налога на добавленную стоимость, прогнозируется либо сокращение поступлений (по отношению к ВВП), либо их стабилизация. И если оценка величины конъюнктурных налоговых доходов, как уже было отмечено ранее, непосредственно зависит в первую очередь от точности прогноза динамики мировых цен на углеводороды, а затем уже от темпов их добычи и уровня обменного курса рубля, то размеры структурных (ненефтегазовых) поступлений должны обуславливаться объективными изменениями внутренней экономики.

Таблица 23

**Динамика структуры налоговых доходов федерального бюджета
в период 2004–2010 гг., % ВВП**

Наименование налогов	Фактическое исполнение				Закон о бюджете		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Налог на прибыль организаций	1,2	1,8	1,9	1,9	1,5	1,5	1,4
НДС	6,3	6,2*	5,7	6,1*	6,2	7,0	7,2
Акцизы	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
НДПИ	3,0	4,2	4,1	3,6	2,5	2,1	1,9
Доля вышеперечисленных налогов в доходах федерального бюджета, %	55,5	53,2	51,4	51,4	55,8	58,5	60,2
<i>Справочно:</i>							
Доходы от внешнеэкономической дея- тельности	5,0	7,8	8,6	7,3	5,9	5,3	4,8

* Без учета поступлений от «ЮКОСа».

Спорным моментом при прогнозировании налоговых доходов является ожидание существенного сокращения поступлений от налога на прибыль организаций, который в последние годы имел, напротив, тенденцию к росту. Даже на фоне предполагаемого снижения доли добывающего сектора экономики наметившийся рост физических объемов производства в обрабатывающей промышленности и сфере услуг, а также рост цен производителей и стабилизация чистого сальдированного финансового результата деятельности предприятий в РФ дают все основания рассчитывать хотя бы на сохранение уровня 2007 г. по поступлениям от налога на прибыль организаций.

Также вызывает сомнение обоснованность прогноза поступлений НДС в свете ежегодного расширения перечня освобождений и актуализации требований по снижению ставки налога.

В целом в среднесрочной перспективе в условиях проведения структурных реформ и экономического роста можно структурировать риски возникновения проблем в функционировании отдельных налогов следующим образом:

1. Существенная зависимость налоговых поступлений от цен на нефть и риск резкого падения поступлений при ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры требуют планирования и принятия мер, направленных на сокращение зависимости налоговых доходов бюджетной системы от мировых цен на нефть. С учетом сложившейся тенденции к снижению структурной компоненты доходов бюджетной системы (т.е. компоненты, не зависящей от мировых цен на нефть) это требует, по меньшей мере, сохранения качества администрирования базы и ставок налогов, в меньшей степени зависящих от мировых цен на нефть (налог на добавленную стоимость, акцизы).

Снижение ставки налога на добавленную стоимость, неиндексация ставок акцизов при этом, наоборот, резко усиливают риски падения налоговых поступлений при снижении мировых цен на нефть. В случае необходимости реализации решений о дальнейшем снижении налоговой нагрузки в этом смысле при прочих равных условиях более целесообразным является снижение налогов, существенно зависящих от цен на нефть, – таких как налог на добычу полезных ископаемых или налог на прибыль организаций с сохранением ставок и базы налога на добавленную стоимость, а также ставок акцизов в реальном выражении.

2. Другим набором потенциальных рисков, связанных с существенной зависимостью российской налоговой системы и экономики в целом от нефтяного сектора, явля-

ется потенциальное сокращение доходов в этом секторе по мере снижения отдачи и при росте расходов на освоение месторождений природных ресурсов. Поскольку предприятия, работающие в добыче нефти и газа, обеспечивают более 1/3 всех налоговых поступлений в бюджетную систему, по мере исчерпания и удорожания извлечения ресурсов необходимо строить долгосрочные прогнозы доходов бюджета с учетом постепенного сокращения доли доходов от этих видов деятельности.

Одной из ключевых проблем для функционирования НДПИ является оценка целесообразности и возможный переход к дифференциации его ставок. В современных условиях высоких цен на нефть дифференциация ставок может создать угрозу принятия необоснованных дискреционных решений по снижению ставок для отдельных нефтяных компаний. Однако в перспективе по мере усиления налогового администрирования и контроля за условиями добычи, по-видимому, потребуется переход к дифференцированным ставкам с решением проблемы обоснованности и проверки соответствующих различий для разных месторождений.

3. Тенденции развития российской экономики в среднесрочной перспективе, по-видимому, будут сопровождаться относительно более медленным развитием обрабатывающего сектора при более быстром росте сектора строительства и сферы розничных услуг. Это означает расширение в экономике доли секторов, в которых администрирование налогов наиболее затруднено. В дополнение к этому можно также отметить, что реализация преобразований в сфере развития финансовых институтов также, по-видимому, приведет к усилению роли финансового сектора в экономике. В данном случае помимо усложнения администрирования к рискам функционирования налоговой системы добавляется необходимость принятия специальных положений в отношении налогообложения доходов и операций в финансовом секторе.

Вышеозначенные риски требуют более детального освещения и количественной оценки при планировании налоговых поступлений, чтобы повысить качество составления федерального бюджета на среднесрочную перспективу.

Анализ расходной части федерального бюджета РФ

Изменение доли расходов федерального бюджета в ВВП в 2008–2010 гг. продолжает динамику роста, заложенную еще бюджетом на 2007 г. При этом, как можно заметить из *табл. 24*, суммарный рост расходной части бюджета был обусловлен исключительно увеличением непроцентных расходов, которые составят в среднем 18,0% ВВП в 2008–2010 гг. против 16,0% в 2005–2007 гг.

Одной из причин столь заметного роста непроцентных расходов федерального бюджета в 2008–2010 гг. стало Послание Президента РФ Федеральному Собранию, в котором был выделен ряд приоритетных направлений государственной политики на рассматриваемый период. В частности, к числу приоритетов было отнесено решение целого ряда задач в сфере социальной политики, повышение уровня жизни работников организаций бюджетной сферы, федеральных государственных служащих, военнослужащих и приравненных с ним лиц, повышение уровня жизни пенсионеров и других граждан, в отношении которых на федеральном уровне существуют финансовые обязательства, а также устранение транспортных и энергетических ограничений развития национальной экономики, стимулирование роста nanoиндустрии и авиационной промышленности. Также в составе расходов бюджета на 2008–2010 гг. предусмотрены

средства на реализацию положений Послания президента, направленных на улучшение демографической ситуации в России.

Таблица 24

**Параметры расходной части федерального бюджета
в 2005–2010 гг., млрд руб.**

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Расходы – всего	3514,3	16,3	4281,3	15,9	5983,0	18,1	6570,3	18,8	7451,2	18,8	8089,9	18,1
В том числе:	3306,0	15,3	4112,3	15,3	5839,9	17,7	6382,4	18,2	7238,6	18,2	7842,8	17,5
непроцентные расходы												
процентные расходы	208,3	1,0	169,1	0,6	143,1	0,4	187,9	0,5	212,6	0,5	247,1	0,6
Справочно: ВВП	21625		26883		32989		35000		39690		44800	

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

В структуре расходов федерального бюджета РФ на период 2008–2010 гг. по сравнению с предыдущими годами также наблюдаются некоторые изменения (см. табл. 25).

Таблица 25

**Динамика изменения структуры расходов федерального бюджета
за период 2005–2010 гг., % к ВВП**

	Факт			Закон о бюджете		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Расходы – всего	16,3	15,9	18,1	18,8	18,8	18,1
В том числе:						
Общегосударственные вопросы	2,3	2,0	2,5	2,5	2,4	2,4
Из них обслуживание государственного долга	1,0	0,6	0,4	0,5	0,5	0,6
Национальная оборона	2,7	2,5	2,5	2,7	2,7	2,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,1	2,0	2,0	2,2	2,3	2,2
Национальная экономика	1,2	1,3	2,1	2,1	2,0	1,2
Расходы на социальную политику и социальную сферу	2,2	2,5	3,3	2,5	2,5	2,6
Межбюджетные трансферты	5,8	5,6	5,8	6,5	6,1	6,1

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

На фоне общего роста расходов наиболее заметные изменения по сравнению с бюджетами 2005–2007 гг. связаны со снижением финансирования мероприятий в области социальной сферы, а также с колебаниями доли в ВВП расходов на национальную экономику: в 2008 г. она остается на своем максимуме в 2,1% ВВП за период 2005–2010 гг., а затем сокращается до 1,2% ВВП к 2010 г., что преимущественно связано с завершением ряда федеральных целевых программ. При этом важно подчеркнуть, что завершаются программы, непосредственно направленные на развитие инфраструктуры

и авиастроения: «Автомобильные дороги», «Модернизация транспортной системы России», «Гражданская авиация», «Морской транспорт», «Внутренние водные пути», «Развитие экспорта транспортных услуг России».

Отдельно следует отметить сокращение расходов на общегосударственные вопросы (без учета расходов на обслуживание государственного долга) – с 2,1% ВВП в 2007 г. до 1,8% ВВП в 2010 г. – и рост величины межбюджетных трансфертов в 2008 г. (на 0,7 п. п. ВВП) за счет увеличения отчислений во внебюджетные фонды.

Остальные разделы расходной части федерального бюджета на 2008–2010 гг. в долях ВВП либо незначительно (в пределах $\pm 0,1$ п.п. ВВП) изменились, либо остались неизменными.

Как и годом ранее, значительные объемы финансирования были традиционно предусмотрены по разделам «Межбюджетные трансферты», «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Национальная экономика» и в блоке социальных расходов.

Ситуация с расходами бюджета в период 2008–2010 гг. выглядит отнюдь неоднозначно. С одной стороны, в расходной части федерального бюджета были учтены те ориентиры финансирования, которые обозначил президент в своем Послании Федеральному Собранию РФ. С другой стороны, такой существенный рост расходов бюджета (почти 3 п.п. ВВП по сравнению с 2006 г.) может иметь негативные последствия для российской экономики, поскольку в условиях избыточного инфляционного давления это создает дополнительные проблемы, снижающие эффективность антиинфляционных действий правительства. Итоги подобного наращивания расходов на примере 2007 г. уже привели к существенному превышению запланированных параметров инфляции в стране, а потому дальнейший рост непроцентных расходов по отношению к ВВП ставит под серьезное сомнение действия правительства, направленные на дальнейшее снижение темпов роста потребительских цен в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Более того, принятие значительных по объемам обязательств по финансированию мероприятий, реализуемых либо в рамках приоритетных национальных проектов, либо по каналам Инвестиционного фонда РФ, Банка развития и прочих институтов развития, осуществляется без должного анализа долгосрочных финансовых последствий их влияния на расходы федерального бюджета да и бюджетной системы в целом. В результате остаются неучтенными возможные дополнительные расходы, которые могут возникнуть в ходе реализации этих проектов и программ. Поэтому при планировании новых расходных обязательств необходимо обеспечить максимально всесторонний учет и соответственно отражение в бюджете всех возможных финансовых последствий от реализации отдельных мероприятий в рамках этих проектов.

Анализ долговой политики федерального бюджета РФ

В области управления государственным долгом на федеральном уровне будет продолжена политика замещения внешних источников заимствования внутренними (табл. 26).

Таблица 26

**Динамика структуры государственного долга Российской Федерации
по состоянию на конец года, % ВВП**

	2006	2007	2008	2009	2010
Государственный долг – всего	9,0	7,5	8,4	8,7	9,1
Внутренний долг	3,9	3,8	5,2	5,7	6,4
Внешний долг	5,1	3,7*	3,2	2,8	2,7

* Оценка.

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Как видно из таблицы, доля внутренних источников заимствования в общем объеме государственного долга РФ к 2010 г. должна возрасти до 70% против 43% в 2006 г. Такое соотношение внутренних и внешних источников заимствований является следствием проведения политики полного отказа от привлечения новых кредитов правительств иностранных государств и на международных рынках капитала, а также ускорения реализации большинства действующих проектов с международными финансовыми организациями для завершения расчетов по принятым ранее обязательствам и минимизации объемов новых заимствований от международных финансовых организаций. В результате в бюджете предусмотрено использование только целевых «связанных» кредитов, предоставляемых международными финансовыми организациями, объем которых в 2008 г. составит 718 млн долл., в 2009–2010 гг. – 510,6 млн и 413,6 млн долл. соответственно.

Основным источником финансирования погашения государственных долговых обязательств в рассматриваемый период будут средства, привлеченные за счет размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке. Так, в 2008 г. за счет размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке планируется привлечь 369,0 млрд руб., в 2009 г. – 396,3 млрд и в 2010 г. – 522,9 млрд руб. При этом предполагаемое более чем двукратное увеличение внутренних заимствований по сравнению с 2007 г. и их средне- и долгосрочный характер (их доля будет составлять около 98% запланированного объема заимствований), на наш взгляд, не приведет к вытеснению или удорожанию инвестиций, необходимых для роста отечественной экономики.

2.4. Долгосрочная устойчивость бюджетной политики в России

2.4.1. Оценка бюджетных последствий реализации мер, заложенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации

В ходе обсуждения проектов разрабатываемой в настоящее время Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (далее – Концепция) возникает ряд вопросов, связанных со сбалансированностью бюджетной политики. Для проведения оценки бюджетных последствий реализации мер, заложенных в Концепции, были использованы заданные там сценарные условия мировых цен на нефть и расчетные параметры темпов роста ВВП и индекса потребительских цен для

инновационного сценария по годам (2008–2020 гг.). Соответствующие исходные данные приведены в *табл. 27*²⁸.

Таблица 27

Исходные данные для расчетов

	2008	2009	2010	2015	2020	В среднем за период 2008–2020
Мировые цены на нефть (Urals), долл. за баррель (текущие цены) ²⁹	62	57	56	60	65	60
Валовой внутренний продукт, % к предыдущему году	106,2	106,2	106,2	106,3	106,8	106,4
Индекс потребительских цен, % к предыдущему году (декабрь к декабрю)	107,3	106,6	106,0	104,5	102,7	104,9
Реальные располагаемые доходы населения, % к предыдущему году	108,6	108,6	108,6	106,8	106,7	107,5

В дополнение к представленным данным в качестве исходных предпосылок использовались следующие предположения:

- сохранение ставок и собираемости основных налогов (с учетом снижения мировых цен на нефть в реальном выражении с течением времени);
- увеличение поступлений НДФЛ и ЕСН вместе с ростом реальных доходов населения (без учета снижения поступлений ЕСН из-за перехода в более высокие шедули);
- истощение месторождений полезных ископаемых, где нет льгот по НДС;
- предусмотренные Концепцией удвоение ВВП за 10 лет (2010–2020 гг.) и сокращение доли нефтегазового сектора с 19,7% ВВП в 2006 г. до 12,1% ВВП в 2020 г. приведут к значительному сокращению доли нефтегазовых доходов федерального бюджета. В результате возникает дефицит федерального бюджета и бюджета расширенного правительства.

Так как в Концепции отсутствует детализированный прогноз доходов бюджета расширенного правительства, а имеющиеся в Концепции итоговые значения доходов бюджета расширенного правительства представляются несколько завышенными, нами были сделаны расчеты динамики налоговых доходов бюджета расширенного правительства Российской Федерации в 2006–2020 гг. (*табл. 28*) и федерального бюджета (*табл. 29*)³⁰.

²⁸ Необходимо отметить, что приведенные в *табл. 27* данные соответствуют инновационному сценарию МЭРТА, согласно которому высокие темпы экономического роста в России сохранятся на всем рассматриваемом временном интервале. Падение доли налоговых доходов в ВВП во всех рассматриваемых сценариях в значительной степени обусловлено процессом ускоренного роста ВВП по сравнению с ростом нефтегазового сектора.

²⁹ Здесь рассматриваются текущие цены на нефть, поскольку прогноз именно таких цен приводится в Концепции. Однако при оценке влияния цен на нефть на ВВП и налоговые поступления в бюджет расширенного правительства следует учитывать не текущие, а реальные цены на энергоносители. Перевод текущих цен в реальные возможен с помощью использования индексов-дефляторов, выбор которых во многом зависит от способа использования выручки от продажи энергоносителей. Набор данных индексов дефляторов включает долларовую инфляцию (обесценение доллара к корзине мировых валют), российский индекс потребительских цен, российский дефлятор ВВП и др.

³⁰ Здесь и далее прогноз налоговых поступлений приводится на основании расчетов ИЭПП, сделанных при условии достижения макроэкономических показателей инновационного сценария развития МЭРТА.

Таблица 28

Оценка динамики налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства России в 2008–2020 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2015	2020
(1) Доходы бюджета расширенного правительства	37,48	37,4	33,91	31,52	29,97
(1)=(1.1)+(1.2)					
(1.1) Налоговые доходы бюджета расширенного правительства	34,28	34,2	30,81	28,52	27,07
ЕСН, без индексации шкалы	4,81	4,78	4,72	4,2	3,78
НДС	6,11	6,14	6,18	6,34	6,5
Налог на прибыль	5,21	5,11	5,01	4,49	3,98
НДФЛ	3,7	3,84	3,97	4,39	4,75
НДПИ	3,75	3,7	2,33	1,59	1,17
Налоги на внешнюю торговлю	7,4	7,33	5,31	4,21	3,59
Прочие налоги	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
(1.2) Неналоговые доходы	3,2	3,2	3,1	3	2,9
(2) Расходы бюджета расширенного правительства (на уровне 2006 г.)	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3
(3) Профицит до увеличения расходов	6,18	6,1	2,61	0,22	-1,33
(3)=(1)-(2)					
Накопленный резерв бюджетной системы* до увеличения расходов, % ВВП (с учетом 4% номинальной доходности в год)	16,55	20,84	21,35	19,82	15,32

* Под накопленным резервом бюджетной системы подразумеваются накопления, возникшие в результате превышения доходов бюджета расширенного правительства над расходами в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния.

Таблица 29

Основные параметры федерального бюджета Российской Федерации в 2008–2020 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2015	2020
(1) Доходы федерального бюджета	21,73	21,61	18,24	16,30	15,15
(1)=(1.1)+(1.2)					
(1.1) Нефтегазовые	8,86	8,76	6,03	4,55	3,71
(1.2) Ненефтегазовые	12,87	12,85	12,21	11,75	11,44
(2) Расходы федерального бюджета (на уровне 2006 г.)	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00
(3) Ненефтегазовый дефицит бюджета	-3,13	-3,15	-3,79	-4,25	-4,56
(3)=(1.2)-(2)					
(4) Нефтегазовый трансферт	3,13	3,15	3,79	3,7	3,7
(5) Нефтегазовый дефицит федерального бюджета	0,00	0,00	0,00	-0,55	-0,86
Справочно:					
Резервный фонд	10	10	10	10	8,44
Фонд национального благосостояния*	6,45	10,65	11,08	9,32	6,53

* С учетом софинансирования добровольных пенсионных накоплений на уровне 0,1% ВВП до 2014 г. (данные значения использованы в Концепции).

Прогнозные расчеты динамики бюджетных доходов показывают, что при заложенных в Концепции ценах на нефть Urals на уровне 60 долларов за баррель в среднем за период 2008—2020 гг. произойдет снижение доли доходов бюджета расширенного правительства в ВВП от уровня 37–38% ВВП в 2008 г. до 30% ВВП в 2020 г. Наибольшие масштабы примет сокращение доходов федерального бюджета (с 21–22% ВВП до 15% ВВП).

Это означает возникновение и рост дефицита бюджета расширенного правительства при условии сохранения расходов на уровне 2006–2007 гг. (в % ВВП) начиная с 2016 г. Нефтегазовый дефицит федерального бюджета возникнет существенно раньше – в 2011 г. Это оценка сделана в предположении о сохранении собираемости и ставок основных налогов и о снижении (в реальном выражении) мировых цен на нефть (что представляет собой не вполне консервативный, но достаточно умеренный сценарий).

При этом в Концепции предусматривается увеличение бюджетных расходов на финансирование к 2020 г. здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, а также по другим статьям, в том числе увеличение капитальных вложений из бюджета³¹. Соответствующие ориентиры увеличения расходов бюджета расширенного правительства приведены в *табл. 30*.

Таблица 30

**Оценка динамики расходов бюджета расширенного правительства
России в 2006–2020 гг., % ВВП**

	2006	2007	2010	2015	2020
Образование	3,9	4,1	3,9	4,3	4,5
Здравоохранение	4,0	4,2	4,1	4,3	4,8
Фундаментальные исследования и содействие НТП	0,7		0,9	1,1	1,3
Государственные капвложения	3,3		3,5	4,5	4,0
Пенсии (последовательное увеличение нормы замещения до 30% к 2020 г.) ³²	4,8		5,9	7,0	8,1
Остальные расходы	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
Итого расходы бюджета расширенного правительства	31,3	34,1	33,0	35,9	37,4
Профицит/дефицит после увеличения расходов, % ВВП	8,6	6,1	0,91	–4,38	–7,43

* Цветом выделены значения расходов в соответствии с Концепцией.

³¹ Необходимо отметить, что согласно Концепции в период 2010–2015 гг. предусматривается сокращение расходов на здравоохранение с 4,0% ВВП в 2006 г. до 3,3% ВВП в 2010 г. и 3,8% ВВП в 2015 г. В период 2015–2020 гг., напротив, прогнозировался рост расходов по данной статье до 4,8% ВВП. Аналогично к 2010 г. предусматривалось сокращение расходов на образование с 3,9% ВВП в 2006 г. до 3,5% ВВП в 2010 г., а затем рост расходов до 4,5% ВВП к 2020 г. Однако, учитывая сложившиеся тенденции в динамике расходов бюджета расширенного правительства, существенное падение расходов на здравоохранение и образование в 2015 г. представляется маловероятным. Поэтому в *табл. 29* указаны расходы по данным статьям на 2010–2015 гг. исходя из предположения о линейном росте данных расходов в процентах ВВП такими темпами, чтобы к 2020 г. достичь заданных в Концепции значений.

³² Согласно Концепции увеличение численности пенсионеров, а также предположение об опережающей индексации пенсий с целью увеличения соотношения между средней трудовой пенсией и средней зарплатой (коэффициента замещения) до 30% к 2020 г. станут причиной последовательного увеличения объема публичных обязательств в сфере пенсионного обеспечения. В этой связи Минэкономразвития прогнозирует рост расходов бюджетной системы на пенсионное обеспечение до 8,1% ВВП к 2020 г. по сравнению с 6,1% в 2011 г. Данные значения близки к результатам расчетов ИЭПП, согласно которым для сохранения нормы замещения на уровне 30% потребуются увеличение расходов бюджетной системы на пенсионное обеспечение до 8,2% ВВП к 2020 г. по сравнению с 6,2% ВВП в 2010 г.

Таблица 31

**Основные параметры федерального бюджета Российской Федерации
в 2008–2020 гг., % ВВП**

	2008	2009	2010	2011	2015	2020
(1) Доходы федерального бюджета (1)=(1.1)+(1.2)	21,73	21,61	18,24	17,85	16,30	15,15
(1.1) Нефтегазовые	8,86	8,76	6,03	5,74	4,55	3,71
(1.2) Ненефтегазовые	12,87	12,85	12,21	12,12	11,75	11,44
(2) Расходы федерального бюджета*	16,41	16,56	17,46	16,82	19,52	21,86
(3) Использование средств Фонда национального благосостояния на покрытие дефицита пенсионной системы	0,00	0,00	0,00	1,22	0,84	0,00
(4) Ненефтегазовый дефицит бюджета (4)=(1.2)–(2)**	–3,54	–3,72	–5,25	–4,70	–7,77	–10,42
(5) Нефтегазовый трансферт***	3,54	3,72	4,50	3,7	3,7	3,7
(6) Нефтегазовый дефицит федерального бюджета (6)=(4)+(5)	0,00	0,00	–0,75	–1,00	–4,07	–6,72
Справочно:						
Резервный фонд	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,85
Фонд национального благосостояния*	6,04	9,71	9,50	8,63	0,00	0,00

* Рассчитано исходя из предположения о том, что увеличение государственных расходов, предусмотренное Концепцией, осуществляется за счет федерального бюджета. При этом покрытие дефицита Пенсионного фонда производится за счет доходов федерального бюджета и соответственно учитывается в качестве расходов федерального бюджета (до тех пор, пока ненефтегазовый дефицит федерального бюджета не превысит 4,7% ВВП начиная с 2011 г.) и средств Фонда национального благосостояния (в случае превышения ненефтегазового дефицита 4,7% ВВП начиная с 2011 г.). Использование Фонда национального благосостояния для покрытия дефицита Пенсионного фонда не учитывается в расходах федерального бюджета (строка 3).

** Согласно требованиям Бюджетного кодекса ненефтегазовый дефицит бюджета не может превышать 4,7% ВВП.

*** Цветом выделены параметры федерального бюджета, чьи прогнозные значения противоречат требованиям действующего бюджетного законодательства.

Из приведенных данных видно, что предполагаемые меры по увеличению расходов приводят к общему росту расходов бюджета расширенного правительства в 2020 г. на 6 п.п. ВВП по сравнению с 2006 г. Основная часть этого увеличения представляет собой рост расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение. Для приведенного варианта дефицит бюджета расширенного правительства составит более 4% ВВП к 2015 г. и более 7% ВВП к 2020 г.

В еще более тяжелом положении окажется федеральный бюджет (табл. 31). Так как ненефтегазовый дефицит не может превышать 4,7% ВВП, начиная с 2010 г. часть дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации придется финансировать за счет средств Фонда национального благосостояния. К 2016–2017 гг. данный фонд будет исчерпан³³. Начиная с 2010 г. нефтегазового трансферта будет недостаточно для покры-

³³ Существующее бюджетное законодательство в значительно большей степени направлено на сохранение Резервного фонда, нежели Фонда национального благосостояния. Резервный фонд может использоваться только для осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта, величина которого строго ограничена Бюджетным кодексом Российской Федерации. При умеренных ценах на нефть, заложенных в Концепции, величина нефтегазовых доходов будет превышать величину нефтегазового трансферта на всем рассматриваемом временном интервале, и лишь в 2020 г. величина нефтегазовых доходов сравняется с величи-

тия ненефтегазового дефицита федерального бюджета. Начиная с 2011 г. для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета придется привлекать заемные средства в максимально допустимом согласно действующему законодательству объеме (1% ВВП). Таким образом, в 2017 г. финансировать растущие расходы при одновременном выполнении требований бюджетного законодательства о непревышении нефтегазового дефицита 4,7% ВВП станет невозможно. Возникнет необходимость либо существенного сокращения расходов (повышения налогов), либо увеличения допустимого ненефтегазового дефицита и нефтегазового трансферта. Однако при отказе от сокращения бюджетных расходов (повышения налогов) сбалансированность федерального бюджета сможет обеспечиваться средствами Резервного фонда лишь в течение двух лет.

Необходимо также учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, приведенные данные об увеличении расходов представляют собой средние ориентиры увеличения расходов, фактическое увеличение может быть существенно выше, особенно после того, как соответствующие масштабные проекты будут уже начаты. Во-вторых, приведенные расчеты, по-видимому, не учитывают ряд расходов, в том числе по проекту «Сочи-2014»; расходы на здравоохранение с учетом старения населения могут оказаться существенно выше запланированных; увеличение прочих расходов и др.

В-третьих, проблемы сбалансированности бюджета расширенного правительства в случае более раннего снижения цен на нефть будут возникать раньше 2020 г. из-за предположительного увеличения расходов в 2010–2015 гг. для реализации заложенного в Концепции ускорения экономического роста в инновационном сценарии в 2013–2017 гг.

В-четвертых, Минэкономразвития России, в значительной степени осознавая размер требуемого увеличения расходов, сформулировало предложения по снижению других расходных статей (табл. 32).

Таким образом, в качестве одного из основных источников компенсации возникающего дефицита в Концепции указывается снижение тех статей расходов, по которым меры не оценены явным образом. Это на практике представляется маловероятным, поскольку из 12,1% ВВП данных расходов основная часть приходится на статьи с малой возможностью сокращения: 8,3% ВВП – на общегосударственные вопросы³⁴, пра-

ной нефтегазового трансферта. В результате при сохранении действующего бюджетного законодательства может сложиться ситуация, когда средства Резервного фонда не будут использоваться в случае бюджетного кризиса, если причиной данного кризиса не является снижение цен на энергоносители. Фонд национального благосостояния предназначен в том числе и для обеспечения сбалансированности пенсионной системы. Так как наибольший риск для бюджетной системы представляет рост расходов на пенсионное обеспечение, который во многом носит объективный характер, фискальное давление на Фонд национального благосостояния может быть весьма существенным. Косвенно это подтверждается тем, что в 2008 г. в случае недостаточности дополнительных доходов федерального бюджета для обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе использовать на эти цели средства Фонда национального благосостояния в объеме 138 млрд руб. В результате даже при отсутствии значительных проблем в бюджетной системе действующее законодательство не запрещает осуществления значительного волюнтаристского расходования средств данного Фонда.

³⁴ Несмотря на то что расходы на общегосударственные вопросы сократятся из-за снижения расходов на обслуживание государственного долга, на 1 декабря 2007 г. доля расходов на обслуживание государственного долга в общегосударственных расходах составила лишь 17%. Таким образом, приведенные в Концепции прогнозные значения расходов на общегосударственные вопросы представляется существенно заниженными.

воохранительную деятельность и национальную оборону, еще 2,3% ВВП – это расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Приведенные в *табл. 32* ориентиры сокращения расходов мало реалистичны и, по-видимому, не могут быть реализованы в течение анализируемого периода, что соответственно не позволит сбалансировать бюджетную систему при отмеченных условиях.

Таблица 32

Предложения по снижению расходов бюджета расширенного правительства согласно Концепции долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, % ВВП

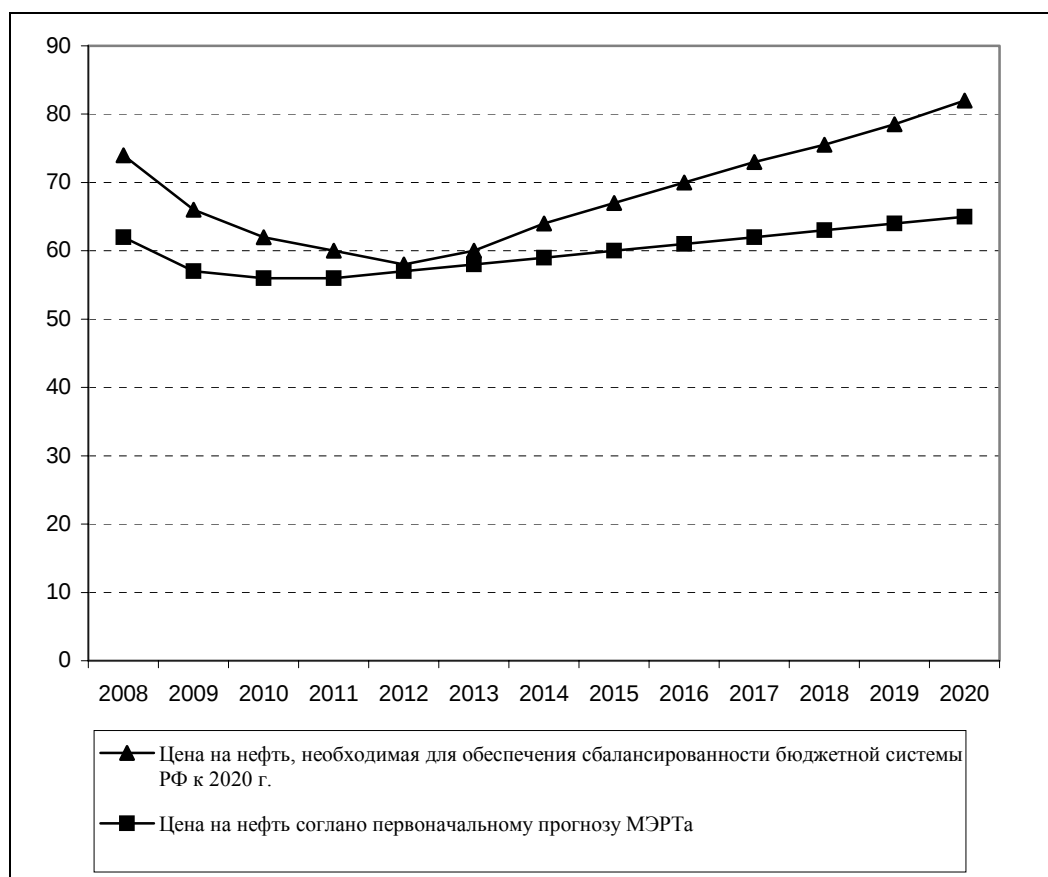
	2007	2015	2020
Общегосударственные вопросы	3,3	3,0	2,4
Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность	5,5	5,3	5,0
Национальная экономика	4,0	3,9	3,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,3	1,3	1,0
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,4	0,3
<i>Итого снижение расходов по приведенным статьям к уровню 2007 г.</i>		-1,9	-3,8

Источник: данные Концепции.

Достижение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации при увеличении расходов, предусмотренном Концепцией, и сохранение действующего налогового законодательства возможно лишь в условиях стабильно высоких цен на энергоносители. В первоначальном варианте Концепции средняя цена на нефть в 2010–2020 гг. прогнозировалась на уровне 60 долл. за баррель. Однако в ходе обсуждения Концепции долгосрочного развития сложилось мнение о том, что прогноз нефтяных цен за 2008–2020 гг. на среднем уровне 60 долл. за баррель является заниженным и следует скорректировать его в сторону повышения. Нами были проведены расчеты, какой должна быть цена на нефть в 2008–2020 гг., чтобы в 2020 г. бюджетная система Российской Федерации была сбалансирована при условии увеличения бюджетных расходов, предусмотренных Концепцией (*рис. 19, табл. 33*). Данные расчеты показывают, что при среднегодовом уровне цен в 68 долл. за баррель (при значительном повышении цены на нефть к 2020 г. – до 82 долл. за баррель) бюджет расширенного правительства России становится сбалансированным на всем рассматриваемом промежутке времени.

Однако, как видно из представленных в *табл. 33* данных, даже при условии стабильно высоких цен на энергоносители (начиная с 2013 г. номинальные цены неуклонно растут) профицит бюджета расширенного правительства снижается.

Рассматриваемое изменение прогноза макроэкономических показателей можно расценивать как отход от умеренной оценки мировых цен на энергоносители. Необходимо отметить, что в настоящее время не существует надежных методик прогнозирования нефтяных цен. Неопределенность в развитии мирового нефтяного рынка отражается и в среднесрочных прогнозах мировых цен на нефть. В *табл. 34* приведены результаты опроса Reuters, проведенного в декабре 2007 г. с участием более 20 различных организаций, разрабатывающих такие прогнозы. Как видно из приведенных данных, прогнозы цены нефти сорта Brent на 2010 г. находятся в диапазоне от 55,75 до 86,8 долл./бarr.



Источник: расчеты ИЭПП.

Рис. 19. Цены на нефть Urals (мировые), долл./барр.

Таблица 33

**Оценка основных параметров бюджетной системы Российской Федерации
на 2008–2020 гг. при прогнозе мировых цен на уровне 68 долл. за баррель, % ВВП**

	2008	2009	2010	2015	2020
(1) Доходы бюджета расширенного правительства	43,26	41,69	38,56	36,27	37,49
ЕСН без индексации шкалы	4,4	4,4	4,4	4,1	3,6
НДС	6,11	6,11	6,11	6,11	6,11
Налог на прибыль	7,3	6,7	6,3	6,7	7,8
НДФЛ	3,7	3,84	3,97	4,39	4,75
НДПИ	4,97	4,6	4,45	2,72	3,36
Налоги на внешнюю торговлю	9,68	8,94	6,33	5,35	5,07
Прочие налоги	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Итого налоговые доходы консолидированного бюджета	40,06	38,49	35,46	33,27	34,59
Неналоговые доходы	3,2	3,2	3,1	3	2,9
(2) Расходы консолидированного бюджета (после увеличения расходов)	32,1	32,4	32,7	35,9	37,4
(3) Профицит после увеличения расходов	11,16	9,29	5,86	0,37	0,09
(3)=(1)–(2)					

Таблица 34

**Прогноз цены нефти Brent в 2008–2010 гг. организациями – участниками
опроса Reuters, долл./барр.**

	2008	2009	2010
Среднее значение	76,49	71,61	68,72
Максимальное значение	95,00	82,00	86,80
Минимальное значение	61,75	64,00	55,75

Источник: Reuters.

Чем дальше горизонт планирования, тем больше увеличивается разброс в оценках нефтяных цен. Согласно базовому варианту последнего прогноза Международного энергетического агентства ОЭСР (МЭА)³⁵, опубликованному в ноябре 2007 г., мировая цена на нефть, определяемая как средняя цена нефти, импортируемой в страны ОЭСР, к 2015 г. снизится до 60 долл./барр. (в ценах 2006 г.), после чего будет крайне медленно расти до 62 долл./барр. (в ценах 2006 г.) в 2030 г., или 108 долл./барр. в номинальном выражении. В сценарии высоких темпов экономического роста прогнозируется, что мировая цена на нефть в 2030 г. составит 87 долл./барр. (в ценах 2006 г.). Можно отметить, что последний прогноз МЭА достаточно заметно повышен по сравнению с предыдущим прогнозом данной организации, в котором предполагалось, что цена на нефть составит 47,8 долл./барр. в 2015 г. и 55 долл./барр. в 2030 г. (в ценах 2005 г.)³⁶.

Прогноз мировых цен на нефть, разработанный Министерством энергетики США в 2007 г., предполагает возможность колебания нефтяных цен в пределах от 34,1 до 89,1 долл. за баррель в период до 2020 г.

Подобный разброс значений нефтяных цен демонстрирует полную неспособность современной науки прогнозировать конъюнктуру сырьевых рынков на сколько-нибудь отдаленную перспективу. При существующей неопределенности внешнеэкономической конъюнктуры бюджетное планирование должно носить сценарный характер, обеспечивая долгосрочную сбалансированность бюджетной системы при любой внешнеэкономической конъюнктуре.

Все это указывает на то, что представленная Концепция в отношении бюджетных расходов может быть реализована с существенным бюджетным дефицитом и только в случае сохранения мировых цен на нефть на уровне 2006 г. в реальном выражении (в долларах 2006 г.) может быть достигнута сбалансированность бюджетной системы. Даже при небольшом снижении цен на нефть бюджетная система оказывается несбалансированной. Начиная с 2011 г. будет стабильно (на 1% ВВП в год) расти долг федерального бюджета, использование накопленных средств на покрытие дефицита приведет к исчерпанию Фонда национального благосостояния в перспективе к 2016 г. и Резервного фонда – к 2018–2020 гг.

³⁵ World Energy Outlook 2007. OECD/IEA, 2007.

³⁶ World Energy Outlook 2006. OECD/IEA, 2006.

2.4.2. Анализ возможных сценариев повышения сбалансированности бюджетной системы в 2008–2020 гг.

Анализ возможных сценариев повышения сбалансированности бюджетной системы проводится исходя из необходимости существенного увеличения расходов на выплату пенсий. Как видно из представленных в *табл. 30* данных, необходимость повышения расходов бюджетной системы на поддержание коэффициента замещения на социально приемлемом уровне (не ниже 30%) приведет к увеличению дефицитности консолидированного бюджета до 8,1% ВВП к 2020 г. даже при условии сохранения относительно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Это можно объяснить тем, что из-за старения населения и быстрого роста заработной платы, обозначенного в Концепции, с каждым годом на поддержание коэффициента замещения будет требоваться большая доля ВВП.

Увеличить сбалансированность бюджетной системы можно следующими способами:

1. В первую очередь следует предотвратить нарастающую эскалацию бюджетных расходов. Так, в 2007 г. рост расходов федерального бюджета по сравнению с 2006 г. составил 2,2 п.п. ВВП при том, что доходы увеличились на 0,3 п.п. ВВП. Прежде всего речь идет об отказе от роста расходов на капитальные вложения. Сохранение доли расходов расширенного правительства на уровне 2006 г. (за исключением расходов на выплату пенсий) позволит сократить дефицитность бюджетной системы в 2020 г. на 2,7% ВВП (*табл. 35*).

2. Проводить систематическую индексацию шкалы ЕСН. В *табл. 35* представлены расчеты для индексации шкалы ЕСН с 2010 г. 1 раз в 3 года с учетом темпа роста заработной платы. Необходимо отметить, что указанный вариант индексации шкалы ЕСН с учетом темпов роста заработной платы может оказаться неприемлемым с политической точки зрения (это может быть воспринято как увеличение налогового бремени на труд). Более вероятной и, может быть, даже желательной является мягкая индексация шкалы ЕСН с учетом индекса потребительских цен. Однако такой вариант не позволяет существенно сократить дефицит бюджета расширенного правительства (при индексации шкалы ЕСН с учетом индекса потребительских цен поступления по ЕСН снизятся с 4,81% ВВП в 2008 г. до 4,3% ВВП в 2020 г. по сравнению с 3,87% ВВП в 2020 г. для варианта без индексации шкалы).

3. Повышение НДС на природный газ. В соответствии с Постановлением № 333 от 28 мая 2007 г. с 1 января 2011 г. поставки газа ОАО «Газпром» и его аффилированными лицами предполагается осуществлять по ценам, определяемым по формуле, обеспечивающей равную доходность поставок газа на внешний и внутренний рынки. Это резко увеличит доходы предприятий газового сектора экономики.

Одновременно в налоговой системе отсутствуют автоматические регуляторы, которые позволяли бы обеспечить адекватный рост налоговых платежей газового сектора. В *табл. 36* представлены расчеты, показывающие, что можно увеличить профицит (снизить дефицит) бюджета расширенного правительства при повышении НДС на газ и ежегодной индексации ставки данного налога с учетом цен на газ на внутреннем рынке на 0,25% в 2008 г. и на 0,43% ВВП в 2020 г.

4. Отказ от снижения НДС и частичное замещение налога на прибыль налогом на добавленную стоимость. На фоне сказанного нам представляются весьма опасными

предложения по значительному снижению ставки НДС. Нельзя не признать, что в РФ действительно существуют определенные трудности с администрированием НДС. Особенно они проявляются при возмещении НДС, уплаченного экспортерами. Распространены различные схемы ухода от этого налога с использованием развитой инфраструктуры короткоживущих предприятий. Эти явления требуют серьезной работы по совершенствованию техники налогообложения НДС, и опыт развитых стран показывает, что масштабы подобных явлений могут быть значительно уменьшены.

В проходящей в настоящее время дискуссии в числе аргументов, приводимых в пользу снижения ставки НДС, встречается утверждение о том, что поскольку налогом облагается добавленная стоимость, то наиболее угнетающе налог воздействует именно на те отрасли с высокой долей добавленной стоимости, которые, по всей видимости, должны быть приоритетными в будущем. Данное утверждение может быть объяснено исключительно каким-то недоразумением, поскольку распределение бремени НДС между производителем и потребителем определяется соотношением эластичности по цене спроса и предложения на соответствующую продукцию и не определяется долей добавленной стоимости в цене товара.

В то же время роль НДС в бюджетной системе весьма велика: в 2007 г. в федеральный бюджет от этого налога поступило 6,86% ВВП, что составляет около 30% доходов бюджета. Если оценить потери бюджета от снижения ставки НДС до 15% (с одновременной ликвидацией пониженной ставки 10%), то они составляют около 0,8% ВВП, при снижении до 13% – 1,5% ВВП. Разумеется, что на фоне сегодняшнего крупного профицита федерального бюджета (в 2006 г. – 7,4% ВВП, в 2007 г. – 5,5% ВВП) такие потери могут показаться незначительными, но, как мы показали выше, в долгосрочной перспективе при нарастании несбалансированности бюджетной системы с подобными потерями нельзя не считаться. Поэтому любые предложения по снижению налогов должны сопровождаться предложениями по уменьшению расходов бюджетной системы.

Желание снизить налоги и улучшить тем самым положение предприятий и граждан вполне объяснимо, особенно в условиях профицитного бюджета. Однако следует напомнить, что такое снижение в современных условиях, когда жесткая бюджетная политика является важнейшим инструментом стерилизации денежной эмиссии, вызванной монетизацией положительного сальдо платежного баланса, вызовет рост денежной базы и соответствующее увеличение инфляции. Оценки показывают, что при переходе к ставке НДС в 15% инфляция увеличится на 0,9 п.п., а к ставке 13% – на 1,6 п.п.

Следует также отметить, что снижение налогов часто аргументируется тем, что оно приведет к быстрой отдаче в виде ускорения экономического роста. Такой аргумент малосостоятелен в современных условиях. Проводимые Институтом экономики переходного периода конъюнктурные опросы предприятий показывают, что начиная с 2006 г. российские предприятия столкнулись с серьезной ограниченностью рабочей силы, а с середины 2007 г. – производственных мощностей. Таким образом, рассчитывать на действие налогового мультипликатора в условиях, когда выпуск близок к потенциальному, вряд ли возможно. Экономический рост в России может осуществляться лишь при расширении производственных возможностей, связанном с вложениями в производственный и человеческий капитал.

Проблема сбалансированности доходов и расходов бюджетной системы при консервативном сценарии динамики цен на нефть до определенной степени может быть решена путем изменения структуры налоговой системы в пользу тех налогов, поступления которых меньше связаны с конъюнктурой мирового рынка энергоносителей. Оценки показывают, что доля конъюнктурной составляющей (составляющей, определяемой колебаниями цены на нефть) в поступлениях по налогу на прибыль организаций в 2006–2007 гг. составила около 15%, тогда как в поступлениях НДС – 1–2%. Таким образом, для увеличения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы можно предложить следующий сценарий налоговой реформы: увеличение НДС при одновременном снижении налога на прибыль. Поскольку у налога на прибыль организаций значительна конъюнктурная составляющая, постольку при ухудшении внешне-экономической конъюнктуры доля этого налога в ВВП заметно снизится. Пропорционально падению доли этого налога в ВВП уменьшатся и потери бюджетной системы от снижения налога на прибыль. Другими словами, при высоких ценах на нефть целесообразно снижать ставку того налога, который наиболее уязвим по отношению к снижению цен на энергоносители.

Налоговый эффект от предлагаемой реформы зависит от степени замещения поступлений от налога на прибыль организаций поступлениями по НДС. Чем большая доля налога на прибыль замещается поступлениями по НДС, тем устойчивее становится бюджетная система в долгосрочном периоде. Однако скорее всего представленное в *табл. 35 (строка 2.4)* замещение налога на прибыль поступлениями по НДС является предельно допустимым, так как дальнейшее снижение налога на прибыль может привести к дестабилизации региональных финансов, а также к тому, что поступления по данному налогу станут несущественными для бюджетной системы. Как показывает опыт развития налоговых систем в развитых странах, диверсификация налогов положительно влияет на устойчивость налоговой системы к внешним шокам и уклонению от налогов.

Заметим также, что снижение НДС в отличие от снижения налога на прибыль означает уменьшение эффективного уровня тарифной защиты отечественного производства. Дело в том, что при вполне естественных предпосылках, что кривая предложения импортных товаров горизонтальна (по данной цене может быть поставлено любое количество товара), а эластичность предложения отечественных товаров, конкурирующих с импортными, имеет отрицательный наклон (отлична от бесконечности), снижение ставки НДС приведет к большему снижению цен на импортные товары, чем на отечественные.

Налоговая реформа, связанная с изменением ставок основных налогов, осуществляется в настоящее время в Германии. Испытывая определенное давление со стороны стран Восточной Европы (в Польше ставка по налогу на прибыль организаций составляет 17,4%, в Словакии – 19, в Эстонии – 23%), ФРГ в 2008 г. снижает ставку по налогу на прибыль организаций с 25 до 15% при расширении налоговой базы за счет доходов, полученных от процентов по банковским вкладам, от аренды и лизинговых операций. Это дополняется снижением в 2007 г. социального налога, используемого для страхования от безработицы, и повышением налога на добавленную стоимость с 16 до 19%.

5. Приватизация, рост капитализации и увеличение доли прибыли, поступающей в федеральный бюджет от федеральных компаний, находящихся в государственной собственности, может являться одним из наиболее эффективных и социально приемлемых способов увеличения активов и соответственно доходов Пенсионного фонда Российской Федерации или Фонда национального благосостояния и одновременно способом ослабления роли государства в хозяйственной деятельности. Совокупная примерная оценка стоимости государственных компаний составляет величину, превышающую 55% ВВП. Исходя из объемов иностранных инвестиций в Россию в 2005–2007 гг. и максимального объема доходов федерального бюджета от приватизации имущества (1997 г. – 0,77% ВВП) представляется возможным ежегодно получать дополнительные доходы от государственного имущества (приватизация, рост капитализации, дивиденды, размещение средств, полученных от приватизации, на финансовых рынках и др.) на сумму около 1% ВВП без риска значительного снижения стоимости государственных активов.

Таблица 35

Профицит (дефицит) бюджета расширенного правительства при реализации различных сценариев реформирования расходной и доходной составляющей бюджета в 2010–2020 гг.*, % ВВП

	2010	2015	2020
1. Профицит/дефицит бюджета расширенного правительства при увеличении расходов согласно Концепции долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и поддержании коэффициента замещения на уровне 30%	+0,91	–4,38	–7,43
2. Увеличение профицита (снижение дефицита) бюджета расширенного правительства в следующих случаях:			
2.1. Сохранение расходов бюджета расширенного правительства на уровне 2006 г.	+0,5	+2,3	+2,7
2.2. Индексация шкалы ЕСН с 2010 г. 1 раз в 3 года с учетом темпа роста заработной платы	+0,39	+0,87	+1,22
2.3. Повышение НДС на газ природный	+0,66	+0,66	+0,43
2.4. Частичное замещение налога на прибыль налогом на добавленную стоимость (снижение налога на прибыль до 17%, отмена 4%-ной региональной льготы по налогу на прибыль, отмена льготной 10%-ной ставки НДС, повышение базовой ставки НДС до 20%)	+0,07	+0,27	+0,37
2.5. Дополнительная приватизация государственного имущества	+1,00	+1,00	+1,00
3. Профицит/дефицит бюджета расширенного правительства при реализации совокупности рассматриваемых сценариев реформирования расходной и доходной составляющей бюджета в 2008–2020 гг.**	+3,53	+0,72	–1,71
4. Накопленный резерв бюджетной системы, % ВВП (с учетом 4% номинальной доходности в год)***	22,70	23,07	19,43

* При ценах на энергоносители согласно первоначальному прогнозу МЭРТа России.

** При поддержании коэффициента замещения на уровне 30%.

*** Под накопленным резервом бюджетной системы подразумеваются накопления превышения доходов бюджета расширенного правительства над расходами в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния. При этом переданные в Пенсионный фонд Российской Федерации или в Фонд национального благосостояния активы федеральных компаний в накопленном резерве бюджетной системы не учитываются. Учитываются только средства, полученные от реализации данных активов или от управления ими (дивиденды, прибыль и т.д.).

Таблица 36

**Основные параметры федерального бюджета Российской Федерации
в 2008–2020 гг. при реализации предложенных мер, % ВВП***

	2008	2009	2010	2015	2020
(1) Доходы федерального бюджета (1)=(1.1)+(1.2)	22,62	22,60	19,40	17,77	16,80
(1.1) Нефтегазовые	9,11	9,31	6,69	5,21	4,14
(1.2) Ненефтегазовые	13,51	13,29	12,71	12,56	12,66
(2) Расходы федерального бюджета	16,41	16,37	16,51	16,57	17,27
(3) Ненефтегазовый дефицит бюджета (3)=(1.2)-(2)	-2,90	-3,09	-3,80	-4,01	-4,61
(4) Нефтегазовый трансферт	2,90	3,09	3,80	3,7	3,7
(5) Нефтегазовый дефицит федерального бюджета (5)=(3)+(4)	0,00	0,00	0,00	-0,31	-0,91
Справочно:					
Резервный Фонд	10,00	10,00	10,00	10,00	9,85
Фонд национального благосостояния*	6,93	11,71	12,70	13,07	9,58

* При ценах на энергоносители согласно первоначальному прогнозу МЭРТа России.

В заключение следует еще раз повторить, что ответственная бюджетная политика требует высокого уровня консерватизма при оценке различных сценариев экономической динамики. Недоучет долгосрочных последствий принимаемых решений или переоценка вероятности благоприятного развития событий может привести к катастрофическим для страны последствиям.

2.5. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2.5.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня

Основные тенденции в области отношений между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета РФ. В *табл. 37* представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета.

Таблица 37

**Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации
в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992–2007 гг. (%)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
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	33,9
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	48,3

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП.

Анализируя данные *табл. 37*, можно отметить следующее. За период 1998–2005 гг. произошла существенная централизация налоговых доходов: доля данного вида доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете снизилась с 56,6 до 30,9%. В то же

время в 2006–2007 гг. этот показатель начал несколько увеличиваться, что говорит о некоторой коррекции тенденции к централизации налоговых поступлений. Необходимо отметить, что данная коррекция произошла не из-за перераспределения налоговых источников между уровнями бюджетной системы, а из-за более быстрого роста поступлений по налогам, закрепленным за региональными бюджетами по сравнению с налоговыми поступлениями в федеральный бюджет. При этом в 2007 г. в отличие от 2006 г. доля региональных расходов в консолидированном бюджете Российской Федерации существенно возросла и приблизилась к показателям, характерным для 2002–2005 гг. В структуре налоговых доходов субъектов РФ не произошло существенных изменений. По-прежнему более половины налоговых поступлений обеспечивают два налога: налог на прибыль организаций (42%, т.е. доля осталась на уровне 2006 г.) и налог на доходы физических лиц (его доля в налоговых поступлениях в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации немного выросла – с 34% в 2006 г. до 35% в 2007 г.). Анализ поступлений основных налогов в долях ВВП позволяет отметить следующее. Поступления от налога на доходы физических лиц продолжили тенденцию к увеличению, составив 3,8% ВВП (3,5% в 2006 г.). Поступления по налогу на прибыль организаций, несколько снизившиеся в 2006 г. (в процентах к ВВП), по итогам прошлого года, напротив, продемонстрировали некоторое увеличение – с 4,4 до 4,6% ВВП. Доходы региональных бюджетов, формируемые за счет акцизов, в прошлом году (как и за последние несколько лет) снизились и составили 0,54% ВВП (0,6% в 2006 г.). Несколько увеличилась доля налогов на имущество (с 1,17 до 1,25% ВВП) и на малый бизнес (с 0,36 до 0,37% ВВП). В то же время было зафиксировано падение поступлений от платежей за пользование природными ресурсами – с 0,26 до 0,24% ВВП.

В 2007 г. продолжилась тенденция к некоторому снижению межрегиональной неравномерности налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения. Значение соответствующего коэффициента вариации несколько уменьшилось – с 98,1% в 2006 г. до 97,6% в 2007 г. Еще большее снижение межрегиональной неравномерности в распределении налоговых доходов можно наблюдать при корректировке налоговых поступлений на региональный масштаб цен (для измерения регионального масштаба цен использована стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений покупательной способности населения, используемая при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации). Значение соответствующего коэффициента вариации снизилось с 66,6% в 2006 г. до 61,8% в 2007 г. Следует отметить, что в 2006–2007 гг. не происходило серьезных изменений в распределении доходных источников между уровнями власти (в отличие от 2005 г., когда часть неравномерно распределенных налогов – налога на прибыль и НДС – была централизована в федеральном бюджете). Снижение неравномерности в распределении налоговых поступлений может быть объяснено следующими причинами. Во-первых, в налоговых доходах субъектов РФ несколько выросла доля налога на доходы физических лиц, который (в отличие от налога на прибыль) достаточно равномерно распределен по регионам. Во-вторых, полученные данные подтверждают гипотезу, выдвинутую в предыдущем обзоре ИЭПП³⁷. Основная идея заключается в том, что после экономического кризиса оживление экономической

³⁷ Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007.

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. Дальнейший экономический рост захватывает новые районы страны и приводит к снижению неравномерности распределения налоговых доходов. В долгосрочной перспективе данная тенденция, скорее всего, продолжится. Снижению межрегиональной дифференциации основных социально-экономических показателей будет способствовать, с одной стороны, ускоренный экономический рост в ряде регионов, являющихся в настоящее время высокودотационными, а с другой стороны – миграция населения из неперспективных районов страны в быстро развивающиеся экономические центры. В результате взаимодействия данных процессов слаборазвитые в настоящее время регионы либо будут «догонять» своих экономически развитых соседей, либо практически полностью «потеряют» население. В обоих случаях коэффициент вариации среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ будет сокращаться. Единственным фактором, который сможет временно замедлить данные процессы, является увеличение финансовых ресурсов федерального центра, направляемых по сути на закрепление населения на территории неперспективных регионов.

В реальном выражении налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ выросли на 17,4%. В то же время в 12 регионах произошло снижение данного вида доходов в реальном выражении³⁸. Следует отметить, что в Магаданской области и Корякском АО снижение было незначительным – на 0,7 и 0,2% соответственно. Максимальное снижение в абсолютном выражении было достигнуто в Тюменской области, Агинском Бурятском АО, Ханты-Мансийском АО и в Липецкой области. В большинстве случаев снижение доходов региональных бюджетов связано с «уходом» крупного налогоплательщика и снижением платежей по налогу на прибыль³⁹. Так, поступления по налогу на прибыль организаций снизились в реальном выражении: в Агинском Бурятском АО – на 98%, в Тюменской области – на 54, в Липецкой области – на 24 и в Ханты-Мансийском АО – на 16%. Необходимо также отметить, что в 2006 г. во всех этих регионах доля налога на прибыль в налоговых доходах бюджета значительно превышала аналогичный показатель по России. Эта доля составила 97% в Агинском Бурятском АО, 63% в Тюменской области, 62% в Липецкой области и 52% в Ханты-Мансийском АО. Очевидно, что при такой зависимости бюджетов данных субъектов РФ от платежей по налогу на прибыль «уход» крупного налогоплательщика не мог не вызвать значительного снижения бюджетных доходов. Максимальный прирост налоговых доходов в абсолютном выражении был достигнут в г. Москве, Московской облас-

³⁸ Тюменская область, Агинский Бурятский АО, Ханты-Мансийский АО, Липецкая область, Томская область, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО, Республика Коми, Ненецкий АО, Республика Калмыкия, Магаданская область, Корякский АО.

³⁹ «Миграция» поступлений по налогу на прибыль организаций возможна двумя способами: с помощью трансфертного ценообразования или путем перерегистрации компаний, осуществляющих свою деятельность в нескольких регионах, но не имеющих в них обособленных подразделений. Например, холдинг, занимающийся транспортировкой энергоносителей, учитывает значительную часть своего имущества (трубопроводы) на балансе головной компании, зарегистрированной в столице. При распределении налога на прибыль регионы, где фактически находятся данное имущество (трубопроводы), но где отсутствует обособленное подразделение данной компании, теряют значительные доходы.

ти, г. Санкт-Петербурге и Красноярском крае, т.е. в регионах с высокой бюджетной обеспеченностью и опять же с высокой долей налога на прибыль в структуре налоговых доходов в 2006–2007 гг.

Сопоставление регионов, в которых наблюдались наибольшие колебания бюджетных доходов, позволяет сделать вывод о том, что эти колебания были вызваны в основном перерегистрацией крупных налогоплательщиков. 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 привлечения налогоплательщика на свою территорию, сколько на использование административного ресурса или «подкупа» крупного налогоплательщика с помощью бюджетных субсидий на проекты, чья реализация выгодна конкретным компаниям.

В 2007 г. – четвертый год подряд – был зафиксирован совокупный профицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации. При этом необходимо отметить, что прервалась тенденция к постепенному увеличению профицита региональных бюджетов. В 2007 г. он снизился на 0,41 п.п. и составил 0,12% ВВП. Это произошло за счет существенного увеличения расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ – с 13,74 до 14,56% ВВП. При этом заметному снижению профицита не смогло помешать некоторое увеличение региональных доходов – с 14,27 до 14,68% ВВП. Можно говорить о том, что на уровне регионов (так же как и на федеральном) находит свое отражение тенденция к наращиванию государственных расходов темпами, опережающими рост экономики.

Рассмотрим количественные характеристики финансовой помощи региональным бюджетам из федерального центра. Как видно из представленных в *табл. 38* данных, в 2002–2006 гг. наблюдалась тенденция к постепенному снижению объема федеральных финансовых ресурсов, перечисляемых субнациональным бюджетам (с 3,03 до 2,17% ВВП). В 2007 г. эта тенденция была прервана, объем межбюджетных трансфертов существенно увеличился – до 2,6% ВВП.

Более подробный анализ структуры межбюджетных трансфертов позволяет отметить следующее. Как и прогнозировалось нами ранее⁴⁰, размер средств, выделяемых из федерального Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), уменьшился с 0,94 до 0,79% ВВП. Это связано, прежде всего, с действовавшим в последние годы порядком ежегодной индексации ФФПР на индекс потребительских цен. Как и предполагалось, объемы федеральной финансовой помощи регионам (так же как и другие виды расходов) росли в 2007 г. темпами, превышающими темп роста ВВП. В результате доля ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов снизилась.

В 2007 г. продолжилась тенденция последних лет к увеличению финансирования из Фонда компенсаций (ФК). Общая сумма субвенций из этого фонда выросла по сравнению с 2006 г. с 0,30 до 0,43% ВВП. Данная тенденция объясняется разграничением полномочий между уровнями бюджетной системы и стремлением федерального центра финансировать федеральные мандаты в полном объеме. После резкого роста Фонда софинансирования социальных расходов – с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП – в

⁴⁰ Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. С. 126.

2005 г., вызванного монетизацией льгот (значительную долю в расходах фонда составили субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов и других категорий граждан), наблюдается постепенное снижение объема данного вида трансфертов. В 2007 г. доля Фонда софинансирования социальных расходов снизилась на 0,01 п.п. (как и в 2006 г.) и составила 0,1% ВВП. Финансирование из Фонда реформирования региональных финансов практически не изменилось и составило около 0,01% ВВП. Несколько увеличился объем Фонда развития регионов – с 0,01% ВВП в 2006 г. до 0,02% ВВП в 2007 г.

В качестве негативной тенденции следует отметить увеличение дотаций на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов с 0,16 до 0,17% ВВП. Активное использование этого механизма финансирования, безусловно, усиливает проблему «мягких бюджетных ограничений». В то же время нельзя не отметить, что в 2007 г. снизился объем средств, переданных по взаимным расчетам, с 0,05 до 0,02% ВВП. Данный инструмент межбюджетных отношений является одним из самых непрозрачных, поэтому уменьшение его доли можно оценить как положительную тенденцию.

Начиная с 2004 г. были предприняты попытки по увеличению прозрачности межбюджетных отношений. В настоящее время средства Фонда финансовой поддержки регионов, Фонда компенсаций, Фонда реформирования региональных финансов и Фонда регионального развития распределяются согласно методике, утвержденной постановлением Правительства РФ. На формализованной основе осуществляется формирование и использование Фонда софинансирования социальных расходов. Тем не менее значительная часть федеральной финансовой помощи регионам по-прежнему распределяется без каких-либо методологических и финансово-экономических обоснований. Доля межбюджетных трансфертов, распределяемых на формализованной основе, в 2007 г. составила около 59% всей суммы средств, переданных федеральным центром субъектам РФ.

В 2007 г. продолжилась практика пересмотра в течение года Закона о федеральном бюджете и увеличения объема изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам. Объем дополнительной (не предусмотренной в начале финансового года) помощи составил около 65 млрд руб., что в 2 раза превышает аналогичный показатель 2006 г. При этом в 2007 г. были выделены дотации на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов в размере 54,8 млрд руб. В сумме эти два источника «мягких бюджетных ограничений» составили порядка 14% общего объема межбюджетных трансфертов, что 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 2007 г. с 50 млрд до 55 млрд руб., т.е. на 10%, Республике Чечня было перечислено 19 млрд руб. дополнительных дотаций.

Таблица 38

Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992–2007 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	1,79
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	0,39
1.2. Фонд софинансирования социальных расходов											0,15	0,11	0,04	0,12	0,11	0,10
1.3. Фонд финансовой поддержки регионов, в том числе:	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	0,79
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	0,79
государственная поддержка «северного завоза»									0,06	0,08	0,08	0,07	–	–	–	–
Трансферты за счет НДС	0	0	0	0,31	0,36	0,36	0,12	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1.4. Дотации и субвенции, в том числе:	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	0,31
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов													0,11	0,24	0,16	0,17
1.5. Средства Фонда реформирования региональных финансов										0	0,01	0,01	0,01	0	0,01	0,01
1.6. Другие безвозмездные и безвозвратные перечисления (субсидии и субвенции)											0,01	0,01	0,01	0,01	0,08	0,17
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	0,02

Продолжение таблицы 38

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
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	-0,01
2. Фонд компенсаций										0,37	0,38	0,36	0,34	0,17	0,30	0,43
3. Другие межбюджетные трансферты, из них:								0,18	0,11	0,4	0,45	0,54	0,35	0,33	0,34	0,36
государственная поддержка дорожного хозяйства**								0,18	0,11	0,27	0,27	0,31	0,22	0,13	0,15	0,17
Всего средства, 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	2,57

* С 2005 г. — только бюджетные кредиты.

** В настоящее время большая часть трансфертов на поддержку дорожного хозяйства входит в раздел 1.1.

2.5.2. Изменения в Бюджетном кодексе Российской Федерации

Принятый Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» существенно расширил возможности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления государственными и муниципальными финансами, а также создал законодательную базу, по-новому регулиющую наиболее важные аспекты финансовых взаимоотношений бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. К наиболее значительным изменениям бюджетного законодательства в сфере межбюджетных отношений относятся следующие.

1. Переход к трехлетнему федеральному бюджету позволил повысить предсказуемость межбюджетных трансфертов для субъектов Российской Федерации. Значительная доля межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации распределена между субъектами Российской Федерации на три года, что создает благоприятные условия для повышения качества финансового планирования в регионах.

2. Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предоставили субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям возможность выбора между трехлетним бюджетом и среднесрочным финансовым планом. Переход на трехлетний бюджет позволит субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в полной мере использовать возможность заключения среднесрочных контрактов, установить прозрачные и предсказуемые правила бюджетно-налоговой политики на среднесрочную перспективу.

3. В рамках решения задачи по укреплению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации обеспечена стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений в целях осуществления достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования. В соответствии с бюджетным законодательством

вом исключена 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.

4. Изменение порядка определения объема средств Фонда финансовой поддержки регионов, в соответствии с которым объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, позволило обеспечить минимальный гарантированный уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

5. В целях создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты установлены различные условия осуществления бюджетного процесса для субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня их дотационности.

Вместе с тем изменения в действующем бюджетном законодательстве практически не затронули межбюджетные отношения между регионами и муниципальными образованиями. В действующем бюджетном законодательстве можно выделить ряд норм, препятствующих эффективному управлению финансами на региональном и местном уровне:

- в настоящее время в Бюджетном кодексе Российской Федерации (п. 1 ст. 137) закреплена возможность выделения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности. Однако в п. 2 ст. 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что размер указанной дотации определяется для каждого поселения субъекта Российской Федерации, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя. Очевидно, что в одних субъектах Российской Федерации эффективнее использовать подушевую схему распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, тогда как в других регионах из-за значительной неравномерности распределения доходной базы необходимо использовать бюджетную обеспеченность поселений при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
- в п. 3 ст. 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации записано, что уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется соотношением только налоговых доходов на одного жителя. Однако на муниципальном уровне неналоговые доходы (например, арендная плата) могут быть сравнимы с объемом налоговых доходов. Следовательно, в некоторых субъектах Российской Федерации при расчете бюджетной обеспеченности целесообразно использовать данные не только о налоговых, но и о неналоговых доходах муниципальных образований, имеющих постоянный характер;
- в п. 1 ст. 142.2. Бюджетного кодекса Российской Федерации зафиксирована возможность предоставления бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превы-

шали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. Однако в ряде субъектов Российской Федерации поселения и муниципальные районы (городские округа) могут существенно отличаться не только объемами налоговых доходов, но и объективными условиями, влияющими на удорожание бюджетных услуг. Следовательно, может возникнуть ситуация, когда муниципальные образования с относительно высоким уровнем среднедушевых расчетных налоговых доходов имеют не столь высокую бюджетную обеспеченность, но вынуждены отчислять субсидии бюджету Российской Федерации. Чтобы решить данную проблему, необходимо предоставить субъекту Российской Федерации право выбора между бюджетной обеспеченностью, налоговыми доходами и совокупностью налоговых и неналоговых доходов муниципального образования как критериев для предоставления субсидий из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации;

- согласно п. 3 ст. 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) с учетом указанных в настоящем пункте дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом соответствующих дотаций иного муниципального района (городского округа), который до распределения указанных дотаций имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности. При всей логичности данного требования бюджетного законодательства необходимо отметить, что при переходе к бюджетной трехлетке и распределению выравнивающих трансфертов между муниципальными районами (городскими округами) на три года данный принцип выравнивания (так называемый «принцип монотонности») соблюсти достаточно проблематично. Не случайно аналогичное требование для федерального Фонда финансовой поддержки регионов было исключено из Бюджетного кодекса РФ. С целью недопущения возникновения дополнительных факторов, препятствующих переходу к бюджетной трехлетке на региональном уровне, представляется необходимым пересмотреть данное требование БК РФ.

В качестве общего правила представляется необходимым использовать следующий подход в регулировании финансовых взаимоотношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями на федеральном уровне. В федеральном законодательстве должен быть предложен достаточно широкий набор схем организации межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях бюджетной системы. Причем каждая схема должна исключать возможность двойного толкования со стороны различных субъектов бюджетного процесса. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования смогут выбрать наиболее приемлемую для них схему организации межбюджетных отношений из предложенного перечня. Чтобы учесть различные детали в распределении межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях, которые не могут быть определены Бюджетным кодексом Российской Федерации, необходимо особое внимание уделить разработке Кодекса лучшей практики. Кодекс лучшей практики организации межбюджетных отношений и повышения качества управления региональными и муниципальными финансами на региональном и местном уровнях будет составляться Министерством финансов Российской Федерации с привлечением независимых экспертов и содержать, в том числе, подробное описание методик распределения межбюджетных трансфертов, которые соответст-

вуют набору общих схем распределения межбюджетных трансфертов, зафиксированному в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

2.5.3. Федеральный бюджет на 2008 г. и на период до 2010 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2008 г., составляет около 919 млрд руб. Это в 1,17 раза больше, чем объем средств, предусмотренный Законом о федеральном бюджете на 2007 г., при том, что общие расходы федерального бюджета вырастут в 1,20 раза. В результате более медленного роста межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы их доля в расходах федерального бюджета снизится по сравнению с 2007 г.: с 14,2 до 14%. В дальнейшем тенденция снижения доли межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета продолжится: 12,1% в 2009 г., 10,8% в 2010 г. Учитывая, что в конце 1990-х годов доля одних только дотаций из ФФПР составляла 14% расходов федерального бюджета, а основные доходные источники в настоящее время сосредоточены в федеральном бюджете, снижение доли межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в расходах федерального бюджета представляется небесспорным.

Необходимо также отметить, что система межбюджетных трансфертов становится все более сложной и запутанной. В развитых странах, имеющих федеративную форму государственного устройства, как правило, существует 2 канала предоставления межбюджетных трансфертов: выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и поддержание региональных расходов на приоритетных для всей федерации направлениях на социально приемлемом уровне. В результате в развитых федеративных государствах насчитывается, как правило, 1–3 крупнейших трансферта из федерального бюджета бюджетам территорий и 3–15 более мелких трансфертов. В Российской Федерации согласно проекту бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. насчитывается около сотни различных трансфертов (6 трансфертов в подразделе «дотации», 58 – в подразделе «субсидии», 31 – в подразделе «субвенции»). Возникает вопрос, эффективна ли такая система. По аналогии с налогообложением число трансфертов должно быть приемлемо для эффективного администрирования. По 24 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд руб., это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по оценке целевого использования данных средств, не говоря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств. Представляется необходимым провести тщательную ревизию разграничения полномочий между федеральным центром и регионами с тем, чтобы ряд полномочий целиком закрепить за регионами, а часть полномочий (например, финансирование социальной помощи труженикам тыла и репрессированным) вернуть на уровень Федерации.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из **Фонда финансовой поддержки регионов** – основной канал финансовой помощи региональным властям – вырастут в 2008 г. на 26,2% (по сравнению с 2007 г.) и составят 329 млрд руб. (0,94%

ВВП). Необходимо отметить, что в 2008–2010 гг. делается попытка преодолеть тенденцию сокращения доли этого фонда в межбюджетных трансфертах: согласно проекту Закона о федеральном бюджете на 2008 г. и на период до 2010 г. доля ФФПР в межбюджетных трансфертах другим уровням бюджетной системы вырастет с 33,6% в 2007 г. до 35,6% в 2008 г., 38,8% в 2009 г. и 42,7% в 2010 г. Однако, учитывая то, что в 1999 г. доля этого фонда в межбюджетных трансфертах составляла 73%, а с 1999 г. неравномерность в бюджетной обеспеченности регионов России значительно возросла, предлагаемое увеличение объемов дотаций из ФФПР представляется недостаточным. Кроме того, достижению основной цели распределения дотаций из ФФПР (обеспечить всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг) начинает препятствовать попытка достичь иных целей, изначально не присущих данному фонду: повысить финансовую дисциплину региональных властей, избежать резких колебаний в уровне дотаций, стимулировать региональные власти к самостоятельному наращиванию налогового потенциала. При всей важности этих побочных целей попытка решить их все вместе с помощью одного финансового инструмента может привести к тому, что ни одна из перечисленных целей не будет достигнута, а процедура распределения дотаций из ФФПР станет более запутанной и менее прозрачной (более подробно о новой методике распределения дотаций из ФФПР см. в разделе 2.5.4).

Начиная с 2005 г. **Фонд компенсаций** объединяет в себе средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Проект федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. предусматривает увеличение объема ФК со 153,9 млрд руб. в 2006 г. до 190,4 млрд в 2010 г. Доля субвенций в межбюджетных трансфертах другим уровням бюджетной системы остается высокой – 18–22%. С одной стороны, стремление федерального центра финансировать расходные мандаты является безусловным плюсом для бюджетной системы в целом. С другой стороны, в среднесрочной перспективе 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 нежесткими условиями расходования полученных средств и/или расширением собственных доходов региональных бюджетов;

в) рассмотреть возможность делегирования/централизации некоторых полномочий на договорной основе с четкими, законодательно закрепленными 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.

В части **субсидий** в проекте бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. запланирован значительный рост: субсидии в 2008 г. вырастут в 1,84 раза по сравнению с объемом, запланированным в бюджете 2007 г., – до 311 млрд руб. Основными направлениями расходования данных средств в 2008 г. являются:

- Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» – 15,2% от общей суммы субсидий;
- субсидии на дорожное хозяйство – 11,3% от общей суммы субсидий;
- субсидии на поддержку сельскохозяйственного производства – 10,7% от общей суммы субсидий;
- социальная помощь – 10,5% от общей суммы субсидий.

Субсидии из федерального бюджета на дорожное хозяйство и Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» имеют высокую социальную значимость для поддержания единства территориального и экономического пространства страны, обеспечения пространственной мобильности населения. Соответствующие обязательства по реализации крупных автодорожных проектов достаточно велики и в большинстве случаев не могут быть профинансированы исключительно за счет территориальных (региональных и местных) бюджетов. В этой связи представляется целесообразным сохранить существующие механизмы распределения этих субсидий, которые в целом соответствуют требованиям к подобным инструментам.

Вместе с тем с целью повышения эффективности планирования и использования этих средств необходимо обратить внимание как минимум на две особенности выделения субсидий на дорожное хозяйство. Во-первых, необходимо усилить привязку финансируемых через субсидии проектов к общим направлениям и приоритетам территориального развития, развития федеральных и территориальных дорог в регионе, а также к другим механизмам и объемам выделяемой финансовой помощи (решение о выделении субсидий на дорожное хозяйство должно учитывать бюджетную обеспеченность и объемы финансовой помощи, которую регион получает по другим направлениям). Во-вторых, необходимо ужесточить формальный отбор проектов по критериям социальной и экономической эффективности при подаче заявок и получении финансирования за счет субсидий с учетом возможностей по софинансированию со стороны регионов.

Что касается субсидий на сельскохозяйственное производство, то здесь ситуация существенно иная. Передача на региональный уровень полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства приводит к тому, что наиболее активно эта поддержка осуществляется не в тех регионах, где наиболее благоприятные природно-климатические условия, а в тех, где большие финансовые возможности для осуществления подобной политики. Выделение из федерального бюджета средств на сельскохозяйственное производство на принципах софинансирования может усилить данную тенденцию, в частности, привести к поддержке наиболее финансово сильных регионов в «торговых войнах» за сельскохозяйственные рынки с регионами более слабыми. Поэтому эффективность подобных субсидий вызывает серьезные сомнения. Решением данного вопроса является централизация на федеральном уровне субсидий на поддержку сельскохозяйственного производства с минимизацией региональных расходов по данному направлению. Одновременно должна возрасти роль Федерации в софинансировании расходов на социальное развитие села.

Что касается Фонда софинансирования социальных расходов, то направления софинансирования из данного фонда требуют определенной корректировки. В частности, целесообразно постепенно отказываться от софинансирования социальной поддержки

ветеранов труда, установив, например, переходный период в 5 лет, по завершении которого софинансирование по данному направлению будет отменено. Звание «Ветеран труда» продолжают присваивать в регионах России, причем критерии его предоставления существенно разнятся от региона к региону (см. *Вставку*). Тем самым данное направление социальной поддержки не является объективно обусловленным и справедливым, поэтому софинансирование соответствующих расходов из федерального бюджета в долгосрочной перспективе нельзя признать целесообразным. Социальную поддержку реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, а также тружеников тыла целесообразно осуществлять с федерального уровня. Действительно, данные категории льготников возникли в результате решений, принятых высшим руководством страны, а не региональными или местными властями. Поэтому предоставление им социальной помощи должно являться полномочием органов государственной власти Российской Федерации. Однако в соответствии с действующим разграничением полномочий социальная поддержка данных категорий населения относится к компетенции субъектов Российской Федерации, и для того, чтобы передать эти полномочия на федеральный уровень, потребуется внесение поправок в ряд федеральных законов⁴¹.

В отношении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемному родителю и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, представляется необходимым формализация как порядка распределения указанных субсидий, так и порядка определения общего объема средств, направляемых на эти цели.

Вставка

Изменение порядка присвоения звания «Ветеран труда» в Челябинской области

В Челябинской области руководством региона было принято решение изменить порядок присвоения звания «Ветеран труда». Право на это звание появится у всех пенсионеров по возрасту при наличии стажа 35 лет для женщин и 40 лет для мужчин. До сих пор ветеранами труда могли стать только пенсионеры, имеющие правительственные награды и грамоты. На сегодняшний день в Челябинской области звание «Ветеран труда» имеют 384 тыс. человек. С 1 января 2008 г. право на звание получат еще около 270 тыс. человек. Вместе со званием эта категория населения также получит право на льготы: это 50%-ная оплата услуг ЖКХ и твердого топлива, бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте, а также льготы на стоматологическую помощь, услуги связи и др. Сумма на финансирование льгот ветеранам труда из

⁴¹ Закон РСФСР № 1107-1 от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов», Закон Российской Федерации № 1761-1 от 18 октября 1991 г. «О реабилитации жертв политических репрессий», Федеральный закон № 5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах», № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

областного бюджета будет увеличена на 1 млрд 550 млн руб. В связи с данным решением руководства Челябинской области можно рассмотреть две группы проблем.

Во-первых, рассматриваемое решение в значительной мере противоречит логике реформы по монетизации льгот, так как происходит расширение льгот, предоставляемых в натуральной форме. Кроме того, снижается адресность социальной поддержки населения, так как данные средства выделяются пенсионерам вне зависимости от уровня их благосостояния.

Во-вторых, возникают определенные проблемы, связанные с софинансированием данного решения из федерального бюджета. В настоящее время согласно методике распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование отдельных видов социальных расходов субъектов Российской Федерации на 2008 г. и на период до 2010 г. размер субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на социальную поддержку ветеранов труда определяется исходя из следующих параметров: численности граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, в субъекте Российской Федерации, индекса бюджетных расходов в регионе, нормативно установленного объема затрат на предоставление льгот на одного получателя и уровня софинансирования, который, в свою очередь, зависит от бюджетной обеспеченности региона. Если в регионе увеличивается число ветеранов труда, возникает необходимость симметричного увеличения объема софинансирования. Уровень софинансирования данного вида социальных расходов для Челябинской области на 2008 г. установлен в размере 20,3% расчетной потребности на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда. Скорее всего, уровень софинансирования не претерпит значительных изменений. Так, на 2009 г. запланирован уровень софинансирования в 18,8% расчетной потребности на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда, а в 2010 г. – 19,1%. Это означает, что рассматриваемое решение руководства Челябинской области может привести к ежегодному увеличению расходов федерального бюджета в размере 138 млн руб. в ценах 2008 г.

Таким образом, возникают «региональные финансовые мандаты», т.е. региональные власти принимают решения, оказывающие непосредственное воздействие на расходы федерального бюджета. Такая ситуация представляется неприемлемой, так как создает прецедент для остальных регионов России по завышению своих расходных обязательств с целью получения дополнительных финансовых ресурсов из федерального бюджета.

В принципе вызывает сомнение целесообразность выделения незначительных сумм для софинансирования тех или иных региональных полномочий. Очевидно, что незначительные масштабы софинансирования не позволяют предоставить субъектам Федерации существенные дополнительные финансовые средства.

При этом можно использовать опыт зарубежных стран, применяющих блочные трансферты, которые выделяются на целые отрасли (здравоохранение, образование) с жесткими условиями расходования предоставляемых средств⁴².

⁴² В России блочный трансферт используется в Пермском крае. Благодаря консервативному финансовому планированию бюджет края ежегодно получает значительные дополнительные доходы, которые используются на приоритетные региональные проекты. 42% дополнительных доходов приходится на блочный трансферт, распределяемый между муниципальными образованияами на подушевой основе. В рамках данного трансферта выделены направления софинансирования. При этом муниципалитет может самостоятельно выбрать из данного перечня одно или несколько направлений.

Кроме того, блочными трансфертами целесообразно заменить и большую часть финансирования по приоритетным национальным проектам. В 2005–2007 гг. с целью существенного повышения качества жизни граждан России были разработаны и в значительной мере реализованы четыре приоритетных национальных проекта. Осуществление данных проектов позволило решить многие проблемы в соответствующих отраслях, а, главное, привлечь к ним внимание общества и органов власти всех уровней.

Реализация национальных проектов привела к значительным вложениям средств федерального бюджета в сферы образования, здравоохранения, жилищного строительства. Однако в ходе реализации национальных проектов выявились определенные проблемы:

1) невозможность полностью учесть предпочтения местного населения при финансировании приоритетных направлений напрямую из федерального бюджета: 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;

2) сферы, выбранные в качестве общенациональных приоритетов в основном закреплены за региональными властями⁴³, что создает для них дополнительные расходные мандаты:

- в рамках проектов «Образование» и «Здоровье» дополнительное поощрение и увеличение зарплаты отдельных категорий работников бюджетных сфер происходит на фоне сохранения планового роста оплаты труда в целом по отраслям образования и здравоохранения. Следовательно, создаются предпосылки для увеличения дифференциации доходов между отмеченными работниками и всеми остальными. Как итог – переток кадров в более материально обеспеченные виды деятельности снижает обеспеченность населения другими специалистами в этих сферах. Необходимой реакцией на такое развитие ситуации со стороны региональных властей явилось вынужденное повышение зарплаты для прочих сотрудников сфер образования и здравоохранения для пресечения перепрофилирования кадров;
- в рамках реализации национальных проектов предусмотрено не только финансирование текущих расходов, но и осуществление капиталовложений. Данные инвестиции также могут создать дополнительные расходные обязательства для региональных властей. Например, при поставках высокотехнологичной (а значит, и дорогостоящей) медицинской техники в медицинские учреждения не были

⁴³ 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) гл. 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».

решены вопросы с наличием необходимого числа специалистов для работы на этом оборудовании и с восполнением расходных материалов и быстро изнашивающихся частей и др. Это справедливо для закупки компьютеров для школ и для подключения их к Интернету: оборудование придется обновлять за счет субнациональных бюджетов, за доступ в Интернет придется платить. Очевидно, что это приведет к появлению дополнительных расходов для региональных бюджетов.

Поэтому нам представляется, что в дальнейшем необходимо выделять регионам блочные трансферты в виде субсидий на финансирование данных отраслей с нежесткими условиями расходования получаемых средств. В этом случае Федерация на условиях софинансирования выделяет регионам трансферт на развитие приоритетной сферы, а региональные власти сами решают, на какие конкретные программы и проекты в данной отрасли будут истрачены полученные средства.

Рассмотрим три варианта распределения субсидий: подушевое распределение, подушевое распределение с учетом индекса бюджетных расходов, подушевое распределение с учетом бюджетной обеспеченности регионов. Зарубежный опыт свидетельствует о желательности распределения блочных трансфертов по подушевому принципу, поскольку данные трансферты фактически выравнивают вертикальный бюджетный дисбаланс. В России при значительных региональных различиях в стоимости оказания бюджетных услуг и в налоговом потенциале регионов, скорее всего, целесообразно учитывать бюджетную обеспеченность регионов: степень софинансирования приоритетных направлений должна зависеть от уровня бюджетной обеспеченности. Однако необходимо еще раз подчеркнуть, что блочные трансферты выравнивают вертикальный бюджетный дисбаланс: компенсируют регионам расходы, связанные с дальнейшей реализацией приоритетных национальных проектов, которые характерны для всех регионов России. В этой связи компромиссным вариантом является выделение блочных трансфертов с учетом бюджетной обеспеченности регионов. Однако прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из ФФПР. Можно предложить выделять блочные трансферты пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности регионов от бюджетной обеспеченности самого богатого региона. В данном случае только самый богатый регион (самые богатые регионы) не получит блочных трансфертов.

Особенно актуальна подобная схема распределения блочных трансфертов при повышении прогрессивности ФФПР. Если большая часть дотаций из ФФПР будет уходить на доведение уровня бюджетной обеспеченности высокодотационных регионов до некоторого гарантированного минимума (как это будет происходить, начиная с 2008 г.), то выделение блочных трансфертов на пропорциональной основе компенсирует потери регионов, у которых уровень бюджетной обеспеченности был изначально выше гарантированного минимума.

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

Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2007 г. № 745 утверждены изменения, вносимые в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ из Фонда финансовой поддержки регионов. К важнейшим позитивным изменениям в данной методике относятся следующие.

1. Определение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год определяется как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. В отличие от существовавшего ранее порядка определения объема ФФПР, исходя из индексации прошлогоднего объема данного фонда на заложенный в Законе о федеральном бюджете индекс потребительских цен, новый порядок позволяет в значительной степени учесть реальную потребность регионов в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности. Несмотря на некоторую искусственность исключения 10 самых богатых и 10 самых бедных регионов при определении объема ФФПР (это сделано для некоторого занижения объема фонда), изменение порядка определения объема фонда можно охарактеризовать как положительное.

2. Применение показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, вместо показателей добавленной стоимости различных отраслей народного хозяйства при расчете индекса налогового потенциала региона. Предыдущий способ оценки налогового потенциала с помощью оценки добавленной стоимости по отраслям народного хозяйства обладал рядом недостатков:

- *отсутствием данных по структуре добавленной стоимости.* В действовавшей ранее методике оценки налогового потенциала добавленная стоимость промышленно-сти разделена на подотрасли пропорционально объемам валового выпуска. Такое разделение весьма приблизительно и могло не отражать реальной отраслевой структуры в регионе, поскольку валовой выпуск равен сумме промежуточного потребления и добавленной стоимости, а соотношение этих двух составляющих валового выпуска в разных отраслях существенно различается;
- *отсутствием разделения федеральных и региональных налогов при определении налоговой нагрузки.* В разных отраслях и регионах доля различных налогов в структуре добавленной стоимости может заметно различаться;
- *непропорциональностью величины налоговых доходов величине добавленной стоимости,* в том числе и из-за миграции налоговых баз (в основном по налогу на прибыль);
- *несоответствием налоговой и статистической информации.* Сопоставление данных о распределении добавленной стоимости по отраслям в соответствии с отчетами ФНС и ФСГС позволяет сделать вывод о том, что отраслевые разрезы налоговых поступлений и структуры добавленной стоимости не совпадают. Иными словами, возникают ситуации, когда созданная добавленная стоимость в отчетах статистики отражается в одной отрасли, а уплаченные с нее налоги отражаются в другой отрасли в формах ФНС. В таких условиях оценка налоговых нагрузок на отрасли экономики также может искажаться.

Использование показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации⁴⁴, позволило в значительной степени решить вышеназванные проблемы и более точно оценить налоговый потенциал региона.

3. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на три года, несмотря на значительные нераспределенные резервы (доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, распределенных в начале бюджетной трехлетки, в общем объеме ФФПР составляет 100%, на 2009 г. – 85%, на 2010 г. – 80%), способствует увеличению предсказуемости объемов межбюджетных трансфертов для региональных властей.

Несмотря на перечисленные достоинства новой методики распределения дотаций из ФФПР, можно отметить ряд технических недостатков формулы распределения дотаций из ФФПР, которые в значительной степени нивелируют ее достоинства:

1. Попытка стимулировать регионы к самостоятельному расширению налоговой базы по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц с помощью дотаций из ФФПР привела к ситуации, когда регион, имевший большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, не сохраняет свое преимущество после выравнивания, т.е. ранг региона по бюджетной обеспеченности до выравнивания не совпадает с рангом региона после выравнивания. В результате попытка стимулировать регионы к самостоятельному увеличению налоговой базы оборачивается дестимулированием повышения уровня бюджетной обеспеченности для ряда регионов. В этой связи предлагается либо целиком отказаться от попыток стимулировать рост налогооблагаемой базы по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц при распределении дотаций из ФФПР⁴⁵, либо стимулировать только ускоренный рост налога на доходы физических лиц, так как стимулирование роста налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций усиливает борьбу регионов за размещение на их территории наиболее прибыльных предприятий. В результате предприятия используют трансфертное ценообразование, чтобы сформировать центр прибыли в том регионе, который предоставляет наибольшие преференции в виде субсидий и льгот данному предприятию из регионального бюджета. Далеко не очевидно, что стимулирование подобной деятельности является целью распределения дотаций из ФФПР.

2. Налоговый потенциал по «прочим видам налогов» рассчитывается пропорционально сумме налоговых поступлений по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций и налогам на совокупный доход. Однако

⁴⁴ Объем прибыли крупных и средних организаций, фонд начисленной заработной платы работникам организаций, среднегодовая полная учетная стоимость основных фондов крупных и средних коммерческих организаций, розничный товарооборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации, объем отгруженной алкогольной продукции, спирта этилового, вина предприятиями, объемы производства пива, объем добычи нефти (включая газовый конденсат), стоимость добычи полезных ископаемых по общераспространенным полезным ископаемым, в виде природных алмазов и прочим полезным ископаемым.

⁴⁵ Регион и так заинтересован в увеличении платежей по данным налогам, так как они поступают в его бюджет, а возможное сокращение дотаций из ФФПР в результате роста налоговой базы произойдет с задержкой минимум в два года и будет существенно ниже, чем дополнительные налоговые поступления. Если же требуется дополнительное стимулирование усилий региона по увеличению налоговой базы, гораздо логичней добиваться этого с помощью увеличения доли региона в налоге на прибыль.

расчеты показывают, что целесообразно рассчитывать налоговый потенциал по «прочим налогам» пропорционально налоговому потенциалу по налогу на доходы физических лиц, поскольку он более равномерно распределен между регионами Российской Федерации, чем используемая в предлагаемой формуле распределения сумма четырех налогов, а платежи по НДСЛ лучше коррелируют с платежами по «прочим налогам».

3. При расчете налогового потенциала субъекта РФ по видам налогов используется прогноз поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по отдельным видам налогов на очередной финансовый год. Если налоговая база по всем налогам распределена равномерно между регионами, такой подход представляется оправданным. Однако в случае налога на добычу природных ископаемых, налога на прибыль и некоторых акцизов очевидно, что значительная доля налоговой базы сосредоточена в незначительном числе субъектов Федерации, и прогноз поступлений по ним является крайне значимым для данных субъектов при распределении дотаций из ФФПР. Кроме того, может значительно отличаться структура налоговых доходов в различных субъектах Российской Федерации, получающих выравнивающие дотации. В результате у отдельных субъектов и у федерального центра может возникнуть стремление по-разному прогнозировать поступления от данных видов налогов. Во избежание упреков со стороны регионов в завышении их налогового потенциала из-за прогноза налоговых доходов предлагается использовать в формуле расчета налогового потенциала не прогнозные данные о поступлении доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, а фактические данные за последний отчетный период.

4. В результате применения нового способа расчета налогового потенциала бюджетная обеспеченность многих регионов претерпела значительные изменения. Чтобы не допустить резких отрицательных колебаний в размере выделяемых дотаций для субъектов Федерации, в новой методике распределения дотаций из ФФПР предусматривается создание определенного механизма компенсации. Степень компенсации регионам потерь при переходе на новую формулу зависит от достижения регионами некоторых показателей выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличения поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации. При этом предлагается осуществлять распределение ассигнований на частичную компенсацию субъектам Российской Федерации снижения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности относительно уровня 2007 г. исходя из доведения уровня дотаций до 100% при выполнении двух или трех требований, до 90% – при выполнении одного требования, до 85% в случае невыполнения ни одного требования. Необходимо отметить, что данная зависимость размера компенсации потерь от снижения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности от выполнения определенных требований по снижению кредиторской задолженности и от повышения доходов бюджета субъекта Российской Федерации является бесспорной. Во-первых, это противоречит сути выравнивания уровня бюджетной обеспеченности – обеспечить всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг при применении одинаковых налоговых ставок. Во-вторых, такого рода зависимость обязательно нарушит «принцип монотонности», согласно которому регион, имевший большую обеспеченность до выравнивания, должен сохранить свое преимущество после выравнивания. В-третьих, большую компенсацию получают наиболее обеспеченные субъекты

Российской Федерации (например, Белгородская область), что противоречит сути финансового выравнивания.

5. Для того чтобы обеспечить указанную выше частичную компенсацию регионам, у которых будут снижаться дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности относительно уровня 2007 г., было принято решение о пропорциональном снижении размера дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности к уровню 2007 г. выше 7%. Многие регионы критикуют данное положение, поскольку в методике это выглядит как отрицательные межбюджетные трансферты.

Обобщая все перечисленные изменения в методике распределения дотаций из ФФПР, можно сделать следующие выводы:

- формула распределения дотаций стала более сложной и менее логичной;
- при распределении дотаций из ФФПР все меньшее значение имеет собственно выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

Таким образом, предлагается при распределении дотаций из ФФПР стремиться к достижению только одной цели: выравнивать уровень бюджетной обеспеченности регионов, остальные же задачи (стимулирование регионов расширять налоговую базу, повышение финансовой дисциплины и др.) необходимо решать с помощью иных инструментов. Кроме того, изменение методики распределения дотаций из ФФПР каждые 1–2 года не увеличивает стабильности бюджетной системы.

2.5.5. Вопросы перераспределения налогов между уровнями власти

Выступая на Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, Президент России В.В. Путин в числе прочих затронул вопрос о распределении налоговых доходов между региональным и местным уровнями власти⁴⁶. Несмотря на то, что в выступлении Президент РФ сделал акцент на необходимости «обеспечения муниципалитетов достаточной финансовой и материальной базой»⁴⁷, не уточнив, за счет каких источников можно достичь данной цели, в ряде средств массовой информации данное выступление было отражено как предложение вернуть муниципальным образованиям часть налога на прибыль.

В настоящее время, согласно ст. 284 Налогового кодекса Российской Федерации, налоговая ставка по налогу на прибыль организаций устанавливается в размере 24%. При этом сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 6,5%, зачисляется в федеральный бюджет, а сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 17,5%, зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации. В 2002–2004 гг. сумма налога на прибыль, исчисленная по налоговой ставке 2%, зачислялась в местные бюджеты. Затем налог на прибыль организаций был перераспределен в пользу федерального центра и регионов из-за значительной неравномерности в размещении налоговой базы.

Стремление перераспределить налоги в пользу муниципальных образований может быть объяснено двумя причинами.

⁴⁶ Газета Business&FM «Налог на прибыль пошел по городам и весям» за 24 октября 2007 г.

⁴⁷ <http://www.rosbalt.ru/print/424809.html>.

Во-первых, может существовать вертикальный бюджетный дисбаланс между бюджетом субъекта Российской Федерации и консолидированным бюджетом муниципальных образований. Вертикальный бюджетный дисбаланс возникает, если расходные обязательства закреплены за уровнями власти непропорционально доходным источникам. Иными словами, если большая часть доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации закреплена за региональным уровнем власти, а большая часть расходов осуществляется на местном уровне, возникает вертикальный бюджетный дисбаланс. Такой вертикальный бюджетный дисбаланс существует между федеральным центром и регионами⁴⁸. Однако анализ исполнения консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2006 г. показал, что между региональным и местным уровнями власти практически нет вертикальной бюджетной несбалансированности: доля доходов региональных бюджетов в доходах консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации практически равна доли расходов региональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (83,67 и 83,22% соответственно)⁴⁹. Следовательно, необходимости изъятия значительных финансовых ресурсов у регионов в пользу муниципальных образований для увеличения сбалансированности бюджетной системы в общероссийском масштабе не существует. Косвенно⁵⁰ данный факт подтверждается схожими цифрами дефицитности региональных и местных бюджетов: в 2006 г. 36 регионов Российской Федерации исполнили бюджет с дефицитом, совокупный дефицит бюджетов городских округов был зафиксирован в 37 регионах, муниципальных районов – в 28 регионах, городских и сельских поселений – в 13 регионах⁵¹.

Во-вторых, может стоять политико-экономическая задача увеличения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Местные власти имеют больше информации о местных условиях и предпочтениях, чем национальное правительство и даже региональные власти, а значит, имеют возможности для принятия лучших решений. Чем больше отличаются между собой предпочтения населения отдельных территорий, и чем менее способен центр и даже региональный уровень власти по сравнению с местным самоуправлением выявить приоритеты населения в области бюджетной политики, тем больший выигрыш можно получить от децентрализации⁵². В отличие от необходимости устранения вертикальной бюджетной несбалансированности увеличение финансовой самостоятельности местного самоуправления может быть важной при-

⁴⁸ Назаров В.С. Нужны ли региональные стабилизационные фонды // Банковское дело. 2007. № 2.

⁴⁹ Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

⁵⁰ Необходимо отметить, что сравнительно низкая дефицитность бюджетов муниципальных образований может объясняться не только финансовым благополучием, но и жесткостью требований бюджетного законодательства. Согласно ст. 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации, размер дефицита местного бюджета, утвержденный нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, не может превышать 10% от объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации. Более точным измерителем вертикальной бюджетной несбалансированности служит разность между налоговым потенциалом и нормативными расходными обязательствами. Однако при определении величины нормативных расходных обязательств неизбежно возникают трудности оценки влияния множества факторов на стоимость бюджетных услуг в различных регионах. Поэтому в данном случае для характеристики вертикального бюджетного дисбаланса используется косвенный показатель – дефицитность бюджетов.

⁵¹ <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>.

⁵² Oates W.A., 1972, *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich. – 810 p.

чиной, обуславливающей эффективность передачи части налоговых источников от регионального уровня власти местному самоуправлению. Так, в 2006 г. собственные доходы муниципальных образований составили лишь 42% общих доходов муниципальных образований. Остальное пришлось на трансферты из региональных бюджетов, почти половина из которых носила обусловленный характер (субвенции и субсидии)⁵³. Очевидно, что данные показатели не являются достаточными для обеспечения фискальной автономии выборного уровня власти, наиболее приближенного к населению.

В этой связи увеличение доли налогов в доходах органов местного самоуправления представляется оправданной задачей. Однако налог на прибыль, особенно в условиях современной России, не является тем источником, за счет которого можно увеличить финансовую самостоятельность местного самоуправления. Хотя ведутся споры на предмет набора критериев, которым должен удовлетворять налог, зачисляемый в местные бюджеты; важность соблюдения нижеследующих критериев, как правило, не вызывает разногласий⁵⁴:

- налоговая база должна быть относительно немобильной;
- налоговая база должна быть равномерно распространена среди муниципальных образований;
- налоговый доход должен быть стабилен и предсказуем;
- налог не должен способствовать возникновению «вредной» конкуренции между муниципалитетами.

Налог на прибыль в случае его закрепления за местным уровнем власти не будет удовлетворять ни одному из описанных выше критериев:

- благодаря применению трансфертного ценообразования налог на прибыль крайне мобилен даже в масштабах регионов;
- налоговая база распределена крайне неравномерно. Например, в Красноярском крае коэффициент вариации среднедушевых доходов по муниципальным образованиям составил 234% для налога на прибыль по сравнению с 72% для налога на доходы физических лиц;
- налог на прибыль крайне нестабилен, в Российской Федерации он в значительной степени зависит от внешнеэкономической конъюнктуры;
- закрепление налога на прибыль за муниципалитетами приведет к возникновению вредной конкуренции между муниципалитетами, в том числе и с использованием субсидий предприятиям с целью привлечь их на свою территорию.

В этой связи возвращение к практике зачисления налога на прибыль организаций в местные бюджеты в общероссийском масштабе представляется нецелесообразным.

Альтернативными способами повышения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления являются следующие.

1. Введение налога на недвижимость. Из всех альтернативных вариантов, доступных для местных органов власти, налог на недвижимость удовлетворяет перечисленным выше критериям лучше всех прочих налогов. Его налоговая база практически не-

⁵³ <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>.

⁵⁴ МакКлюр-мл. Чарльз Е. (2001). Проблема делегирования налогов: размышления о том, как теория и практика зависят от истории (The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History), *National Tax Journal*, Iss. LIV, No. 2. P. 339–363.

мобильна. Поступления, как правило, предсказуемы и стабильны⁵⁵, поскольку они в меньшей степени, чем поступления от подоходного налога с физических лиц и налогов, основанных на потреблении, подвержены влиянию подъемов и спадов экономической активности. Часть налога, взимаемая с жилой недвижимостью, едва ли может служить предметом экспорта. Он прозрачен и справедлив до тех пор, пока он покрывает издержки на предоставление услуг, которые приносят пользу всему местному сообществу. Если налог на недвижимость взимается исключительно на местном уровне (без участия вышестоящих органов власти), то проблемы гармонизации и вредной налоговой конкуренции возникать не должны. Хотя его, скорее всего, труднее администрировать, чем местный налог, встроенный в существующую налоговую систему федерального или регионального уровня, но данную относительно невысокую цену, возможно, следует заплатить в обмен на обретение муниципалитетами автономности и гибкости в сфере проведения налоговой политики – важнейших атрибутов ответственных, эффективных и подотчетных местных органов власти.

2. Возможно некоторое увеличение налога на доходы физических лиц, зачисляемого в бюджеты муниципальных образований, поскольку он является одним из наиболее равномерно распределенных налогов в России. Кроме того, это может увеличить заинтересованность местных органов власти в росте доходов населения, который возможен лишь при обеспечении благоприятного делового климата в муниципальном образовании. Возможно, было бы целесообразно закрепить дополнительные нормативы отчислений налога на доходы физических лиц за муниципальными образованиями и/или закрепить в бюджетном законодательстве обязанность региона по дополнительному распределению поступлений по НДФЛ между муниципальными образованиями в форме единых или дополнительных нормативов. При этом целесообразно расширять доходные источники на уровне муниципальных районов, поскольку в соответствии с проведенными расчетами закрепление доходных источников за поселениями близко к оптимальному. Как было отмечено выше, бюджеты муниципальных районов в значительной степени более дефицитны, чем бюджеты поселений.

Отдельно необходимо отметить существующие проблемы с заменой дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований на дополнительные отчисления по НДФЛ. В настоящее время Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 137, 138) предусматривается возможность полной или частичной замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований (поселений и муниципальных районов (городских округов)) дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц. Однако в настоящее время данная возможность региональными властями используется неполно⁵⁶. Кроме того, действующая и вступающая в силу 1 января 2009 г. про-

⁵⁵ Даже в случае значительных колебаний цен на недвижимость в ряде экономически развитых стран местные власти обладают широкими возможностями по регулированию ставки налога. В результате налог на недвижимость по сути представляет собой налог на домохозяйства (подворная подать), дифференцируемый по уровню богатства, мерой которого является недвижимость. Иными словами, объем поступлений данного налога в ряде стран задается уровнем расходов местного бюджета, а не изменениями в стоимости имущества.

⁵⁶ Нами обследована законодательная база 32 субъектов Российской Федерации, из которых только в 22 субъектах предусматривается замена части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ.

цедура замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ представляется безупречной. Методика прогноза поступлений по НДФЛ может быть составлена таким образом, что бы зависеть прогнозные значения поступлений по НДФЛ. Это может привести к неэквивалентности замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ. Порядок расчета и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты утверждается законом субъекта Российской Федерации. При этом нигде не подразумевается (не прописывается) согласие муниципального образования на подобную замену начиная с 1 января 2009 г. Представляется необходимым получение согласия муниципального образования на замену дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ и после 1 января 2009 г., поскольку это непосредственно влияет на доходы муниципального образования.

Кроме того, согласно действующей редакции БК РФ изменение дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений и муниципальных районов (городских округов) не допускается лишь на период в один финансовый год. Если целью замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ является создание стимулов у местных органов власти к принятию самостоятельных мер, направленных на увеличение налоговой базы, то закрепление дополнительных нормативов на один год представляется явно недостаточным. В течение финансового года местные власти в лучшем случае сумеют принять меры по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвесторов, созданию дополнительных рабочих мест, развитию инфраструктуры и т.д. Однако данные решения положительно скажутся на росте доходов населения в среднесрочной перспективе. Поэтому велика вероятность того, что местные власти просто не будут заинтересованы в росте налоговой базы по НДФЛ, так как в следующем финансовом году дополнительные нормативы по НДФЛ могут быть значительно сокращены при росте (при прогнозе роста) налоговой базы, и одновременно уменьшатся дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, поскольку налоговый потенциал муниципалитета возрастет. Таким образом, представляется правильным закреплять подобные дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ как минимум на 3 года в рамках трехлетнего бюджета. Оптимальным же является закрепление дополнительных нормативов отчислений по НДФЛ за муниципальными образованиями на 5 лет.

3. Передача муниципальным образованиям части налога на имущество организаций является менее желательной, нежели увеличение доли муниципалитетов в НДФЛ, в силу значительной неравномерности распределения данного налога. В качестве паллиатива можно предложить предоставить право решения данного вопроса субъекту Российской Федерации, в том числе и с помощью замены выравнивающих трансфертов поступлениями по данному налогу на среднесрочную перспективу 3–5 лет.

2.5.6. Распределение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований

Регулирование распределения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований (ЗАО) на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований (далее – дотации на сбалансированность) осуществляется на основе законов о федеральном бюджете и распоряжений Правительства Российской Федерации. Так, из п. 2 ст. 46 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 г.» от 19 декабря 2007 г. № 238 следует, что распределение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований в сумме 1 060 000,0 руб. утверждается Правительством Российской Федерации.

Таким образом, в Законе о федеральном бюджете прописывается только сумма данных трансфертов, а их распределение по отдельным ЗАО осуществляется Правительством Российской Федерации в течение финансового года. Прежде всего, необходимо отметить, что из всех видов финансовой поддержки бюджетов закрытых административно-территориальных образований дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов являются самыми непрозрачными, так как их распределение осуществляется без использования объективных формул и закреплено не в Законе о федеральном бюджете, а в распоряжении Правительства. В результате дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов являются главным источником проблемы мягких бюджетных ограничений для ЗАО.

Как показывает мировой опыт, мягкие бюджетные ограничения региональных и местных властей приводят к возникновению целого ряда негативных экономических эффектов, которые сводятся как к превышению эффективного уровня бюджетных расходов, так и к эффектам более общего характера – созданию препятствий для роста частных инвестиций и увеличению неэффективных инвестиционных проектов повышенного риска. В случае с ЗАО это может означать, в частности, искажение выбора между инвестициями в развитие инфраструктуры, увеличением текущих бюджетных расходов и переселением граждан в пользу инвестиций на развитие социальной и инженерной инфраструктуры и увеличения текущих бюджетных расходов.

На практике это означает, что в ситуации, когда власти ЗАО имеют основания ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с объявленными первоначально объемами, может наблюдаться несколько видов негативных эффектов. Во-первых, власти ЗАО могут принимать на себя повышенные риски при осуществлении бюджетных программ. Во-вторых, вероятность получения дополнительного финансирования позволяет властям ЗАО принимать на себя дополнительные обязательства в виде кредиторской задолженности, а также не предпринимать меры по повышению эффективности бюджетных расходов. В-третьих, предполагая факторы, на основании которых федеральные власти будут распределять между ЗАО дополнительную финансовую помощь, местные органы власти могут оказывать влияние на зна-