

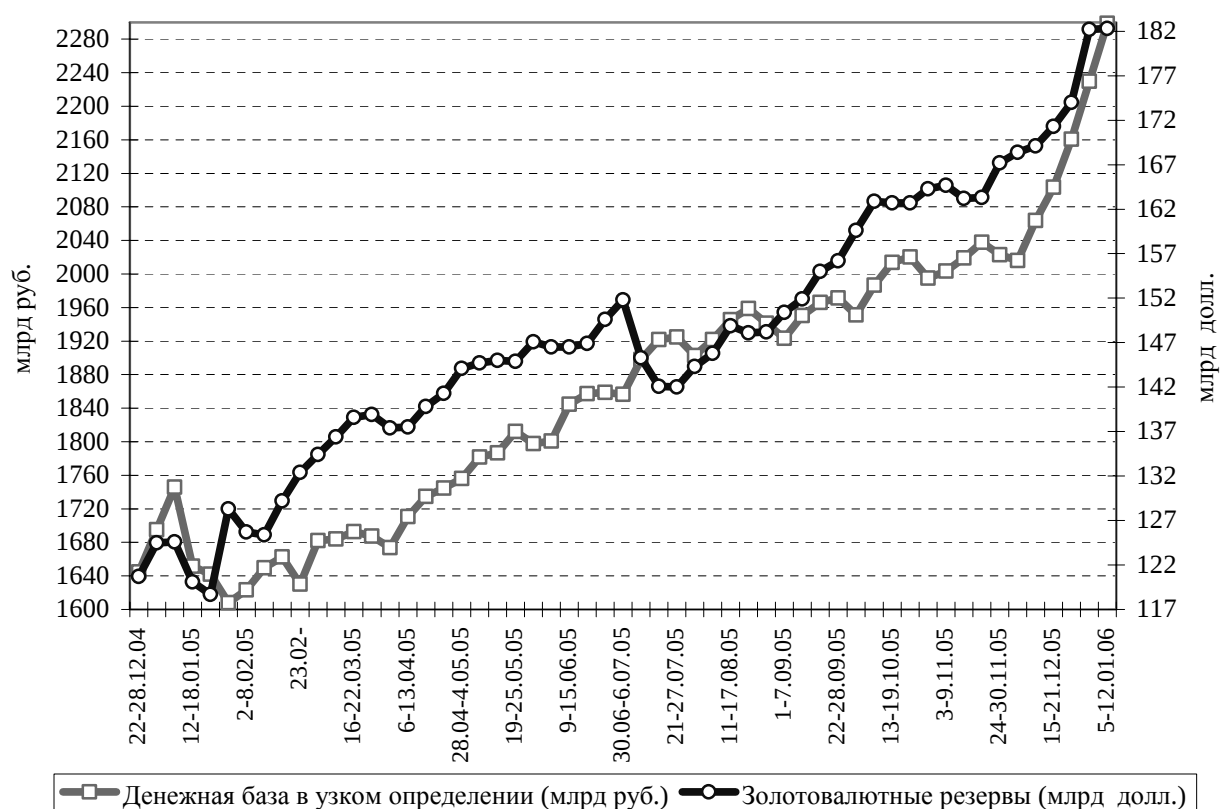
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика

Основным событием в денежно-кредитной сфере РФ в 2005 г. стал быстрый рост цен в первой половине года. Во второй половине года инфляция замедлилась и по итогам января–декабря оказалась даже меньше аналогичного значения за 2004 г.

2.1.1. Денежный рынок

В 2005 г. наблюдался значительный рост золотовалютных резервов РФ (рис. 1). Основным фактором роста стали рекордные цены на основные товары российского экспорта, прежде всего на нефть. Сокращение резервов (по итогам месяца) наблюдалось лишь в июле и было обусловлено досрочной выплатой внешнего государственного долга перед Парижским клубом кредиторов в размере более 15 млрд долл. К концу года объем золотовалютных резервов достиг рекордной для всей истории РФ величины 182,24 млрд долл.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1. Динамика денежной базы и золотовалютных резервов в 2004–2005 гг.

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

За I квартал 2005 г. денежная база (в широком определении¹) сократилась на 130,2 млрд руб. – до 2,26 трлн рублей (–5,5%). Объем денежной базы в широком определении на 1 января 2005 г. равнялся 2,39 трлн руб. За аналогичный период предшествующего года он увеличился на 1,2%. Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 апреля составляли 1,58 трлн руб. (–5,4% по сравнению с 1 января), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 326,9 млрд руб. (–33%), обязательные резервы – 133,4 млрд руб. (+9,6%), депозиты банков в Банке России – 149,8 млрд руб. (+63,9%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 60,6 млрд руб. (рост в 5,2 раза), обязательства ЦБРФ по обратному выкупу ценных бумаг – 2,1 млрд руб. (–16%), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 4,2 млрд руб. (–10,6%). Снижение в I квартале прошедшего года объема наличных денег в обращении (–5,4%) при росте обязательных резервов (+9,6%) привело к уменьшению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы)² на 0,4% (рис. 1). При этом в январе–марте выросли золотовалютные резервы ЦБ РФ (на 11,6%), и они составляли на 1 апреля 137,4 млрд долл. Одновременно происходила стерилизация ликвидности в Стабилизационном фонде, объем которого на 1 апреля равнялся 768,5 млрд руб. (рост на 246,2 млрд руб. за I квартал).

За II квартал 2005 г. денежная база (в широком определении) сократилась на 52,7 млрд руб. – до 2,31 трлн руб. (на 2,3%). Объем денежной базы в широком определении на 1 апреля 2005 г. равнялся 2,26 трлн руб. За аналогичный период предшествующего года он сократился на 0,9%. Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 июля составляли 1,76 трлн руб. (рост на 11,2% по сравнению с 1 апреля), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 282,7 млрд руб. (–13,5%), обязательные резервы – 137,2 млрд руб. (+2,8%), депозиты банков в Банке России – 34,4 млрд руб. (–77%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 93,2 млрд руб. (+53,8%), обязательства ЦБ РФ по обратному выкупу ценных бумаг – 0 руб. (–2,1 млрд руб. по сравнению с 1 апреля того же года), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 5,7 млрд руб. (+35,7%). Рост во II квартале прошлого года объема наличных денег в обращении (+11,2%) при

¹ Денежная база РФ в широком определении помимо выпущенных в обращение Банком России наличных денег и остатков на счетах обязательных резервов по привлеченным кредитными организациями средствам в национальной валюте, депонируемым в Банке России, учитывает средства на корреспондентских счетах кредитных организаций и депозитов банков, размещенных в Банке России.

² Напомним, что денежная база в узком определении полностью контролируется ЦБ РФ, в отличие от денежной базы в широком определении.

одновременном увеличении обязательных резервов (+2,8%) привел к расширению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы) на 10,2% (*рис. 1*). При этом в апреле–июне выросли золотовалютные резервы ЦБ РФ (+10,3%), и они составляли на 1 июля 151,6 млрд долл.

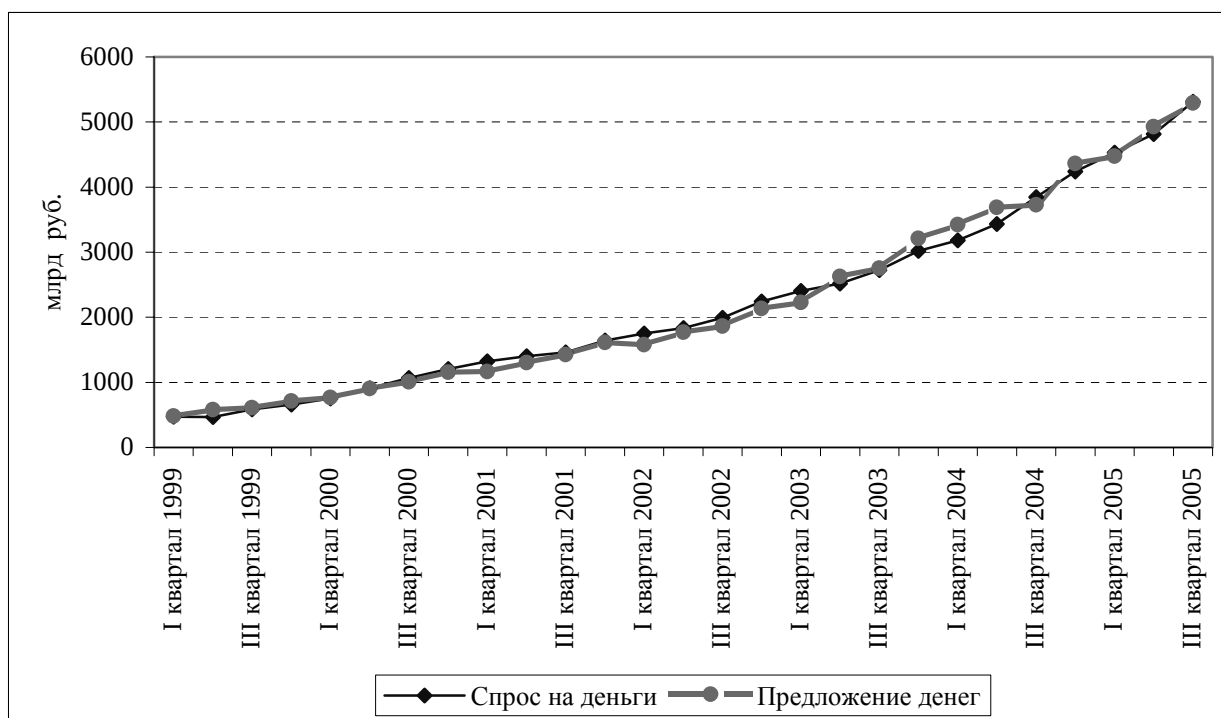
За III квартал 2005 г. денежная база (в широком определении) выросла на 236,2 млрд руб. – до 2,55 трлн руб. (+10,2%). Объем денежной базы в широком определении на 1 июля 2005 г. равнялся 2,31 трлн руб. За аналогичный период предшествующего года он сократился на 4,8%. Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 октября составляли 1,86 трлн руб. (+5,7% по сравнению с 1 июля), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 380,4 млрд руб. (+34,6%), обязательные резервы – 150 млрд руб. (+9,3%), депозиты банков в Банке России – 64,4 млрд руб. (+87,2%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 87 млрд руб. (–6,7%), обязательства ЦБ РФ по обратному выкупу ценных бумаг – 0 руб. (не изменились), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 7,4 млрд руб. (+29,8%). Рост в III квартале прошлого года объема наличных денег в обращении (+5,7%) при одновременном увеличении обязательных резервов (+9,3%) привел к расширению денежной базы в узком определении на 6% (*рис. 2*). При этом в июле–сентябре выросли золотовалютные резервы ЦБ РФ (+5,3%), и они составили на 1 октября 159,6 млрд долл. Одновременно происходила стерилизация ликвидности в Стабилизационном фонде, объем которого на 1 октября равнялся 960,7 млрд руб. (+ 342,8 млрд руб. за III квартал).

Наконец, за IV квартал 2005 г. денежная база (в широком определении) выросла на 375,2 млрд руб. – до 2,91 трлн руб. (+14,8%), и ее объем на 1 октября 2005 г. составил 2,54 трлн руб. При этом наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января 2006 г. составляли 2,2 трлн руб. (+18,3% по сравнению с 1 октября), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 508,6 млрд руб. (+35,8%), обязательные резервы – 161,4 млрд руб. (+7,6%), депозиты банков в Банке России – 7,2 млрд руб. (–88,8%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 32,8 млрд руб. (–62,3%), обязательства ЦБ РФ по обратному выкупу ценных бумаг – 0 руб. (по сравнению с 1 октября того же года изменений не произошло), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 8,8 млрд руб. (+18,9%).

Рост в IV квартале 2005 г. объема наличных денег в обращении (+18,3%) при одновременном увеличении обязательных резервов (+7,6%) привел к расширению денежной базы в узком определении на 9,6% (*рис. 1*). При этом золотовалютные резервы ЦБ РФ выросли в IV квартале на 14,2% и составляли на 1 января 2006 г. 182,2 млрд долл. Значительная часть поступающей в страну ликвидности аккумулировалась в Стабилизационном фонде РФ, объем которого на 1 января 2006 г. составил 1237 млрд руб. (+510,5 млрд руб. по сравнению с 1 октября 2005 г.).

Таким образом, по итогам 2005 г. наблюдался менее значительный прирост денежного предложения, чем в 2004 г. При этом активно проводилась стерилизация поступающей в страну валютной выручки в Стабилизационном фонде. Для оценки успешности усилий денежных и финансовых властей по стерилизации предложения денег проанализируем его избыточность.

Для этого оценим уравнение спроса на деньги вида $\frac{M_t}{GDP_t} = a_0 + a_1 Y_t + a_2 \Delta p_t + a_3 t + \varepsilon_t$, где M_t – денежная масса M2, GDP_t – номинальный ВВП, Y_t – объем ВВП (в ценах 1995 г.), Δp_t – индекс потребительских цен, t – время. Оценивание осуществлялось на квартальных данных за 1999–2005 гг. Полученные остатки могут быть проинтерпретированы как избыточное предложение денег. На *рис. 2* приведены графики фактического предложения денег и оцененного спроса на деньги.



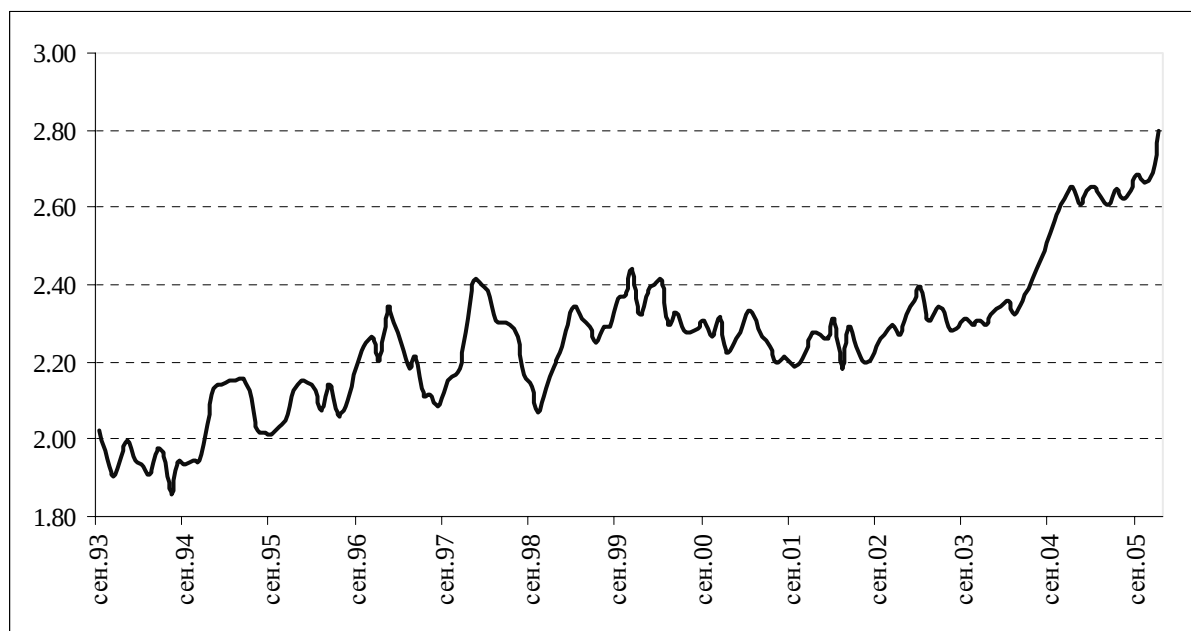
Источник: ЦБ РФ, расчеты авторов.

Рис. 2. Динамика спроса на деньги и предложения денег (денежный агрегат M2) в I квартале 1999 г. – III квартале 2005 г.

Можно заметить, что на протяжении практически всего 2004 г. предложение денег превышало спрос на деньги. По всей видимости, это стало одним из важнейших факторов высокой инфляции в первой половине 2005 г.

Отметим также, что, несмотря на увеличение денежной массы, денежный мультипликатор в РФ остается на низком уровне (*рис. 3*). Так, в Болгарии данный показатель (рассчитанный на базе данных IFS) во II квартале 2005 г.

равнялся 3,15, в Эстонии – 3,83, в Венгрии – 5,07, в Латвии – 2,96, в Литве – 3,24, а в Словакии – 5,87. На этом фоне значение 2,8, достигнутое к концу 2005 г., является очень незначительным, что отражает слабое развитие банковской системы страны.



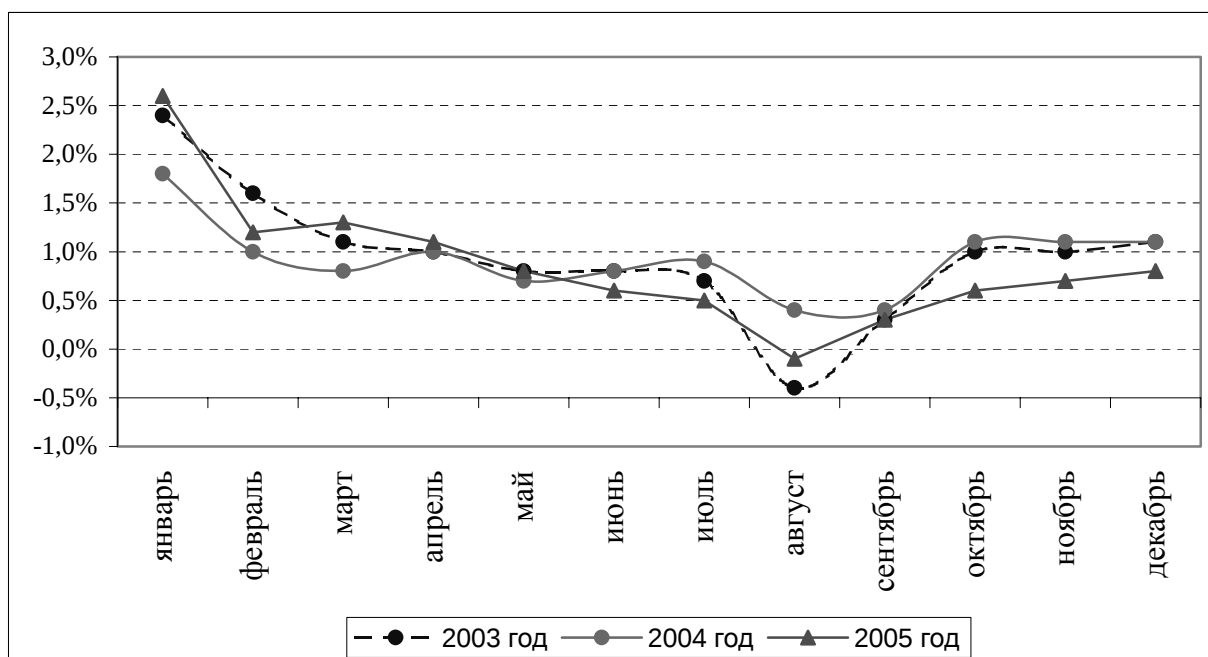
Источник: ЦБ РФ, расчеты авторов.

Рис. 3. Денежный мультипликатор в РФ в 1993–2005 гг.

Таким образом, анализ ситуации на денежном рынке РФ позволяет говорить о том, что высокая инфляция в начале 2005 г. была вполне закономерной и одной из ее причин стало превышение предложения денег над спросом на них в 2004 г. Рассмотрим теперь инфляционные процессы более подробно и попытаемся выявить также немонетарные факторы инфляционных процессов в РФ.

2.1.2. Инфляционные процессы

В начале 2005 г. произошло значительное ускорение инфляции по сравнению с 2004 г. (рис. 4). В результате уже по итогам первого полугодия стало ясно, что уложиться в правительственный план по целевому значению инфляции на 2005 г. (8,5%) не удастся: за январь–июнь темп прироста ИПЦ к декабрю 2004 г. составил 7,8%. Заметим, что весной 2005 г. целевой ориентир был повышен до 10%. Но и его выполнение оказалось невозможным: по итогам 2005 г. инфляция в РФ достигла 10,9%. Рассмотрим, как развивалась ситуация с инфляцией в течение года.



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика ИЦП в РФ в 2003–2005 гг.

Значение индекса потребительских цен в I квартале прошлого года составило 5,3% (3,5% в I квартале 2004 г. (рис. 5)). В группе продовольственных товаров цены выросли на 4,9% (3,8% в январе–марте 2004 г.). По итогам I квартала сильнее всего подорожали плодоовощная продукция (+24%), мясо и птица (+6,9%) и рыба и морепродукты (+6,3%). Удешевление наблюдалось в товарных группах сахар-песок (–0,8%) и крупа и бобовые (–1,2%). Таким образом, по итогам первых трех месяцев 2005 г. основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание плодоовощной продукции, цены на которую выросли почти на четверть (+10,1% в январе–марте 2004 г.). Значительный вклад в прирост ИПЦ продолжало вносить увеличение цен на платные услуги населению – 12,6% (6,4% в I квартале 2004 г.). В то же время от месяца к месяцу в первом квартале происходило замедление темпов роста цен на платные услуги. При этом если в январе 2005 г. больше всего подорожали услуги ЖКХ (+19,4%), то в феврале темп прироста цен на них снизился до +4%, а в марте – до +1,9%. За первые три месяца 2005 г. сильнее всего тем не менее подорожали именно услуги ЖКХ (+26,5% против 13,1% в предшествующем году), а также услуги дошкольного воспитания (+16,7% против +8,4% за аналогичный период 2004 г.). Что касается непродовольственных товаров, то в I квартале они подорожали в среднем на 1,1% (в I квартале 2004 г. прирост составил +1,4%). Отметим продолжавшееся снижение стоимости автомобильного бензина (–1,6%). В то же время удешевление бензина наблюдалось лишь в январе – феврале, а в марте цены на него увеличились на 0,3%.

Увеличение базового индекса потребительских цен³ в I квартале 2005 г. составило 2,4% (за аналогичный период 2004 г. – 2,4%). Таким образом, основной причиной всплеска инфляции в начале 2005 г. стал резкий рост тарифов на платные услуги населению. Одновременно в январе–марте наблюдалось довольно значительное удорожание плодоовощной продукции.

По итогам первого полугодия 2005 г. значение индекса потребительских цен составило 8% (6,1% в I полугодии 2004 г. (*рис. 4*)). В группе продовольственных товаров цены выросли на 8,6% (6% в январе–июне 2004 г.). При этом основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание плодоовощной продукции, цены на которую выросли почти в полтора раза. Свой вклад в прирост ИПЦ продолжало вносить увеличение цен на платные услуги населению – 15,4% (11% в I полугодии 2004 г.). В мае–июне темп роста цен на них стабилизировался на уровне 0,8–0,9% в месяц. За первые шесть месяцев 2005 г. сильнее всего, как и по итогам I квартала, подорожали услуги ЖКХ (29,1% против 18,6% в 2004 г.), а также услуги дошкольного воспитания (21,9% против 12,5% за аналогичный период 2004 г.). Что касается непродовольственных товаров, то в I полугодии они подорожали в среднем на 2,4% (в I полугодии 2004 г. прирост составил 3,4%). Увеличение базового индекса потребительских цен в I полугодии 2005 г. равнялось 4,4% (за аналогичный период 2004 г. – 4,3%). Таким образом, основной причиной значительной инфляции в первом полугодии прошлого года стал резкий рост тарифов на платные услуги населению в начале года, а также удорожание плодоовощной продукции.

Значение индекса потребительских цен за 9 месяцев 2005 г. составило 8,6% (8% в январе–сентябре 2004 г. (*рис. 4*)). Таким образом, во втором полугодии темп роста цен замедлился по сравнению с 2004 г. В группе продовольственных товаров цены выросли на 7,1% (7,2% в январе–сентябре 2004 г.). По итогам января–сентября основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание мяса, птицы и рыбы. Значительный вклад в прирост ИПЦ продолжило вносить увеличение цен на платные услуги населению – 18,5% (14,3% в январе–сентябре 2004 г.). За девять месяцев 2005 г. сильнее всего подорожали услуги ЖКХ (31,2% против 21,8% в 2004 г.), а также услуги дошкольного воспитания (27% против 19,7% за аналогичный период 2004 г.). Что касается непродовольственных товаров, то за 9 месяцев они подорожали в среднем на 4,5% (за 9 месяцев 2004 г. прирост составил 5,5%). В январе–сентябре больше всего увеличились цены на бензин автомобильный (15,1%). Заметим, что более половины прироста цен на бензин пришлось на сентябрь, когда он подорожал сразу на 7,9%. Кроме того, за январь–сентябрь значительно выросли цены на строительные материалы (+7,5% по сравнению с + 6,6% за аналогичный период 2004 г.). Увеличение

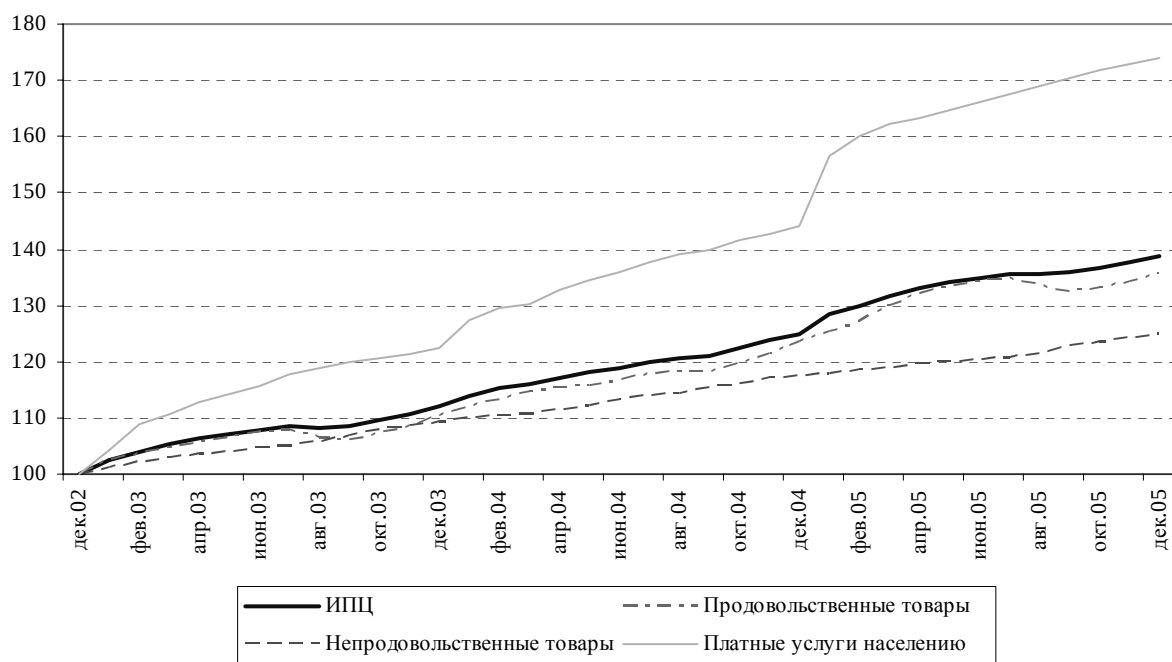
³ Базовый индекс потребительских цен – показатель, отражающий уровень инфляции на потребительском рынке с исключением сезонного (цены на плодоовощную продукцию) и административного (тарифы на регулируемые виды услуг и др.) факторов, рассчитывается Росстатом.

базового индекса потребительских цен с начала 2005 г. составило 6,3% (за аналогичный период 2004 г. – 6,8%). Таким образом, основной причиной значительной инфляции по итогам 9 месяцев 2005 г. являлось значительное удорожание услуг ЖКХ и автомобильного бензина.

Наконец, по итогам года значение ИПЦ составило 10,9%. Таким образом, инфляция в 2005 г. оказалась меньше, чем в 2004-м, хотя и значительно превысила первоначальные правительственные прогнозы. В группе продовольственных товаров цены выросли на 9,6% (12,3% в 2004 г.). По итогам января–декабря основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание мяса и птицы, плодоовощной продукции, рыбы и морепродуктов, молока и молочных изделий, а также сливочного масла. Наиболее значительный вклад в прирост ИПЦ за год внесло увеличение цен на платные услуги населению – 21% (17,7% в 2004 г.). За 2005 г. сильнее всего подорожали услуги ЖКХ (32,7% против 23,5% в предшествующем году), а также услуги дошкольного воспитания (32,1% против 21,6% за аналогичный период 2004 г.). Что касается непродовольственных товаров, то за год они подорожали в среднем на 6,4% (за 2004 г. прирост составил 7,4%). В январе–декабре больше всего увеличились цены на бензин автомобильный (+15,8%). Рост базового индекса потребительских цен с начала 2005 г. составил 8,3% (за аналогичный период 2004 г. – 10,5%). Таким образом, основной причиной значительной инфляции по итогам 2005 г. являлось заметное удорожание платных услуг населению и автомобильного бензина.

Рассмотрим, какие факторы оказывают наибольшее влияние на инфляцию в последние годы. С 1999 г. в российской экономике наблюдался устойчивый тренд к снижению годовых значений индекса потребительских цен. Он был обусловлен проведением умеренно жесткой денежно-кредитной политики после финансового кризиса 1998 г., а также поддержанием профицита федерального бюджета. Однако начиная с 2003 г. снижение инфляции прекратилось и годовой рост потребительских цен стабилизировался на уровне около 12%.

Для анализа препятствий к снижению темпов роста потребительских цен рассмотрим основные составляющие инфляции в этот период. На *рис. 5* показана динамика трех основных компонентов ИПЦ – темпа роста цен на продовольственные товары, непродовольственные товары и платные услуги населению в 2003–2005 гг. Можно заметить, что на протяжении данного периода платные услуги населению дорожали значительно быстрее остальных товаров, входящих в потребительскую корзину. С начала 2003 г. по декабрь 2005 г. потребительские цены выросли в среднем на 38,7%, а платные услуги населению – на 74,2%, т. е. почти в два раза больше.



Источник: Росстат, расчеты авторов.

Рис. 5. Динамика потребительских цен в 2003–2005 гг. (01.01.2003 = 100)

Из приведенных в табл. 1 данных видно, что одним из важнейших компонентов инфляции в 2003–2005 гг. стал рост тарифов на услуги ЖКХ: цены на них выросли за январь 2003 г. – декабрь 2005 г. более чем вдвое. Далее по величине вклада в общий темп инфляции можно выделить повышение цен на базовые услуги пассажирского транспорта (55,4%). Быстро увеличивались цены на мясо и птицу (55,5%), хлеб и хлебобулочные изделия (56,7%).

Анализ динамики цен и тарифов на услуги и товары естественных монополий (электроэнергия, газ, грузовые перевозки) в 2002–2005 гг. показывает, что на протяжении рассматриваемого периода наибольшими темпами росли тарифы на газ и на грузовые перевозки. Тарифы на электроэнергию лишь незначительно превышали темпы роста ИПЦ.

Таким образом, основными немонетарными факторами инфляции остаются быстрый рост цен на платные услуги населению и удорожание автомобильного бензина. В таких условиях эффективными мерами снижения инфляции могли бы стать сдерживание темпа роста тарифов на услуги естественных монополий, а также создание внутренней биржи нефти и нефтепродуктов.

Отметим также, что невыполнение целевого ориентира по инфляции на 2005 г. (8–10%), по всей видимости, приведет к росту инфляционных ожиданий. В совокупности с замедлением темпов увеличения ВВП в реальном выражении это может проявиться в достаточно серьезном снижении темпов роста спроса на деньги в 2006 г. Поэтому при сохранении текущего уровня расширения предложения денег может произойти рост инфляции. Напомним,

что в 2006 г. Правительством планируется снижение инфляции до уровня 8%, что при указанных выше обстоятельствах вполне может оказаться недостижимым.

Таблица 1

**Основные факторы роста потребительских цен в 2003–2005 гг.
(коэффициент прироста), %**

	2003	2004	2005	Январь 2003 – де- кабрь 2005
ипц	12,0	11,7	10,9	38,7
<u>Продовольственные товары</u>	10,2	12,3	9,6	35,6
Хлеб и хлебобулочные изделия	30,4	16,7	3,0	56,7
Крупа и бобовые	17,0	11,6	0,2	30,8
Макаронные изделия	14,0	14,6	1,9	33,1
Молоко и молочная продукция	13,1	12,8	10,5	41,0
Мясо и птица	8,9	19,6	18,6	54,5
Рыба и морепродукты	9,9	11,5	12,7	38,1
<u>Непродовольственные товары</u>	9,2	7,4	6,4	24,8
Бензин автомобильный	16,8	31,3	15,8	77,6
<u>Платные услуги населению</u>	22,3	17,7	21,0	74,2
Жилищно-коммунальные услуги	28,7	23,5	32,7	110,9
Услуги пассажирского транспорта	13,7	18,0	15,8	55,4
Услуги организаций культуры	21,8	19,9	17,7	71,9
Услуги дошкольного воспитания	15,1	21,6	32,1	84,9

Источник: Росстат, расчеты ИЭПП.

Таблица 2

**Индексы прироста потребительских цен в странах
СНГ в 2000–2005 гг., %**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ⁴
Азербайджан	2	2	3	2	7	5,1
Армения	–1	3	1	5	7	–2,6
Белоруссия	169	61	43	28	18	6,2
Грузия	4	5	6	5	6	4,4
Казахстан	13	8	6	6	7	6,9
Киргизия	19	7	2	3	4	4,6
Молдавия	31	10	5	12	12	8,7
Россия	20	19	15	12	12	10,9
Таджикистан	24	37	10	17	7	5,9
Украина	28	12	1	5	9	9,4

Источник: Межгосударственный статкомитет СНГ.

⁴ По всем странам, за исключением РФ, информация приведена за январь–ноябрь 2005 г., для РФ – за 2005 г. в целом.

В завершение сравним темпы роста потребительских цен в РФ и других странах СНГ (табл. 2). Как можно заметить, подавляющее большинство стран СНГ достигло гораздо больших успехов в борьбе с инфляцией, чем РФ.

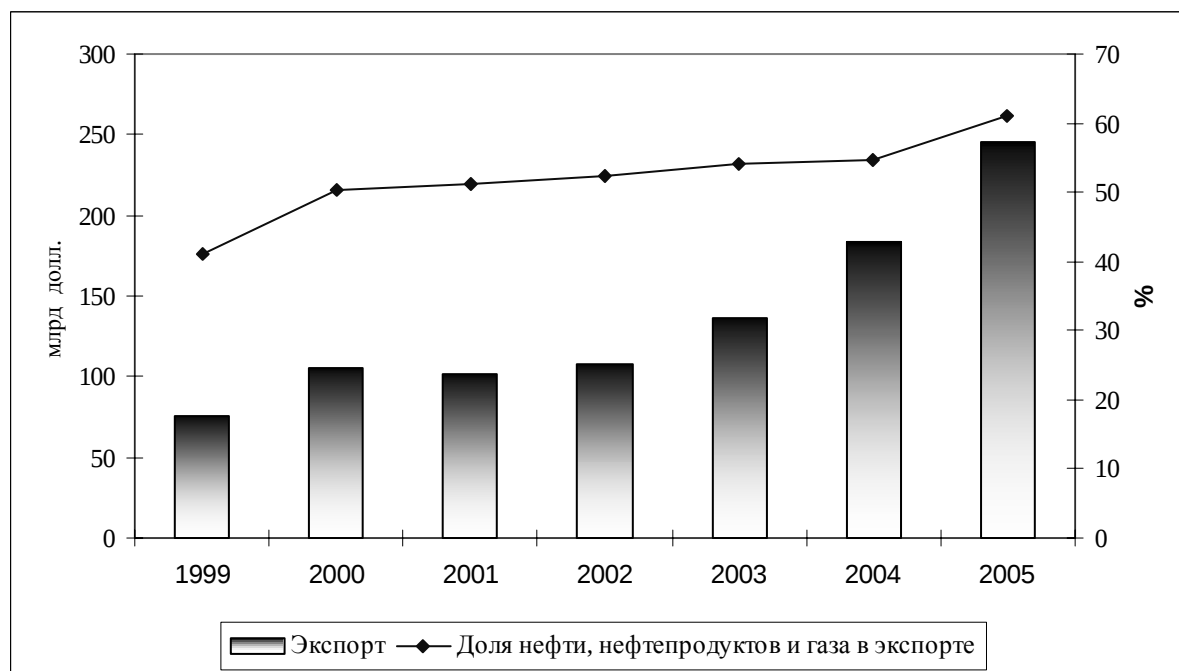
Следовательно, нельзя говорить о том, что быстрый рост потребительских цен в РФ является наследием инфляции 1990-х гг. По всей видимости, это достаточно серьезная своеобразная проблема, причинами которой могут быть как рост денежного предложения, вызванный необходимостью поддержания стабильного курса рубля, высокая монополизация рынков, быстрый рост цен на платные услуги, так и другие, не выясненные пока факторы.

Переходя к прогнозу темпов роста потребительских цен в 2006 г., необходимо отметить, что в условиях сохраняющихся высоких цен на нефть на мировом рынке, обеспечивающих приток валюты в страну, быстрое сокращение темпов инфляции практически не реализуемо (см. ниже раздел «Долгосрочные проблемы денежно-кредитной политики»). По нашим оценкам, при среднегодовых ценах на нефть на уровне 40–50 долларов за баррель (сорт «Брент») темпы роста денежной массы будут находиться в пределах 25–30% за год, что означает сохранение годовой инфляции на уровне 9,5–10,5%.

2.1.3. Состояние платежного баланса

Устойчивость платежного баланса России в 2005 г., как и в предыдущие годы, поддерживалась за счет рекордных объемов экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. На фоне крайне высоких цен на энергоносители экспорт товаров вырос более чем на 1/3. Соответственно, продолжилось накопление золотовалютных резервов Центрального банка РФ. Кроме того, важнейшим событием 2005 г. стал положительный чистый приток капитала в Россию, что наблюдалось впервые в ее истории.

Согласно опубликованным Банком России предварительным оценкам платежного баланса Российской Федерации за 2005 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 86,6 млрд долл., т.е. увеличилось на 47,8% по сравнению с 2004 г. (табл. 3). В том числе положительное сальдо торгового баланса выросло на 40,1% (с 85,8 до 120,2 млрд долл.), при этом экспорт товаров вырос на 33,9% (со 183,2 до 245,3 млрд долл.), а импорт товаров увеличился на 28,4% (с 97,4 до 125,1 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила около 61% в общей величине экспорта (в 2004 г. – 54,7%) (рис. 6). Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, все в большей степени зависит от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 7, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2002–2004 гг., проявлялась и в течение 2005 г.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 6. Динамика экспорта и доля продукции ТЭК в 1999–2005 гг.

Дефицит баланса услуг по сравнению с 2004 г. вырос до 14,6 млрд долл. (+9%). Экспорт услуг составил 24,3 млрд долл., увеличившись относительно предыдущего года на 4 млрд долл. (+19,7%). Импорт услуг за 2005 г. вырос на 15,4% и достиг 38,9 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2005 г. продолжил уменьшение и составил –1,6 млрд долл. (в 2004 г. он был равен –0,6 млрд долл.).

Таблица 3
Основные статьи платежного баланса в 2003–2005 гг. (млрд долл.)

Статьи баланса	2003				2004				2005			
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв. ⁵
Счет текущих операций	11,4	8,1	7,3	8,6	12,5	13,4	14,9	17,8	21,4	21,5	20	23,7
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами ⁶	–2,4	1,5	–6,7	6,7	–3	–7,9	–8,1	12,8	–3,9	–0,5	–10,7	0,7
Изменение валютных резервов	–7,6	–8,1	2,6	–13,3	–6,8	–5	6,5	–26,9	–14,4	–18	–8,1	–21
Чистые ошибки и пропуски	–1,5	–1,6	–3,2	–1,9	–2,8	–0,4	–0,3	–3,6	–3,1	–3	–1,2	–3,4

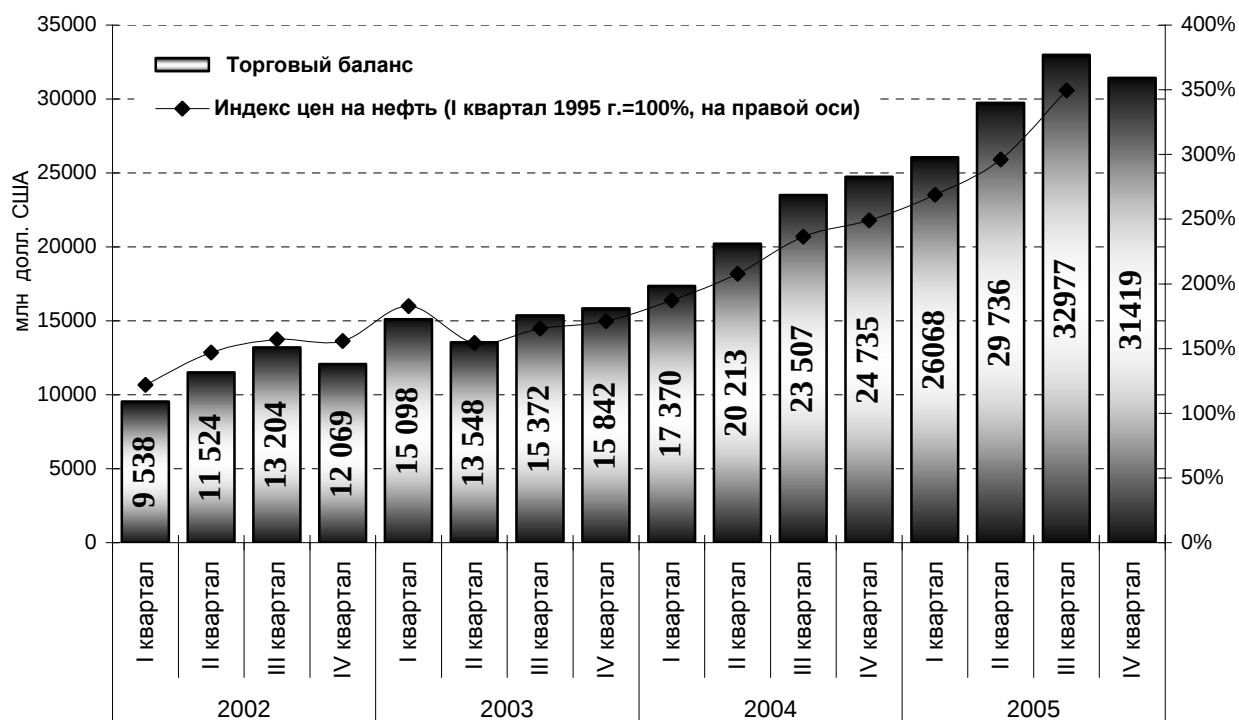
Источник: Банк России.

⁵ Предварительная оценка.

⁶ Без изменения валютных резервов.

Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2005 г. по сравнению с 2004 г. вырос на 32% и составил 16,5 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению увеличились с 9,2 до 16,2 млрд долл., что определялось существенным ростом показателя по банкам (с 0,9 до 1,7 млрд долл.) и по нефинансовым предприятиям (с 5,1 до 9 млрд долл.). Аналогично увеличение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 15 до 25,1 млрд долл. определило рост общих доходов к выплате с 21,7 до 32,7 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов в 2005 г. по сравнению с 2004 г. изменился незначительно и составил –1 млрд долл.



Источник: ЦБ РФ, IFS, расчеты авторов.

Рис. 7. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2002–2005 гг.

Дефицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами (без учета изменения валютных резервов) в 2005 г. по сравнению с 2004 г. вырос в 2,3 раза (с 6,3 до 14,4 млрд долл.).

Основной вклад в рост дефицита счета операций с капиталом и финансовыми инструментами внесло отрицательное сальдо баланса капитальных трансфертов, сформировавшееся в размере –12,2 млрд долл. и ставшее результатом списания долга ряда стран (Сирии, Ирака) перед Российской Федерацией. Если не учитывать капитальные трансферты, то в 2005 г. наблюдалось сокращение оттока капитала из России: дефицит финансового счета снизился с 4,6 до 2,1 млрд долл.

Рост иностранных обязательств экономики составил 58,7 млрд долл., что на 72,1% меньше показателя предыдущего года (34,1 млрд долл.).

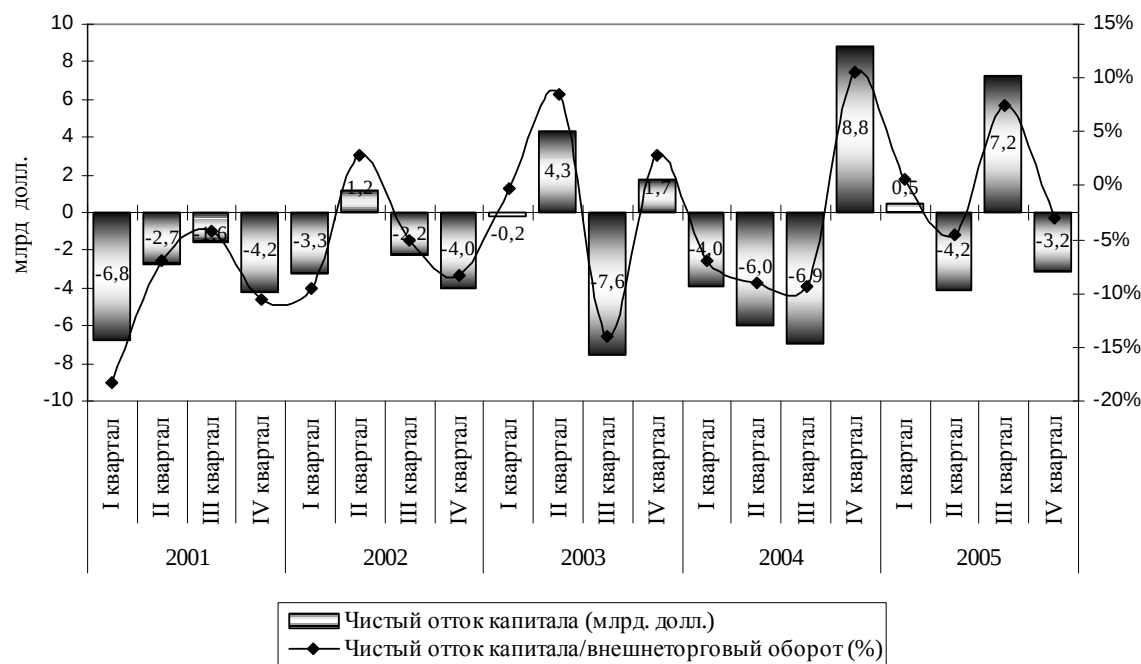
Федеральные органы управления, как и годом ранее, являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 21,3 млрд долл., что в основном стало результатом досрочного погашения внешнего государственного долга РФ перед МВФ и Парижским клубом кредиторов на сумму более 18 млрд долл. По субъектам Российской Федерации сокращение внешних обязательств составило 0,1 млрд долл. Рост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2005 г. равнялся 3,1 млрд долл. Увеличение активности банковского сектора по привлечению иностранного капитала привело к тому, что прирост обязательства этого сектора (+18 млрд долл.) вырос в 2,5 раза по сравнению с аналогичным показателем за 2004 г. Инвестиции нерезидентов в реальный сектор составили 59,1 млрд долл. (29,1 млрд долл. в 2004 г.).

Иностранные активы резидентов увеличились за 2005 г. на 60,8 млрд долл. (в 2004 г. – на 38,7 млрд долл.). Почти весь их прирост получен за счет операций частного сектора.

Иностранные активы федеральных органов управления сократились на 10,7 млрд долл. Внешние активы органов денежно-кредитного регулирования возросли на 5,5 млрд долл., а банковского сектора – на 12,7 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2004 г. вырос на 58,6% и составил 53,3 млрд долл. На фоне роста по статьям «прямые и портфельные инвестиции» (18,2 млрд долл.) и «торговые кредиты и авансы» (8,9 млрд долл.) существенно сократился объем накопленной сектором наличной иностранной валюты (на 1,9 млрд долл.). Объем своевременно не полученной экспортной выручки, не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводов по фиктивным операциям с ценными бумагами по сравнению с 2004 г. практически не изменился и равнялся 25,8 млрд долл.

В то же время в 2005 г. впервые в истории Российской Федерации был зафиксирован чистый приток капитала в размере 400 млн долл. (в 2004 г. наблюдался отток капитала из нефинансового сектора в размере 8,1 млрд долл.) (см. *рис. 8*).



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 8. Динамика чистого оттока капитала в 2001–2005 гг.

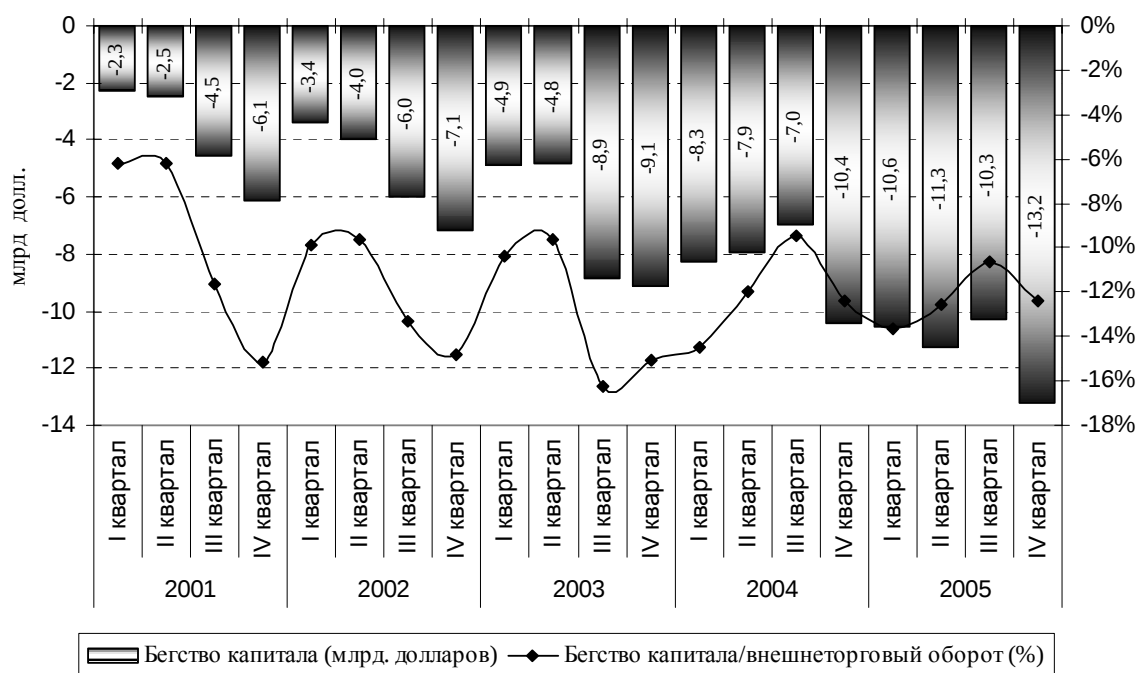
Отметим, что по итогам II и IV кварталов наблюдался чистый отток капитала из нефинансового сектора в размере 4,2 и 3,2 млрд долл. соответственно. В I квартале был зафиксирован незначительный приток капитала в размере 0,5 млрд долл., но общий приток по итогам года позволил обеспечить результат III квартала, когда чистый приток капитала в нефинансовый сектор равнялся 7,2 млрд долл. Приток капитала в Россию объясняется прежде всего значительной активностью национальных компаний и банков по привлечению кредитов и займов из-за границы. Иностранные инвесторы, в свою очередь, охотно одалживают средства резидентам РФ в условиях хорошей макроэкономической динамики страны.

Однако, к сожалению, неофициальный отток капитала из страны (бегство капитала) (рис. 9) в 2005 г. продолжал увеличиваться и составил в абсолютном выражении, по нашим оценкам⁷, около 45 млрд долл., что на 6,4 млрд долл. больше, чем в 2004 г.

Кроме того, в 2005 г. наблюдалось увеличение доли бегства капитала во внешнеторговом обороте с 12% в 2004 г. до 12,3% в 2005 г. Таким образом, ситуацию с притоком капитала в Россию по итогам 2005 г. нельзя однозначно оценивать как положительную, так как бегство капитала по-прежнему не только остается на довольно высоком уровне, но и продолжает увеличиваться. В

⁷ Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».

целом можно сделать вывод о том, что на фоне достаточно благоприятных макроэкономических показателей происходит увеличение чистого притока капитала в Россию, однако сохранение значительных рисков вызывает бегство капитала из России.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 9. Динамика бегства капитала в 2001–2005 гг.

Кроме того, при анализе платежного баланса за 2005 г. стоит отметить, что по-прежнему доходы от экспорта энергоносителей составляют более 1/2, и из года в год наблюдается рост их доли в общей структуре экспорта, что в очередной раз подтверждает высокую степень зависимости экономики России от экспорта сырья и конъюнктуры цен на него. С другой стороны, по всей видимости, снижения цен на нефть в ближайшие годы не произойдет, поэтому при опережающем росте экспорта товаров по сравнению с импортом платежный баланс страны будет оставаться устойчивым. Более того, при дальнейшем увеличении чистого притока капитала в Россию и снижении бегства капитала стабильность платежного баланса будет поддерживаться за счет не только положительного сальдо текущего счета, но и счета операций с капиталом и финансовыми инструментами при одновременном накоплении золотовалютных резервов.

2.1.4. Основные мероприятия ЦБ РФ в области денежно-кредитной политики

Банк России с 15 марта 2005 г. установил следующую структуру бивалютной корзины для проведения курсовой политики: 20% евро и 80% долларов, с 16 мая доля евро была повышена до 30%, с 1 августа – до 35%, а со 2 декабря – до 40%. Напомним, что 1 февраля Банк России начал использо-

вать в качестве операционного ориентира для проведения курсовой политики стоимость корзины валют, в которой удельный вес евро равнялся 10%, а доллара – 90%. Изменение структуры корзины направлено на уменьшение волатильности курса рубля к валютам основных торговых партнеров РФ.

В марте 2005 г. представители Банка РФ заявили, что при сохранении цены отсечения для целей формирования Стабилизационного фонда на прежнем уровне операции по стерилизации денежной массы будут доминировать над операциями по рефинансированию. При повышении же цены отсечения Центробанк мог бы шире использовать возможности по рефинансированию банков.

С 1 июня 2005 г. вступили в силу изменения в положении Банка России «Об обязательных резервах кредитных организаций», которые предусматривают принятие в счет выполнения кредитными организациями обязанности по усреднению обязательных резервов остатков денежных средств, числящихся не только на корреспондентском счете головного офиса кредитной организации, но и на корреспондентских субсчетах ее филиалов, открытых в Банке России. Данная мера в определенном смысле эквивалентна снижению обязательных резервных требований, что может привести к росту денежного мультипликатора и денежного предложения в экономике.

В мае представители ЦБ заявили, что, возможно, вскоре Банк России начнет рефинансировать банки под залог нестандартных активов, которыми могут стать обязательства эмитентов без кредитного рейтинга и рыночных котировок. Данная мера вполне укладывается в русло последних мер ЦБ по облегчению рефинансирования коммерческих банков. В ломбардный список ранее уже были включены обязательства Агентства по ипотечному жилищному кредитованию и Московского ипотечного агентства. Впрочем, банкирам этого показалось недостаточно. Предполагается, что финансирование под залог нестандартных активов будет регулироваться отдельной инструкцией. В случае воплощения планов ЦБ в жизнь такое событие может быть расценено позитивно, так как облегчение рефинансирования будет препятствовать возникновению кризисов, аналогичных случившемуся летом 2004 г.

В мае Президент РФ подписал Закон о Центральном банке, который устанавливает специальный порядок выпуска Банком России краткосрочных облигаций. Ранее правительство обязало ЦБ проводить регистрацию проспекта эмиссии займа в Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) и Минюсте. Но по новому Закону эмиссия облигаций Банка России будет осуществляться без государственной регистрации их выпуска, без проспекта эмиссии этих облигаций и без государственной регистрации отчета об итогах выпуска облигаций. Кроме того, решение о выпуске облигаций будет приниматься советом директоров Банка России. На настоящий момент доходность облигаций ЦБ значительно ниже среднерыночной. Интерес эти бумаги представляют лишь для тех банков, которые производят операции РЕПО с ЦБ, так как эти бумаги могут приниматься в качестве залога. Вообще гово-

ря, данный инструмент можно рассматривать как одно из средств стерилизации денежной массы.

В 2005 г. советом директоров Банка России было принято решение о выпуске в обращение банкноты Банка России образца 1997 г. номиналом 5000 руб. По мнению представителей ЦБ РФ, необходимость выпуска в обращение банкноты номиналом 5000 руб. обусловлена потребностью налично-денежного оборота, ростом средней заработной платы в стране. Введение банкноты номиналом 5000 руб. в платежный оборот предполагается в 2006 г.

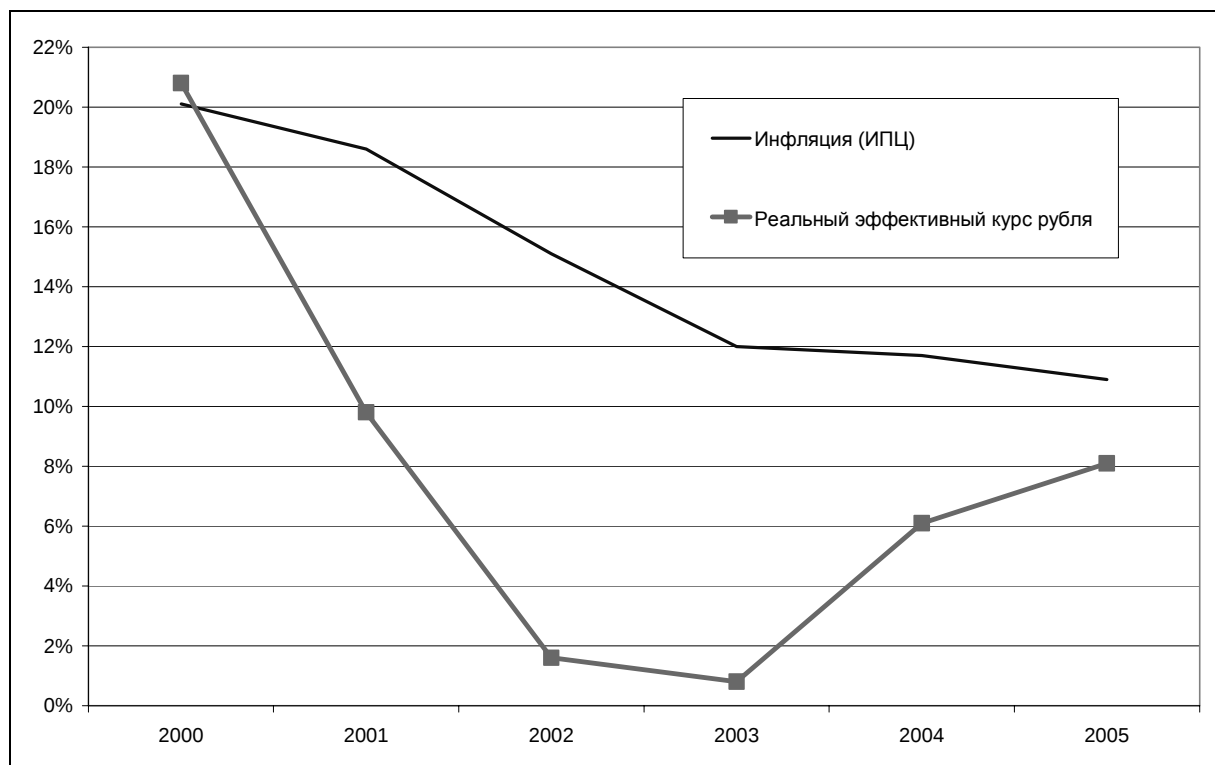
16 ноября 2005 г. Банк России направил в Госдуму новый вариант Основных направлений денежно-кредитной политики на 2006 г. Напомним, что в середине октября прошедшего года комитет Государственной думы по бюджету и налогам уже рассмотрел проект Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2006 г. Однако, по мнению членов комитета, опыт реализации ДКП свидетельствует о значительном расхождении прогнозных и фактических показателей темпов инфляции, что во многом обусловлено заниженными оценками стоимости барреля нефти. В связи с этим в обновленный проект основных направлений был включен вариант расчетов, основанный на прогнозной цене на нефть марки «Юралс» 60 долл. за баррель.

В конце 2005 г. появилась информация о том, что с 2006 г. публикация данных о золотовалютных резервах РФ будет осуществляться на основе оценки золота по котировкам Банка России. До этого для этих целей использовалась условная цена, равная 300 долл. за тройскую унцию. Согласно сообщениям представителей ЦБ, изменение в статистическом учете связано с необходимостью приведения публикуемых данных в соответствие с текущей ситуацией на рынке. Напомним, что в течение всего 2005 г. цена золота превышала уровень 400 долл. за тройскую унцию.

2.1.5. Долгосрочные проблемы денежной и курсовой политики

Денежная и курсовая политика в России после финансового кризиса 1998 г. вызывает многочисленные дискуссии. Нам представляется, что на протяжении прошедших после кризиса лет эта политика была достаточно взвешенной и позволила обеспечить необходимые условия для происходящего в стране экономического роста. Тем не менее наблюдающийся в настоящее время относительно высокий уровень инфляции, приводящий к постоянному и достаточно быстрому укреплению рубля, а также понимание высокой степени зависимости ситуации в денежной сфере и на валютном рынке от внешнеэкономической конъюнктуры требуют обсуждения вопросов долгосрочной финансовой политики.

На *рис. 10* показана совместная динамика индекса потребительских цен и реального эффективного курса рубля. Как видно из данного графика, с 2003 г. темпы укрепления реального обменного курса рубля ускорились. В этот же период произошла и стабилизация темпов прироста ИПЦ на уровне 11–12% в год.



Источник: Росстат, ЦБ РФ.

Рис. 10. Годовые темпы прироста индекса потребительских цен и реального эффективного обменного курса рубля (2005 г. – по данным за 10 месяцев)

Если сравнивать ситуацию существования высоких цен на нефть и другие энергоносители на мировых рынках в течение нескольких лет с аналогичной ситуацией для низких цен на нефть, то следует отметить, что одним из основных различий во внешних условиях проведения денежно-кредитной и валютной политики является разная ситуация с сальдо платежного баланса и равновесным значением реального обменного курса (равновесным с точки зрения сбалансированности платежного баланса).

При переходе к периоду высоких мировых цен на нефть значительное положительное сальдо торгового баланса и приток капитала обуславливают общее положительное текущее сальдо и высокий равновесный реальный обменный курс, что создает тенденцию к укреплению реального курса рубля за счет либо роста внутренних цен, либо укрепления номинального обменного курса.

И наоборот, при переходе к периоду низких мировых цен на нефть текущее сальдо платежного баланса отрицательно из-за отрицательного сальдо торгового баланса и оттока капитала, равновесное значение реального обменного курса сокращается, обуславливая тенденцию к ослаблению реального обменного курса рубля.

При анализе этих ситуаций необходимо отметить: несмотря на кажущуюся симметрию ситуаций снижения и роста цен на нефть, с учетом издер-

жек инфляции и колебаний обменного курса для населения и реального сектора денежно-кредитная и валютная политики в этих случаях должны ключевым образом различаться.

При определенных предпосылках можно показать, что для России рациональной политикой в рассматриваемой сфере при высоких ценах на энергоносители на мировом рынке является поддержание умеренных темпов (сдерживание темпов) роста реального курса рубля при достаточно низкой инфляции. Такая политика сводится фактически к политике одностороннего таргетирования инфляции, т.е. задания верхней (предпочтительно – понижающейся от года к году) границы годовых темпов роста цен. Поведение Центрального банка РФ на валютном рынке определяется возможностями по стерилизации эмиссии, возникающей в результате поддержки номинального курса рубля, необходимого для обеспечения желаемых темпов роста реального курса рубля в условиях фактической инфляции.

При снижении цен на энергоносители рациональной политикой представляется плавное, но относительно быстрое снижение реального курса рубля до значений, обеспечивающих равновесие счета текущих операций.

В обоих случаях, разумеется, большое значение имеет состояние сальдо капитальных операций, которое в России в серьезной степени зависит от положения в области внешней торговли.

Рассмотрим отдельно ситуацию низких и высоких цен на энергоносители.

При благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре. Рассматриваемый случай соответствует сегодняшней российской ситуации, когда рубль стремится к укреплению, которое может обеспечить равновесие платежного баланса, а Центральный банк противодействует этому процессу, осуществляя интервенции на валютном рынке, и в результате наращивает валютные резервы и денежную массу. При отсутствии эффективных механизмов стерилизации интервенций, осуществляемых ЦБ, возникающая инфляция противодействует решению задачи сдерживания высоких темпов укрепления реального курса рубля. Равновесие счета текущих операций могло бы быть достигнуто за счет укрепления номинального курса рубля, если бы ЦБ не проводил интервенции или проводил их в меньшем объеме, чем необходимо для поддержания стабильного номинального курса. В таком случае реальное укрепление рубля происходило бы в меньшей степени, чем в настоящее время, за счет инфляции, поскольку вызывалось бы номинальным движением курса и соответствовало меньшим размерам монетизации положительного внешнеторгового сальдо.

Однако нам представляется, что независимо от результативности такой политики, с точки зрения сдерживания темпов роста реального курса рубля подобный подход мог бы иметь негативные последствия из-за сильной реакции номинального обменного курса на внешние шоки. Использование номинального обменного курса в качестве инструмента, обеспечивающего приспособление экономики к новым условиям, затрудняется его чрезмерной реакцией на внешние изменения (эффект «перелета»), а также возможностью

спекулятивных атак на рубль со стороны участников валютного рынка. В результате при плавающем обменном курсе изменения условий внешней торговли могут приводить к немедленным и резким изменениям относительных цен и конкурентоспособности отечественных предприятий, причем к изменениям большим, чем это необходимо для установления равновесия. Если же Центральный банк сдерживает изменения номинального курса за счет валютных интервенций, то движение реального курса к равновесному состоянию может быть осуществлено медленно и постепенно.

При этом мы исходим из того, что в настоящее время занижение реального курса рубля по сравнению со значением, обеспечивающим равновесие торгового баланса, способствует поддержанию стабильного экономического роста. При равновесном курсе национальной валюты значительная часть производств в настоящее время может оказаться неконкурентоспособной. В результате экономика будет все больше специализироваться на добыче и первичной переработке сырья, что вряд ли является разумной стратегией в условиях высокой изменчивости конъюнктуры мировых рынков сырья и ограниченности их экономических запасов. Кроме того, заниженный реальный курс рубля соответствует имеющемуся на настоящий момент соотношению уровней производительности труда в России и развитых экономиках.

Таким образом, если исходить из необходимости поддерживать низкие темпы роста реального курса рубля в условиях положительного сальдо внешней торговли, то политика, осуществляемая ЦБ и Министерством финансов РФ, в целом весьма рациональна. Однако в последние 2 года из-за установления экстремально высоких цен на энергоносители финансовые власти испытывают недостаток инструментов стерилизации избыточного предложения денег, возникающего вследствие валютных интервенций ЦБ. В результате инфляция, не снижающаяся в последние годы ниже 11,5–12%, вызывает ускоренное укрепление рубля.

На практике стерилизация осуществляется с помощью двух инструментов: профицита бюджета (в форме накопления средств на счетах государственных органов и формирования Стабилизационного фонда) и накопления избыточных резервов коммерческих банков на счетах в ЦБ⁸. Данные инструменты требуют дальнейшего развития. Так, следует рассмотреть возможность создания либо в рамках Стабфонда, либо независимо от него (на аналогичных принципах) фонда, за счет которого при высокой конъюнктуре внешней торговли будет обеспечиваться формирование накопительных пенсий гражданам России. Накопление избыточных резервов банками, затрагивающее в настоящее время в основном банки, контролируемые государством (Сбербанк РФ, Внешторгбанк), осуществляется, скорее всего, с учетом поже-

⁸ Расчеты, выполненные в ИЭПП, указывают на то, что при изменении средств на счетах органов государственного управления и избыточных резервов коммерческих банков имеет место координация накопления резервов и увеличения остатков на счетах органов государственного управления и коммерческих банков. При этом из осуществляемых в настоящее время интервенций стерилизуется примерно 2/3 общего объема интервенций.

лений денежных властей. В то же время могут быть повышены процентные ставки для коммерческих банков по их депозитам в ЦБ.

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

Важным средством стерилизации валютных интервенций могут стать облигации Банка России. Ограничением эффективности подобных облигаций в качестве стерилизационного инструмента является практически трудности по предотвращению вложения в них средств нерезидентов, увеличивающих приток валюты в страну, которая отражается в счете капитальных операций платежного баланса. Если же допустить вложения нерезидентов (через соответствующие банки), то, очевидно, результирующий эффект операций продажи Банком России этих облигаций, выражающийся в сокращении денежной массы, будет зависеть от интенсивности дополнительного притока капитала, увеличивающего потребности в валютных интервенциях ЦБ и соответственно потребности в стерилизации.

Мерами, направленными на ограничение потока иностранного капитала, направляемого в облигации Банка России, являются, например, следующие:

- достаточно строгий контроль за привлечением банками, желающими приобретать облигации Банка России, иностранных кредитов;
- запрет на привлечение иностранных кредитов банками, имеющими долю участия государства свыше 50%;
- установление ограничений на долю иностранных обязательств для коммерческих банков;
- введение резервных требований по краткосрочным иностранным инвестициям в страну и др.

В качестве инструмента, направленного на ослабление необходимости стерилизации операций ЦБ на валютном рынке, можно назвать отмену требования обязательной репатриации валютной выручки. Безусловно, введение данной нормы возможно только при условии выстраивания эффективной системы налогового контроля за операциями российских компаний, проходящих по их зарубежным счетам.

При проведении денежной политики необходимо учитывать, что стерилизованные интервенции, не влияя непосредственно на денежную базу и инфляцию, влекут за собой ряд последствий, которые должны приниматься во внимание.

Влияние продажи Центральным банком валюты на валютном рынке на обменный курс, денежно-кредитную политику и реальный сектор может быть в общем случае разделено на две составляющие.

Во-первых, продажа валюты на рынке в случае превышения спроса над предложением приводит к снижению или неповышению обменного курса иностранной валюты на коротком временном интервале. В случае если задача ЦБ состоит в недопущении укрепления номинального обменного курса, результатами интервенции являются, с одной стороны, сигналы о проводимой денежно-кредитной политике для участников рынка. С другой стороны, динамика обменного курса в этом случае не зависит от действий участников рынка и фундаментальных переменных, характеризующих долгосрочное и краткосрочное равновесие на валютном и других рынках, а полностью определяется действиями Центрального банка. Данный эффект не оказывает влияния на долгосрочное равновесие – при избыточном предложении в течение длительного времени постоянные покупки валюты приводят к накоплению резервов и постепенному укреплению реального курса в зависимости от возможностей стерилизации интервенций.

Во-вторых, интервенции, в том числе стерилизуемые, могут оказывать влияние на обменный курс, финансовый и реальный сектора через изменение долгосрочного равновесия в экономике. Такие изменения могут происходить вследствие как перераспределения активов между экономическими агентами (изменение объемов иностранной валюты, денежной базы или ценных бумаг в портфелях агентов), так и сдвигов в денежно-кредитной политике и политике обменного курса или сигналов о них, информация о которых становится открытой при проведении интервенций. Соответственно, в литературе⁹, посвященной этой теме, выделяются два канала влияния интервенций на равновесие в экономике: портфельный и информационный (или сигнализирующий).

Необходимо отметить, что основное влияние, которое оказывает нестерилизуемая интервенция, помимо краткосрочного воздействия на обменный курс, выражается в изменении денежного предложения, что само по себе приводит к изменению равновесия в экономике. Если интервенция стерилизуется и не происходит увеличения денежной базы, то влияние интервенции на равновесие неочевидно и требует дополнительного теоретического и эмпирического анализа.

Портфельный (portfolio balance) канал влияния стерилизуемых интервенций. Влияние интервенций на равновесие в экономике через портфельный канал можно коротко описать следующим образом. При покупке валюты Центральным банком и стерилизации интервенции через продажу ценных бумаг на внутренних финансовых рынках происходит перераспределение внутренних и внешних активов между портфелями экономических агентов. При неполной заменимости внутренних и внешних активов изменение соотношения этих активов в портфеле в результате стерилизуемой интервенции

⁹ Обзор см., например, в (Sarno, Taylor, 2001).

приводит к сдвигу равновесия на финансовых рынках. Это, в свою очередь, может вызвать изменение процентных ставок и, как следствие, изменение обменного курса.

Информационный канал, или канал сигнализирования (signalling channel) влияния интервенций. Гипотеза о том, что интервенции ЦБ влияют на равновесие в экономике также через канал сигнализирования, состоит в том, что интервенции Центрального банка на валютном рынке дают представление о будущей денежно-кредитной политике и политике в отношении обменного курса. Характер влияния интервенций через этот канал зависит от открытости интервенций и их информационного содержания. Идея влияния интервенций через канал сигнализирования заключается в том, что интервенция Центрального банка влияет на обменный курс через предоставление рынку новой актуальной и достоверной информации о предполагаемой валютной и денежно-кредитной политике органов государственной власти. Строго говоря, интервенции могут оказывать влияние на обменный курс, так как экономические агенты меняют ожидания в отношении обменного курса, реагируя на проводимые ЦБ интервенционные действия.

При неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре. Нам представляется, что в условиях ухудшающейся конъюнктуры внешней торговли реакция финансовых властей должна быть несимметричной по отношению к политике, проводимой при улучшении конъюнктуры. При улучшении условий торговли использование номинального курса для балансирования торгового сальдо нецелесообразно, во-первых, из-за желательности поддерживать заниженный реальный обменный курс и, во-вторых, из-за избыточно сильной реакции номинального обменного курса на внешние шоки.

При ухудшении условий торговли для России резкое снижение номинального обменного курса с экономической точки зрения, безусловно, имеет положительные стороны, что, в первую очередь, проявляется в усилении конкурентоспособности отечественного производства в результате снижения курса рубля.

Однако девальвация национальной валюты вызывает и негативные последствия, связанные с:

- ускорением инфляции из-за удорожания импортных товаров;
- снижением благосостояния населения, располагающего сбережениями, номинированными в национальной валюте;
- формированием негативных ожиданий как у отечественных, так и у иностранных инвесторов, что может спровоцировать дальнейший рост спроса на валюту, долларизацию экономики и отток капитала за рубеж.

Кроме того, следует учитывать, что резкая девальвация может оказаться политически невозможной вследствие высоких карьерных рисков высших чиновников, осуществляющих подобные меры.

Учитывая все эти соображения, можно говорить о том, что в условиях ухудшения конъюнктуры внешней торговли рациональной политикой является максимально быстрое (при политических ограничениях) снижение номи-

нального курса рубля, возможно, с «перелетом», создающим резерв его последующего роста в условиях следующего циклического роста цен. Политическую реализуемость такого сценария может обеспечить определенная постепенность и предсказуемость темпов девальвации (возможно, с объявлением нового перспективного значения курса) за счет поддерживающих курс рубля валютных интервенций Центрального банка, постепенно сокращающихся во времени.

2.2. Государственный бюджет

2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы в 2005 г.

Анализируя основные параметры бюджетной системы РФ 2005 г., необходимо отметить крайне высокий уровень доходов и несколько более низкий уровень расходов в процентном отношении к ВВП по сравнению с аналогичными показателями за 2004 г. (табл. 4). При этом доходы федерального и консолидированного бюджетов России продолжили тенденцию 2004 г. и достигли максимальных значений за последние 8 лет, превысив данные за предшествующий год. Согласно данным о фактическом исполнении федерального бюджета в 2005 г. его доходы составили 23,7% ВВП, что на 3,3 п.п. выше соответствующего показателя за 2004 г. Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 2005 г. составили 35,1% ВВП, также превысив аналогичный показатель 2004 г. на 2,8 п.п. Что касается характеристик расходов бюджетной системы РФ за 2005 г., то расходы федерального бюджета РФ по итогам 2005 г. составили 16,2% ВВП против 16,1% ВВП по итогам 2004 г. Расходы консолидированного бюджета РФ в 2005 г. составили 27,4% ВВП против 27,8% ВВП по итогам 2004 г.

В отношении показателей субнациональных бюджетов в 2005 г. следует отметить, что они оказались ниже аналогичных показателей за 2004 г. Так, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составили 13,8% ВВП (14,3% ВВП за 2004 г.), тогда как падение расходов в процентном отношении к ВВП оказалось более существенным и составило 0,5 п.п. (с 14,1% ВВП за 2004 г. до 13,6% ВВП за 2005 г.). На фоне столь значительного расширения доходной части бюджетной системы и поддержания стабильного уровня его расходной части по итогам 2005 г. был достигнут максимальный размер профицита за все историю постсоветской России: для консолидированного бюджета РФ он составил 7,7% ВВП, для федерального бюджета РФ – 7,4% ВВП. Что касается доли налоговых доходов бюджетов в ВВП, то в связи с изменением бюджетной классификации с 2005 г. провести сопоставление не представляется возможным. Однако, учитывая то, что объем поступлений основных налогов и сборов в консолидированный бюджет РФ в 2005 г. (структура налоговых поступлений более подробно будет рассмотрена ниже) в процентном отношении к ВВП вырос, можно сделать вывод, что налоговые доходы в 2005 г. по отношению к ВВП выросли по отношению к предыдущим годам.

Таблица 4

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

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Федеральный бюджет								
Налоговые доходы	8,8	10,7	13,2	16,2	18,6	18,0	18,8	
В том числе ЕСН	–	–	–	–	3,1	2,7	2,6	1,23
Доходы	11,3	12,9	15,4	17,6	20,1	19,4	20,4	23,7
Расходы	14,5	14,0	13,1	14,7	18,7	17,7	16,1	16,2
Дефицит (–) /Профицит (+)	–3,2	–1,1	2,4	2,9	1,4	1,7	4,4	7,4
Территориальные бюджеты								
Налоговые доходы	11,5	10,4	10,2	9,6	10,0	10,0	10,6	
Доходы	14,8	13,6	14,4	14,3	14,9	14,5	14,3	13,8
Расходы	15,2	13,6	14,0	14,3	15,3	14,9	14,1	13,6
Дефицит (–) /Профицит (+)	–0,3	0,0	0,5	0,0	–0,4	–0,4	0,2	0,3
Консолидированный бюджет								
Налоговые доходы	20,3	21,1	23,4	25,8	28,6	28,0	29,4	
Доходы	24,5	25,2	28,5	29,3	32,1	31,1	32,3	35,1
Расходы	28,1	26,3	25,6	26,4	31,1	29,7	27,8	27,4
Дефицит (–) /Профицит (+)	–3,6	–1,1	2,8	2,9	1,0	1,4	4,5	7,7

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Основным фактором увеличения доходов бюджетной системы РФ в 2005 г. стал чрезвычайно высокий рост мировых цен на нефть и энергоносители, а также другие сырьевые товары, являющиеся основой экспорта российской экономики. В связи с перевыполнением прогноза по доходам бюджетной системы РФ, в июле и ноябре 2005 г. были внесены поправки в Закон о федеральном бюджете РФ на 2005 г. Так, в соответствии с последними изменениями доходы были увеличены до 4 979,76 млрд руб. (3 326,04 млрд руб. в первоначальной редакции), расходы – до 3 539,45 млрд руб. (3 047,93 млрд руб. в первоначальной редакции).

2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ

В соответствии с Приказом Министерства Финансов РФ № 114 от 10.12.2004 г. «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ» с 1 января 2005 г. была изменена классификация доходов и расходов бюджетов всех уровней. В связи с этим сопоставление отдельных статей доходов или расходов за 2005 г. с аналогичными показателями за предыдущие годы не всегда оказывается возможным.

С 1 января 2005 г. в соответствии с внесенными поправками в Налоговый кодекс РФ ставка налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) при добыче нефти была повышена с 347 руб. за одну тонну до 419 руб. за одну тонну. Также был увеличен необлагаемый налогом порог цены на нефть с 8 долл. до 9 долл. за баррель. Кроме того, в формуле расчета НДПИ был пересмотрен курс рубля с 31,5 руб. за долл. до 29 руб. за долл., с учетом тен-

денции к укреплению рубля. Таким образом, на данный момент формула для расчета НДСП выглядит следующим образом:

$$НДСП = t_{НДСП} \cdot \frac{(P - P^*)}{P^* \cdot ER_{off}}$$

где:

$t_{НДСП}$ – ставка НДСП (419 рублей с тонны нефти);

P – текущая цена нефти на мировом рынке;

P^* – необлагаемый налогом порог нефти (9 долл.);

ER_{off} – официально установленный курс рубля для расчета НДСП (29 рублей за доллар США).

Таблица 5

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ (% ВВП)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Налог на прибыль	4,6	5,4	5,7	4,2	4,0	5,2	6,2
Подоходный налог	2,5	2,4	2,8	3,3	3,4	3,4	3,3
НДС	8,8	6,2	7,1	6,9	6,6	6,4	6,8
Акцизы	2,2	2,3	2,7	2,4	2,6	1,5	1,2
НДСП*	1,2	1,6	1,6	2,5	2,5	3,0	4,2
Налоги на внешнюю торговлю	1,8	3,1	3,6	3,0	3,4	5,1	7,5
ЕСН				7,7	7,0	7,3	5,5**

Источник: Министерство финансов РФ.

До 2001 г. НДСП рассчитывался как сумма поступлений акциза на нефть, платежей за пользование недрами и отчислений на ВМСБ.

** Предварительные данные за 2005 г.

Из табл. 5 можно видеть, что в 2005 г. объемы поступлений от различных налогов и сборов изменились по-разному по отношению к итоговым показателям за 2004 г. Так, можно видеть заметный рост доли поступлений от налога на прибыль организаций в ВВП на 1 п.п. до 6,2%, продолжающий тенденцию последних трех лет к постепенному повышению объема поступлений по данному виду налога. Рост поступлений по налогу на прибыль организаций отчасти был обусловлен увеличением базы налогообложения. По официальным данным Росстата РФ, величина сальдированного финансового результата предприятий и организаций РФ (суммарная прибыль минус убыток) в январе–ноябре 2005 г. выросла на 35,2% по сравнению аналогичным показателем за 2004 г. Кроме того, определенное влияние на объем поступлений могло оказать дело «ЮКОСа», после которого многие предприятия и организации в меньшей степени стали использовать существующие недоработки в законодательстве, позволяющие минимизировать выплаты по налогу на прибыль.

По итогам 2005 г. доля поступлений налога на доходы физических лиц несколько снизилась по отношению к аналогичному показателю за 2004 г.

(3,4% ВВП) и составила 3,3% ВВП, тогда как снижение доли поступлений от ЕСН оказалось более существенным (с 7,3% ВВП до 5,5% ВВП). При этом, согласно данным Росстата, рост реальных денежных доходов населения в 2005 г. составил 8,8%, а рост реальной заработной платы – 9,7%, что превосходит темпы роста ВВП в 2005 г. на 2,4 п.п. и 3,3 п.п. соответственно. Таким образом, в реальном выражении эффективные ставки ЕСН и налога на доходы физических лиц в 2005 г. оказываются ниже, чем в 2004 г. При этом снижение эффективной ставки ЕСН оказалось заметно более существенным.

По-прежнему основную долю поступлений в бюджетную систему РФ составляет налог на добавленную стоимость – около 1,47 трлн руб. или 6,8% ВВП за 2005 г. Для сведения, в 2004 г. доля поступлений налога на добавленную стоимость в ВВП составила 6,4%. Таким образом, доля поступлений НДС в ВВП по итогам 2005 г. выросла по отношению в предшествующему году, несмотря на некоторый рост объемов возмещения НДС, составивших 2,1% ВВП против 1,9% ВВП годом ранее. Доля поступлений от акцизов в ВВП в 2005 г. составила около 1,2% ВВП, что на 0,3 п.п. меньше аналогичного показателя за 2004 г.

Довольно существенный рост по итогам прошедшего года продемонстрировали поступления по налогу на добычу полезных ископаемых. Так, за данный период времени в консолидированный бюджет поступило около 908 млрд руб. или 4,2% ВВП, тогда как доля данного налога в ВВП по итогам 2004 г. составила около 3,0%. Основной причиной столь существенного роста поступлений является крайне благоприятная конъюнктура мирового рынка нефти, нефтепродуктов, металлов и других товаров сырьевого сектора, а также ряд изменений в налоговом законодательстве касательно добычи полезных ископаемых и, в частности, уже отмеченное изменение в формуле расчета данного налога.

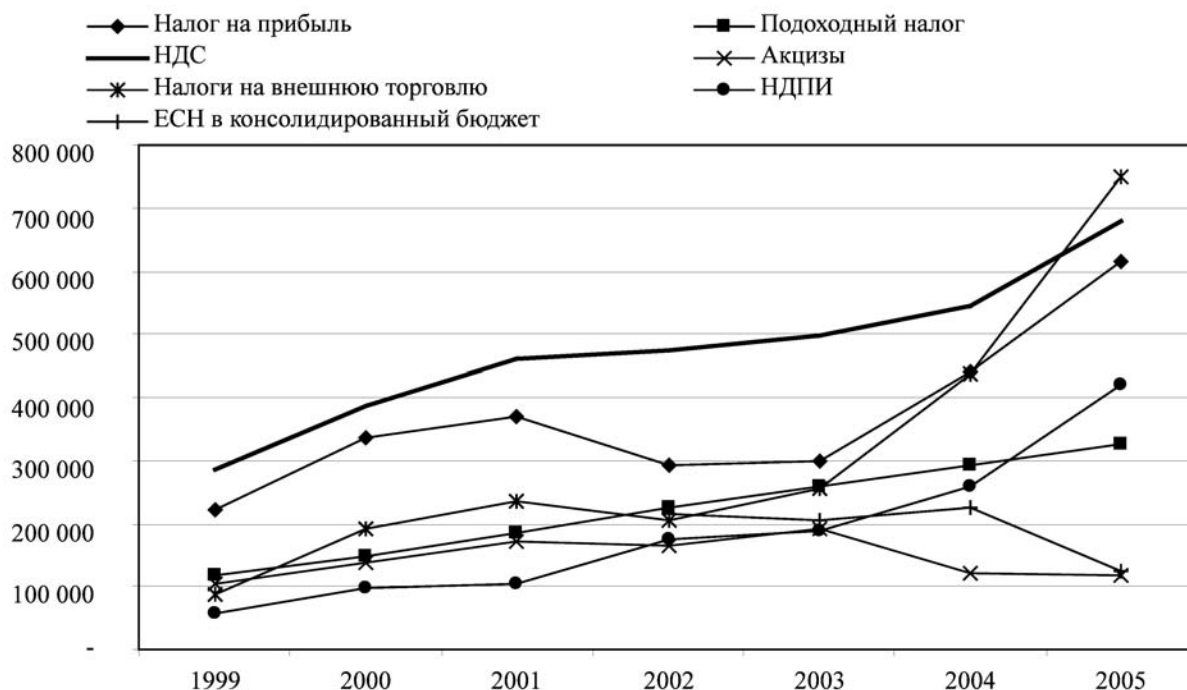
Наконец, по итогам 2005 г. был зафиксирован существенный рост доли поступлений от налогов на внешнюю торговлю в ВВП, которая составила 7,5% ВВП против 5,1% ВВП по итогам 2004 г. Основным фактором роста, как и для налога на добычу полезных ископаемых, является рост цен на нефть и другие сырьевые товары, экспортируемые из РФ.

На *рис. 11* приведена динамика поступлений основных налогов в реальном выражении¹⁰ за период с 1999 по 2005 гг. Как можно заметить, наиболее существенный рост в реальном выражении продемонстрировали поступления по налогам на внешнюю торговлю, налогу на добавленную стоимость, налогу на прибыль, НДС и, несколько в меньшей степени, по подоходному налогу. Напротив, реальные поступления по единому социальному налогу, перечисляемому в федеральный бюджет, а также акцизам в 2005 г. несколько снизились. В целом, изменения налоговых поступлений в реальном выражении согласуются с динамикой долей соответствующих налогов в ВВП.

¹⁰ В качестве дефлятора использовался цепной индекс потребительских цен, который принимает значение 1 для 1999 года.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы



Источник: Министерство финансов РФ.

Рис. 11. Динамика поступлений основных налогов в реальном выражении в 1999–2005 гг. (млн руб.)

В заключение данного раздела необходимо рассмотреть динамику задолженности по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему РФ (табл. 6).

Таблица 6

Задолженность по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему РФ в 2002–2005 гг. (% ВВП).

	2002	2003	2004	2005
ВСЕГО	4,82	3,93	5,24	3,48
<i>из них</i>				
В федеральный бюджет	4,12	3,30	4,70	3,03
<i>в том числе</i>				
Налог на прибыль	0,81	0,54	1,36	0,84
НДС	2,23	1,84	2,45	1,44
Платежи за пользование природными ресурсами	0,19	0,16	0,33	0,25
<i>в том числе</i>				
НДПИ	0,01	0,02	0,17	0,14
Остальные федеральные налоги и сборы	0,89	0,76	0,55	0,50
Задолженность по региональным налогам и сборам	0,42	0,35	0,30	0,25
Задолженность по местным налогам и сборам	0,28	0,25	0,21	0,16

Источник: Федеральная налоговая служба, форма отчетности 4-НМ.

Как можно видеть из *табл. 6*, в 2005 г. наблюдалось заметное сокращение объема задолженности по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям (далее, задолженность) налогоплательщиков перед бюджетной системой РФ. Так, доля суммарной задолженности в ВВП снизилась с 5,24% ВВП в 2004 г. до 3,48% ВВП в 2005 г. Доля задолженности в федеральный бюджет также заметно снизилась – с 4,7% ВВП до 3,03% ВВП. Это произошло в основном за счет снижения задолженности по налогу на прибыль – с 1,36% до 0,84% ВВП и налогу на добавленную стоимость – с 2,45% до 1,44% ВВП. Объем задолженности по остальным налогам, указанным в *табл. 6* снизился не столь значительно. Если же рассмотреть динамику задолженности по основным налогам, то следует также отметить, что по итогам 2005 г. она оказалась на самом низком уровне за последние 4 года, что может быть обусловлено как улучшением налогового администрирования, так и повышением налоговой дисциплины налогоплательщиков.

2.2.3. Расходы бюджетной системы

В связи с изменением бюджетной классификации РФ с 1 января 2005 г. не представляется возможным провести сопоставление основных расходных статей бюджетной системы за 2005, 2004 гг. и более ранние периоды. В связи с этим будут последовательно представлены данные до 2004 г. и фактическое исполнение бюджетов всех уровней в 2005 г. Основные характеристики расходной части бюджетов РФ всех уровней в 2002–2004 гг. представлены в *табл. 7*.

Таблица 7

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

	2002			2003			2004		
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет
	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Государственное управление и местное самоуправление	0,5	0,8	1,4	0,5	0,9	1,4	0,5	0,8	1,3
Судебная власть	0,2	0	0,2	0,2	0	0,2	0,2	0,0	0,2
Международная деятельность	0,3	0	0,3	0,2	0	0,2	0,3	0,0	0,3
Национальная оборона	2,7	–	2,7	2,7	0	2,7	2,6	0,0	2,6

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,7	0,5	2,2	1,9	0,4	2,3	1,9	0,4	2,3
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0	0,3	0,3	0	0,3	0,3	0,0	0,3
Промышленность, энергетика и строительство	1	1,3	2,3	0,5	2	2,5	0,5	1,9	2,3
Сельское хозяйство и рыболовство	0,3	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,1	0,4	0,5	0	0,3	0,3	0,0	0,2	0,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	0	2,3	2,3	0	1,9	1,9	0,0	1,7	1,7
Образование	0,7	3	3,8	0,8	2,8	3,6	0,7	2,8	3,5
Культура, искусство и кинематография	0,1	0,4	0,5	0,1	0,3	0,5	0,1	0,3	0,4
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение и физическая культура	0,3	2,1	2,4	0,3	1,9	2,2	0,3	1,9	2,2
Социальная политика	4,4*	1,3	5,7*	1	1,4	2,4	0,9	1,5	2,4
Обслуживание государственного долга	2	0,1	2,2	1,7	0,1	1,8	1,2	0,2	1,4
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,7	0	–	6,0**	0	3,2**	5,4	0,0	3,0
Военная реформа	0,1	0	0,1	0,1	0	0,1	0,0	0,0	0,0
Дорожное хозяйство	0,4	0,4	0,7	0,3	0,5	0,8	0,3	0,2	0,5
Целевые бюджетные фонды	0,1	1,4	1,6	0,1	1,1	1,2	0,1	1,0	1,1
Всего расходов	18,7	15,3	31,1	17,7	14,9	29,7	16,1	14,1	27,8

Источник: Министерство финансов РФ.

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

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

Таблица 8

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

	Консолидиро- ванный бюджет	Федеральный бюджет	Территориаль- ные бюджеты
Общегосударственные вопросы	3,5	2,3	1,2
из них обслуживание государственного и муниципального долга	1,1	1,0	0,1
Национальная оборона	2,7	2,7	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,7	2,1	0,6
Национальная экономика	3,5	1,2	2,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,2	0,03	2,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,02	0,1
Образование	3,7	0,8	2,9
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,2	0,5
Здравоохранение и спорт	2,6	0,4	2,1
Социальная политика	2,4	0,8	1,6
Межбюджетные трансферты	3,5	5,8	0,1
Итого расходов	27,4	16,2	13,6

Источник: Министерство финансов РФ.

Основные статьи расходов федерального, консолидированного и территориальных бюджетов РФ в 2005 г. в соответствии с новой бюджетной классификацией представлены в табл. 8.

Сопоставляя данные за 2004 и 2005 г., можно видеть, что доля расходов консолидированного бюджета РФ в ВВП оказалась несколько ниже. Так, по итогам 2005 г. расходы консолидированного бюджета составили 27,4% ВВП против 27,8% ВВП годом ранее. Расходы федерального и территориального бюджетов РФ в 2005 г. составили 16,2% ВВП и 13,6% ВВП против 16,1% ВВП и 14,1% ВВП за 2004 г. Таким образом, по итогам прошедшего года можно констатировать некоторый рост расходов консолидированного и федерального бюджета РФ на фоне снижения расходов территориальных бюджетов.

Если проанализировать основные разделы консолидированного бюджета в 2005 г., то из представленной таблицы видно, что наибольший объем финансирования приходился на такие разделы консолидированного бюджета РФ как «Образование» (3,7% ВВП), «Межбюджетные трансферты», «Общегосударственные вопросы»¹¹ и «Национальная экономика»¹² (по 3,5% ВВП). Доля

¹¹ Данный раздел расходной части консолидированного бюджета включает расходы по следующим подразделам: «функционирование главы государства», «функционирование высшего должностного лица субъекта РФ или органа местного самоуправления», «функционирование

расходов в ВВП на национальную оборону, а также национальную безопасность и правоохранительную деятельность составила 2,7% ВВП, на здравоохранение и спорт – 2,6% ВВП, на социальную политику – 2,4% ВВП, на жилищно-коммунальное хозяйство – 2,2% ВВП.

Несмотря на различия в бюджетной классификации, применяющейся в 2004 и 2005 гг., можно сравнить отдельные разделы или подразделы консолидированного бюджета РФ. Так, суммарные расходы по подразделам «жилищное хозяйство» и «коммунальное хозяйство» раздела «Жилищно-коммунальное хозяйство» составили 1,31% ВВП против 1,66% ВВП в 2004 г. Таким образом, финансирование соответствующих подразделов рассматриваемого раздела расходной части консолидированного бюджета в 2005 г. было несколько сокращено. Доля расходов в ВВП по основным подразделам¹³ раздела «Образование» в 2005 г. не изменилась и составила, как и годом ранее, 3,16% ВВП. Расходы по подподразделам «здравоохранение» и «спорт и физическая культура» выросли по отношению к соответствующему показателю за 2004 г. и составили около 2,2% ВВП (1,8% ВВП в 2004 г.). Сопоставление других подразделов основных разделов расходной части консолидированного бюджета, указанных в *табл. 8*, не представляется возможным в связи с существенным изменением классификации учета тех или иных видов расходов.

2.2.4. Федеральный бюджет на 2006 г.

В августе 2005 г. Правительство РФ представило проект закона «О федеральном бюджете РФ на 2006 год», который окончательно был принят в ноябре 2005 г. Ниже будут представлены некоторые комментарии относительно доходной и расходной частей федерального бюджета на 2006 г., а также источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Данные о величине доходов федерального бюджета РФ на 2005 и 2006 гг. представлены в *табл. 9*.

законодательных органов (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления», «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций», «Судебная система», «Обслуживание государственного и муниципального долга» и ряд других.

¹² Данный раздел расходной части консолидированного бюджета включает расходы по следующим подразделам: «Общэкономические вопросы», «Топливо и энергетика», «Транспорт», «Связь и информатика», «Лесное хозяйство», «Водные ресурсы», «Сельское хозяйство и рыболовство», «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» и ряд других.

¹³ Включая расходы на дошкольное, общее, начальное профессиональное, среднее профессиональное, высшее профессиональное образование и переподготовку и повышение квалификации.

Таблица 9

**Основные характеристики доходной части федерального бюджета
РФ в 2005 и 2006 гг.**

	2005 г. (закон)		2005 г. (исполнение)		2006 г. (закон)	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Доходы, всего	3 326 041,1 ¹⁴	17,8	5 125 092,0	23,7	5 046 137,5	20,7
<i>в том числе:</i>						
налоговые доходы ¹⁵	3 151 745,6	16,8	4 801 229,5	22,2	4 830 748,5	19,8
<i>в том числе</i>						
налог на прибыль	259 003,3	1,38	337 591,8	1,74	344 838,1	1,41
НДС	1 120 751,3	5,99	1 472 210,2	6,80	1 634 342,6	6,70
Акцизы	84 805,7	0,45	107 192,1	0,49	110 186,5	0,45
таможенная пошли- на	867 969,0	4,64	1 622 844,9	7,49	1 607 843,3	6,59
НДПИ	464 934,1	2,48	854 522,3	3,94	731 570,3	3,00
ЕСН в федеральный бюджет	266 500,0	1,42	267 513,2	1,23	302 090,2	1,24
неналоговые до- ходы	174 295,5	1,0	323 862,5	1,5	215 389,0	0,9

Источник: Министерство финансов РФ.

На основании данных, представленных в *табл. 9*, можно сделать вывод, что в 2006 г. прогнозируемые доходы федерального бюджета по абсолютной величине существенно превышают изначально заложенные в бюджете 2005 г. показатели, однако оказываются несколько меньше фактических значений по итогам его исполнения в 2005 г. При этом даже пересмотр прогноза по доходам на 2005 г. до 4 979 756,5 млн руб. не меняет наблюдаемой тенденции к повышению абсолютного уровня доходов. Вместе с тем относительная (по отношению к ВВП) величина доходов в 2006 г. составила приблизительно 20,7% ВВП, что на 3 п.п. ниже фактического исполнения бюджета по доходам за 2005 г., но выше изначально заложенной в законе о бюджете на 2005 г. величины. Наблюдаемое снижение доли доходов бюджета в 2006 г. в ВВП по сравнению с исполнением бюджета 2005 г. вызвано изменением макроэкономических показателей РФ (1,48% ВВП), изменением налогового законодательства (0,35% ВВП) и прочими факторами (1,17% ВВП).

Так, в числе макроэкономических причин падения доходов необходимо выделить прогноз снижения стоимости нефти марки «Юралс» на 2006 г. – это привело к снижению прогноза доходов в проекте закона о бюджете на 1,83%

¹⁴ В соответствии с внесенными изменениями в закон «О федеральном бюджете РФ на 2005 год» доходы бюджета были увеличены до 4 979 756,5 млн руб.

¹⁵ В рамках данного обзора налоговые доходы включают следующие статьи доходной части федерального бюджета: «налоги на прибыль, доходы», «налоги и взносы на социальные нужды», «налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации», «налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации», «налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами», «государственная пошлина» и «доходы от внешнеэкономической деятельности». Остальные доходные статьи федерального бюджета отнесены к «неналоговым доходам».

ВВП. Напротив, изменение темпов роста добычи газа, экспорта, рост курса доллара, налогооблагаемой прибыли, объемов подакцизной продукции, а также структуры импорта в совокупности привело к росту доходной части бюджета 2006 г. на 0,36% ВВП.

Основными налоговыми новациями, сказавшимися на снижении прогноза доходов по сравнению с исполнением бюджета за 2005 г., являются установление общего порядка принятия к вычету сумм по налогу на добавленную стоимость при осуществлении капитальных вложений, а также ускоренное списание амортизации на вновь вводимые основные средства в размере 10%. Частично падение должно быть компенсировано отменой нулевой ставки на работы (услуги), выполняемые российскими перевозчиками на железнодорожном транспорте по перевозке или транспортировке ввозимых на территорию РФ товаров, индексацией ставок акцизов, а также увеличением ставки налога на добычу природного газа (НДПИ).

Наконец, в числе прочих факторов, приведших к падению относительной величины доходов бюджета в 2006 г., стоит выделить налоговый платеж НК «ЮКОС» в бюджет в первом полугодии 2005 г. Если привести прогнозные значения доходов бюджета в 2005 и 2006 гг. в сопоставимые условия, то доходы федерального бюджета в 2006 г. в соответствии с проектом закона о бюджете на 2006 г. должны были увеличиться на 318,5 млрд рублей, тогда как по отношению к ВВП доля доходов все же снижается на 1,81%.

Для приведения в сопоставимый вид, в рамках данного обзора использовалась несколько иная классификация налоговых и неналоговых доходов, нежели в бюджетной статистике и обзорах ИЭПП за предыдущие годы. Как можно видеть из *табл. 9*, налоговые доходы федерального бюджета на 2006 г. по абсолютной величине также оказались выше аналогичных значений закона о бюджете на 2005 г. и фактических данных по исполнению федерального бюджета. Что касается неналоговых доходов, то они превысили показатели закона о бюджете на 2005 г., но оказались ниже фактически исполненных значений. Вместе с тем, доля налоговых доходов в ВВП в бюджете 2006 г. хотя и превышает аналогичные показатели бюджета на 2005 г., но все-таки оказывается ниже прогнозных значений по итогам 2005 г., тогда как доля неналоговых доходов в ВВП оказывается ниже обоих показателей по итогам 2005 г. (закон и факт).

В *табл. 9* также приведены данные по отдельным налогам и сборам, доля которых в общих доходах достаточно существенна. Так, можно видеть, что доля перечисленных налогов по итогам фактического исполнения за 2005 г. оказывается выше как заложенных в законе о бюджете на 2005 г. показателей, так и прогнозных значений на 2006 г. Если сравнивать только показатели законов о бюджете на 2005 и 2006 гг., то доли основных налогов в ВВП в 2006 г. прогнозируются также на более высоком уровне, нежели годом ранее. Исключение составляют лишь поступления от ЕСН, доля которых в ВВП в 2006 г. может составить 1,24% против 1,42% в 2005 г. Также отметим, что снижение прогноза по таким налогам как таможенная пошлина и НДПИ, кото-

рые зависят от мировой конъюнктуры сырьевых рынков, отчасти обусловлена снижением прогноза цены на российскую нефть.

Сопоставление объема расходов федерального бюджета РФ в 2005 и 2006 гг. представлены в *табл. 10*.

Таблица 10

Основные характеристики расходной части федерального бюджета РФ в 2005 и 2006 гг.

	2005 г. (закон)		2005 г. (исполнение)		2006 г. (закон)	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Расходы, всего	3 047 929,3 ¹⁶	16,3	3 512 182,9	16,2	4 270 114,7	17,5
<i>в том числе:</i>						
процентные расходы	244 150,4	1,3	208 367,1	0,9	198 482,2	0,8
непроцентные расходы, включая расходы, осуществленные за счет ЕСН	2 803 778,9	15,0	3 303 815,8	15,7	4 071 632,5	16,7

Источник: Министерство финансов РФ.

Сопоставляя представленные значения можно сделать вывод, что в законе о федеральном бюджете на 2006 г. подразумевает заметное повышение как абсолютного объема расходов в абсолютном выражении по отношению к закону и фактическому исполнению бюджета на 2005 г., так и доли расходов бюджета в ВВП. Так, если согласно закону о бюджете на 2005 г. доля расходов в ВВП составляла около 16,3% ВВП, то по итогам 2005 г. она незначительно снизилась до 16,2%, тогда как в законе на 2006 г. эта цифра должна возрасти до 17,5%. Заметим также, что согласно закону о бюджете в 2006 г. планируется снизить долю процентных расходов в ВВП по отношению к показателям 2005 г. (фактическому исполнению) с 1,3% (0,9%) до 0,8%, но повысить долю непроцентных расходов с 15,0% (15,7%) до 16,7% ВВП.

Теперь рассмотрим структуру расходов федерального бюджета РФ на 2006 г. и сравним ее со структурой расходов в законе о бюджете на 2005 г. с учетом внесенных изменений (*табл. 11*).

Если проанализировать расходы по отдельным разделам функциональной классификации (по отношению к ВВП), то в целом заложенные в бюджете на 2006 г. значения сопоставимы с показателями закона о бюджете и фактическим исполнением бюджета в 2005 г. Наиболее заметные изменения в объеме расходов коснулись таких разделов и подразделов бюджетной классификации как «обслуживание государственного и муниципального долга» (снижение с 1,30% и 0,96% до 0,81% ВВП), «жилищно-коммунальное хозяйство» (рост с 0,05% и 0,03% до 0,16% ВВП) и «межбюджетные трансферты»

¹⁶ В соответствии с внесенными в Закон «О федеральном бюджете РФ на 2005 год» изменениями расходы федерального бюджета были увеличены до 3 539 450,6 млн руб. или 16,8% ВВП.

(снижение с 6,25% до 5,87%). Основными расходными статьями в бюджете 2006 г., как и прежде, остаются общегосударственные расходы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика и межбюджетные трансферты. Суммарная доля расходов по перечисленным разделам составляет 14,83% ВВП против 15,52% (закон на 2005 г.) и 13,96% (фактическое исполнение федерального бюджета в 2005 г.).

Таблица 11

Структура расходов федерального бюджета в 2005 и 2006 гг.

	2005 г. (закон)		2005 г. (исполнение)		2006 г. (закон)	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Общегосударственные вопросы из них обслуживание государственного и муниципального долга	491 327,72	2,62	499 291,7	2,30	638 885,61	2,62
Национальная оборона	244 150,36	1,30	208 367,1	0,96	198 482,24	0,81
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	549 680,46	2,94	581 131,9	2,68	666 026,63	2,73
Национальная экономика	442 552,33	2,36	450 096,5	2,08	541 634,56	2,22
Жилищно-коммунальное хозяйство	253 507,21	1,35	248 472,5	1,15	339 333,97	1,39
Охрана окружающей среды	10 098,48	0,05	6 905,5	0,03	38 883,16	0,16
Образование	4 782,34	0,03	4 746,6	0,02	6 334,26	0,03
Культура, кинематография и средства массовой информации	162 947,72	0,87	162 080,1	0,75	201 588,66	0,83
Здравоохранение и спорт	46 149,09	0,25	47 448,8	0,22	51 248,09	0,21
Социальная политика	87 876,45	0,47	88 166,3	0,41	149 098,67	0,61
Межбюджетные трансферты	177 476,02	0,95	178 254,1	0,82	205 253,27	0,84
Итого расходов	1 169 871,24	6,25	1 245 589,2	5,75	1 431 827,82	5,87
	3 396 268,74	18,14	3 512 182,98	16,21	4 270 114,72	17,51

Источник: Министерство финансов РФ.

Таблица 12

Профицит федерального бюджета на 2006 г.

	2005 г. (закон)		2005 г. (исполнение)		2006 г. (закон)	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Дефицит (–) / профицит (+) федерального бюджета	278 111,8	1,5	1 612 909,8	7,44	776 022,78	3,18

Источник: Министерство финансов РФ.

Заметный рост доходной части бюджета на фоне не столь значительного увеличения его расходной части привел к росту прогнозируемого профицита федерального бюджета в 2006 г. (табл. 12). Так, если в законе о бюджете на 2005 г. профицит бюджета прогнозировался на уровне 1,5% ВВП, то в проекте федерального бюджета на 2006 г. его величина составила уже 3,18% ВВП. В таблице также представлены данные о размере профицита федерального бюджета по итогам 2005 г., который составил 7,44% ВВП. Столь существенные различия между прогнозируемыми и фактическими значениями на 2005 г. обусловлены значительным ростом доходной части бюджета сверх ранее запланированных показателей вследствие крайне высоких цен на нефть и другие сырьевые товары, наблюдаемых в течение всего 2005 г.

Следует также рассмотреть источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2006 г. Так, основными источниками финансирования погашения государственных долговых обязательств в 2006 г. будут средства, привлеченные за счет размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке, средства Стабилизационного фонда РФ и поступления от приватизации федерального имущества и земельных участков.

Если проанализировать структуру источников внутреннего финансирования на 2006 г., то за счет размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке планируется привлечь 238,2 млрд руб. при погашении государственных ценных бумаг в размере 68,4 млрд руб. Таким образом, чистое сальдо по привлечению государственных ценных бумаг в 2006 г. составит 169,8 млрд руб. При этом необходимо отметить, что в 2006 г. не планируется сокращение объема государственного долга. По этой причине погашение текущего долга будет осуществляться посредством рефинансирования. Доходы от приватизации федерального имущества и земельных участков должны составить в 2006 г. соответственно 31,0 млрд руб. и 8 млрд руб.

Среди внешних источников финансирования в 2006 г. не числятся «несвязанные» кредиты от правительств иностранных государств и от международных финансовых организаций. В то же время объем привлекаемых «связанных» кредитов в 2006 г. должен составить 1,1 млрд долл. Указанные привлечения позволят завершить в 2006–2008 гг. реализацию большинства действующих проектов международных финансовых организаций. Таким образом, объемы заимствований соответствуют политике РФ, направленной на отказ от привлечения новых «связанных» кредитов от МФО.

Проектом федерального бюджета на 2006 г. также предусматриваются платежи по погашению государственного внешнего долга РФ в размере 8,5 долл.млрд. Объем погашения государственных ценных бумаг РФ, номинированных в иностранной валюте, в 2006 г. запланирован в размере 2,8 млрд долл. Сумма погашаемого долга по соглашениям с МБРР составит в 2006 г. 710,0 млн долл. тогда как сумма погашаемого основного долга по кредитам ЕБРР – 51,8 млн долл.

Отметим, что закон о федеральном бюджете на 2006 г. разрабатывался исходя из прогноза социально-экономического развития РФ на 2006 г., подготовленного МЭРТ РФ. В рамках прогноза рассматривалось два варианта развития экономики РФ. Первый из них – инерционный, характеризовался снижением конкурентоспособности российской экономики, отсутствием позитивных сдвигов в инвестиционном климате, и не предусматривает реализацию новых масштабных проектов или стратегий. В исходных предпосылках прогноза по этому варианту предполагается резкое ухудшение конъюнктуры на международных рынках энергетических ресурсов – падение цены на нефть марки «Юралс» в 2006 г. до 28 долл. за баррель при последующей ее стабилизации на этом уровне. В этом случае снижение экспорта в стоимостном выражении составит в 2006 г. 22% при росте физического объема экспорта на 9,0% и объемов добычи – на 5,3%. При таком сценарии развития темпы роста ВВП с 5,9% в 2005 г. замедляются в последующие годы до 4,0–4,6%, что обеспечивает 20% прирост ВВП за период 2005–2008 гг. относительно 2004 г.

Второй вариант – базируется на усилении инновационной компоненты экономического роста на основе реализации пакета институциональных преобразований и стратегий развития ключевых секторов экономики на фоне сохранения благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Этот вариант и рассматривался как базовый для формирования проекта федерального бюджета на 2006 г. и перспективного финансового плана до 2008 г. В этом варианте заложено снижение цены на нефть марки «Юралс» с 48 долл. США за баррель в 2005 г. до 40 долл. в 2006 г. и 35 и 36 долл. в последующие годы. В целях стимулирования экономического роста предусмотрен комплекс мер по снижению налоговой нагрузки на бизнес и увеличение уровня инвестиционных расходов федерального бюджета, включая создание инвестиционного фонда. Темпы роста российской экономики в 2005–2008 гг. по второму варианту составят 5,9–6% в год при увеличении ВВП за прогнозируемый период на 25,8%.

Вместе с тем для оценки реалистичности основных макроэкономических показателей федерального бюджета РФ на 2006 г. ИЭПП рассчитал несколько сценариев развития экономики РФ. Оценка и прогноз динамики макроэкономических и финансовых переменных, а также показателей федерального бюджета РФ на 2005 и 2006 гг. получен на основе структурной эконометрической модели российской экономики, разработанной в Институте экономики переходного периода. В качестве экзогенных параметров в модели рассматривались цены на нефть марки «Брент», индекс инвестиций в основной капи-

тал, темп роста реальных доходов населения и темп прироста денежной массы М2.

В рамках разработанной модели были рассмотрены три сценария развития экономики в 2006 г. Первый сценарий, *инерционный*, предполагает постепенное снижение мировых цен на нефть в 2006 г. до 40 долл. за баррель (сорт «Брент»). Таким образом, среднегодовое значение цен на нефть соответствует уровню 43 долл. за баррель (сорт «Брент») и 40 долл. за баррель – сорт «Юралс». Иными словами, с точки зрения внешних факторов данный сценарий идентичен второму варианту прогноза МЭРТ РФ, на основе которого строился проект бюджета на 2006 г.

Второй сценарий, *вероятный*, основан на предположении о справедливости прогноза мировых цен, предполагающего сохранение цен на высоком уровне в течение всего 2006 г. – среднегодовой уровень цен на нефть сорта «Брент» составит не менее 55 долларов за баррель.

Третий сценарий, *негативный*, исходит из предпосылки о резком падении цен на нефть (в том числе, за счет укрепления курса доллара по отношению к ведущим мировым валютам). Мы рассмотрели случай, когда среднегодовая цена на нефть сорта «Брент» составит 30 долл. за баррель, что соответствует первому варианту прогноза МЭРТ РФ (28 долл. за баррель, сорт «Юралс»).

Результаты расчетов в отношении основных показателей федерального бюджета на 2006 г. по всем трем сценариям приведены в табл. 13.

Таблица 13

**Прогноз основных показателей федерального бюджета
на 2006 г. по модели ИЭПП**

Показатель	2006 г. (закон)	2006 г. (инерционный)	2006 г. (вероятный)	2006 г. (негативный)
Доходы бюджета (% ВВП)	20,7	20,3	28,2	17,7
Доходы бюджета (млрд руб.)	5046	5026	7080	4350
Расходы бюджета (% ВВП)	17,5	17,3	17,0	17,4
Расходы бюджета (млрд руб.)	4270	4270	4270	4270
Профицит бюджета (% ВВП)	3,2	3,0	11,2	0,3

Источник: Министерство финансов РФ. Расчеты ИЭПП.

Как можно заметить из табл. 13, в рамках инерционного сценария ИЭПП были получены значения, которые в значительной степени совпадают с данными закона о бюджете на 2006 г. Однако, как уже было отмечено, это является следствием схожести предпосылок расчетов ИЭПП с предпосылками второго сценария МЭРТ РФ, использованными для прогнозирования показателей закона о бюджете на 2006 г.

По двум другим сценариям были получены результаты, которые достаточно сильно отличаются от официального прогноза (закона о бюджете на

2006 г.). Так, в рамках негативного сценария доходы федерального бюджета могут снизиться до 17,7% ВВП по сравнению с официальным прогнозом в 20,7% ВВП. Расходы, в свою очередь, практически не изменятся и могут составить около 17,4% ВВП при официальном прогнозе 17,5% ВВП. На фоне достаточно сильного снижения доходов и практически неизменности расходов будет наблюдаться достаточно значительное сокращение профицита федерального бюджета до 0,3% ВВП (3,2% ВВП по закону о бюджете на 2006 г.). Иными словами, негативный сценарий развития экономики РФ в 2006 г. не является негативным в полном смысле этого слова для бюджетной системы РФ, однако может быть сопряжен со значительным снижением ее устойчивости.

Напротив, расчеты по вероятному сценарию развития экономики РФ на 2006 г., характеризуются заметно более высокими доходами бюджета и несколько меньшими расходами. В частности, доходы федерального бюджета могут составить 28,2% ВВП по сравнению с 20,7% ВВП, заложенными в законе о бюджете, тогда как расходы – 17,0% ВВП против 17,5% ВВП по официальной версии. В результате, профицит федерального бюджета может достигнуть рекордных 11,2% ВВП.

На основе представленного комментария к закону о федеральном бюджете на 2006 г. по доходной и расходной частям бюджета, а также источникам финансирования дефицита федерального бюджета, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, несмотря на рост абсолютной величины доходов федерального бюджета, их доля в ВВП в 2006 г. может снизиться по сравнению с аналогичными показателями предшествующего года. Основным фактором возможного снижения доли доходов в ВВП, как было отмечено выше, является снижение прогноза стоимости нефти марки «Юралс» на 2006 г., который был учтен при разработке проекта закона о бюджете на 2006 г. Однако, учитывая сложившуюся конъюнктуру мирового рынка нефти, можно предположить, что по итогам 2006 г. доходы могут превысить заложенные в проекте бюджета значения.

Во-вторых, расходы федерального бюджета на 2006 г. должны несколько возрасти, как по абсолютной величине, так и по отношению к ВВП. При этом показатели доли расходов по отношению к ВВП по основным разделам и подразделам функциональной классификации бюджета остались практически неизменны, незначительные изменения коснулись расходов на обслуживание государственного и муниципального долга, жилищно-коммунальное хозяйство и межбюджетные трансферты. Учитывая то, что одной из приоритетных задач Правительства в 2006 г. является снижение инфляции, политика по сдерживанию чрезмерного повышения уровня расходов на фоне значительного роста доходов, по нашему мнению, является оправданной.

В-третьих, относительно более существенное повышение доходной части бюджета по сравнению с его расходной частью привело к заметному росту

профицита федерального бюджета РФ. На этом фоне Правительство поддерживает курс на расширение внутреннего государственного долга и сокращение внешнего государственного долга.

В четвертых, расчеты ИЭПП относительно величины основных бюджетных показателей на 2006 г. по трем сценариям в целом не противоречат официальным показателям, закрепленным в законе о бюджете на 2006 г. Так, в рамках негативного и инерционного сценариев доходы и расходы федерального бюджета меняются не столь значительно по отношению к официальному прогнозу. Напротив, в рамках вероятного сценария было получено значительное превышение прогноза доходов бюджета в ВВП при некотором снижении доли расходов, которое может привести к заметному повышению профицита федерального бюджета до рекордного уровня. Столь существенный рост, в основном, объясняется достаточно высоким прогнозом стоимости нефти сорта «Брент» и, конечно, высокой зависимостью экономики РФ и бюджетной системы от нефтяного сектора.

На основе приведенных аргументов закон о федеральном бюджете на 2006 г. можно, в целом, охарактеризовать как достаточно консервативный, поскольку каких-либо существенных изменений структуры его доходной и расходной части по сравнению с законом о федеральном бюджете и фактическим исполнением за 2005 г. не предполагается.

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2005 г. не был отмечен кардинальными изменениями действующей системы межбюджетных отношений. Структура налоговых доходов и налоговых полномочий различных уровней власти осталась в целом аналогичной предыдущему году, за исключением нескольких незначительных изменений. На федеральном уровне продолжали действовать устоявшиеся в течение последних нескольких лет каналы финансовой поддержки региональных бюджетов – межбюджетные трансферты в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субвенции и субсидии из Фонда компенсаций, межбюджетные трансферты из Фонда регионального развития, Фонда реформирования региональных финансов, прочие виды межбюджетных перечислений, которые распределялись на основании ранее одобренных принципов¹⁷. На фоне роста доходов федерального бюджета в реальном выражении финансовое состояние субнациональных бюджетов с учетом получаемой федеральной финансовой помощи можно охарактеризовать как стабильно устойчивое.

Однако совокупность решений, принятых и/или вступивших в силу в 2005 г. позволяет сделать вывод о том, что в России постепенно сформировалась национальная модель корпоративного федерализма. Отличительной чертой корпоративного федерализма является значительная централизация ряда важнейших полномочий и финансовых ресурсов в руках федерального центра. Федеральное правительство обладает широкими полномочиями, усугубляет единообразное законодательство по всем важнейшим вопро-

¹⁷ См. обзоры «Российская экономика. Тенденции и перспективы». Выпуск 21–26. М. ИЭПП.

сам, обеспечивает единство налоговой системы для всей федерации. Примером такой системы может служить Федеративная Республика Германия. Однако в Германии субнациональные власти через партийную систему и Бундесрат имеют возможность оказывать значительное влияние на формирование политики федерального центра. В России же централизация полномочий и финансовых ресурсов в руках федерального центра дополняется административно-политическим контролем за субнациональными властями.

2005 г. стал годом окончательного оформления этой системы: вступил в силу закон о фактической отмене выборности глав субъектов РФ и был проведен ряд выборов–назначений по новой схеме; федеральный центр принял ряд односторонних решений по «монетизации льгот», осуществлению административной реформы и проведению национальных проектов, при этом субнациональным властям досталась роль «ответственных исполнителей» отдельных мероприятий, спланированных, профинансированных и контролируемых федеральным центром.

Российская модель межбюджетных отношений из-за доминанты федерального центра становится все более унитарной. Отчасти это можно объяснить неразвитостью партийной системы, которая в той же Германии инкорпорирует субнациональные интересы в единую национальную политику. В российской же системе федеральный центр отвечает за стратегию экономического и политического развития страны, а субнациональные власти имеют в основном организационно-исполнительские полномочия. Муниципальный же уровень власти, призванный, опять-таки по мнению федерального центра, отражать локальные интересы граждан и способствовать развитию демократии снизу, пока находится в зачаточном состоянии.

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в последние годы явно замедляется начатый в 1997–1998 гг. процесс реформирования межбюджетных отношений. Но в отличие от других областей экономики в сфере межбюджетных отношений все же продолжают реформы, направленные на создание более эффективной и прозрачной системы финансовых отношений между различными уровнями власти. Так, в 2005 г. была произведена попытка отказа от «нефинансируемых федеральных мандатов», вступили в силу поправки к Бюджетному и Налоговому Кодексу, о которых мы писали ранее¹⁸, разработана и принята Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу. Однако эти положительные сдвиги в области межбюджетных отношений несколько деформируются российской моделью федерализма.

В любом случае реформа принципов распределения федеральной финансовой помощи, как показывает практика последних лет, остается на повестке дня, т.к. существующая система является недостаточно прозрачной, что не позволяет сделать выводы о ее эффективности, а также дает основания

¹⁸ См. обзор «Российская экономика. Тенденции и перспективы». Выпуск 26. М.: ИЭПП, 2005.

предполагать возможность создания с ее помощью негативных стимулов для бюджетной политики региональных и местных властей.

2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня

Для анализа основных тенденций 2005 г. в области отношений между бюджетами различных уровней рассмотрим структуру доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и ее изменение в течение последних лет. В *табл. 14* представлены данные, характеризующие долю налоговых доходов, доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.

Таблица 14

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992–2004 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
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
Доходы*	44,1	53,1	52,9	47,6	49,5	53,1	54,0	48,9	45,4	40,1	37,4	37,6	34,1	33,8
Расходы	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	54,2	49,3	50,0	50,8	49,5

*Без учета финансовой помощи из федерального бюджета (за исключением сальдо непогашенных ссуд из федерального бюджета), а также доходов целевых бюджетных фондов.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Из данных, приведенных в *табл. 14*, видно, что начиная с 1999 г., прослеживается тенденция к централизации доходов в федеральном бюджете: за рассматриваемый период доля налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России снизилась с 56,6% в 1998 г. до 30,9% в 2005 г., доля же всех доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России снизилась соответственно с 54% до 33,8%. Необходимо обратить внимание на то, что в 2005 г. резко снизилась доля налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете России по сравнению с 2004 г. – на 5,2 процентных пункта.

Такое снижение было вызвано двумя причинами:

- 1) централизацией налогов в федеральном бюджете;
- 2) более быстрым ростом налогов и платежей, поступающих преимущественно в федеральный бюджет.

На *рис. 12* представлен вклад различных факторов в снижение доли налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России в 2005 г. по сравнению с 2004 г.



Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Рис. 12. Вклад различных факторов в снижение доли налоговых доходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете России в 2005 г. по сравнению с 2004 г.

Снижение доли налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России вызвано в значительной степени более быстрым ростом налоговых доходов федерального бюджета по сравнению с ростом налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Так, если все налоговые доходы консолидированного бюджета РФ выросли в 2005 г. в номинальном выражении на 50% по сравнению с 2004 г., то рост таможенных пошлин составил соответственно 90%, а налога на добычу полезных ископаемых – 78%.

Определенный вклад в снижение доли налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете России внесла и централизация налогов в федеральном бюджете: в 2005 г. произошла централизация 1,5% налога на прибыль в федеральный бюджет, 9,4% налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата, водного налога. Наиболее значительный эффект с точки зрения субнациональных финансов оказала централизация НДС. Однако она затронула не все регионы, а только те, в которых осуществляется добыча нефти и газового конденсата. В 2005 г. таких регионов было 39. При этом около 95% потерь региональных бюджетов от централизации НДС пришлось

на 14 регионов с бюджетной обеспеченностью выше среднероссийского уровня¹⁹. Таким образом, можно сделать вывод о значительном выравнивающем эффекте от централизации 9,4% налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата. Централизация двух других налогов – 1,5% налога на прибыль и водного налога коснулась всех без исключения субъектов РФ. Выравнивающий эффект от этих мероприятий был менее значительным. На регионы, не получающие дотаций из ФФПР, пришлось около 40% потерь от централизации водного налога и около 70% потерь от централизации 1,5% налога на прибыль. Тем не менее оба мероприятия оказали определенное выравнивающее воздействие на бюджетную обеспеченность субъектов Федерации. Однако при крайне неравномерном размещении налоговых источников на территории Российской Федерации можно предположить, что централизация практически любого налога и платежа в нынешних условиях будет приводить к выравниванию уровня бюджетной обеспеченности регионов РФ. При закреплении налоговых источников за уровнями бюджетной системы степень равномерности распределения той или иной налоговой базы не должна быть единственным критерием. Не менее важным является и сохранение заинтересованности субнациональных властей в росте налогового потенциала регионов. В этой связи необходимость централизации налога на прибыль и водного налога кажется нам неочевидной.

В то же время доля расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации снизилась с 50,8 до 49,5%. Такое снижение, скорее всего, было вызвано следующими причинами: расходы федерального бюджета росли более быстрыми темпами, чем расходы субъектов РФ, на снижение расходов субнациональных бюджетов повлияло снижение единого социального налога. В этой связи интересно обратить внимание на тот факт, что по итогам 2005 г. произошло увеличение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации – с 32,3% ВВП в 2004 г. до 35,1% (на 2,8 п.п.). При этом рост доходов федерального бюджета составил 3,3 п.п. ВВП. Доходы же субъектов Российской Федерации снизились до 13,8% ВВП с 14,3% ВВП в 2004 г. В значительной степени (около 0,26% ВВП) это снижение было вызвано централизацией налога на добычу полезных ископаемых. Именно это обстоятельство обусловило снижение доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета России. Одновременно с падением налоговых доходов в 2005 г. наблюдалось, как было показано выше, падение совокупных итоговых доходов региональных бюджетов, вызванное сокращением межбюджетных трансфертов региональным бюджетам на 0,15% ВВП.

Из представленных выше данных можно сделать вывод о значительной централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете в ущерб бюд-

¹⁹ Оренбургская, Томская, Самарская, Астраханская, Свердловская, Пермская, Тюменская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Республика Коми, Ненецкий автономный округ, Красноярский край.

жетам субъектов Федерации: налоговые доходы в целом по стране возросли, однако это увеличение затронуло в основном федеральный бюджет. В то же время федеральная финансовая помощь регионам, рассчитанная как доля ВВП, сократилась при незначительном снижении доли расходов региональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации. Все это говорит о возросшем вертикальном дисбалансе в распределении доходных источников и закреплении расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями власти.

Рассматривая состояние налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в 2005 г., необходимо отметить, что, как и ранее, более половины налоговых доходов обеспечивают поступления двух налогов – налога на доходы физических лиц (34% налоговых доходов региональных бюджетов) и налога на прибыль организаций (46%). Более того, доля поступлений от этих двух налогов в налоговых доходах региональных бюджетов 2005 г. резко возросла по сравнению с 2004 г. с 69 до 80%, главным образом за счет роста налога на прибыль. Причем в долях ВВП в 2005 г. доходы от налога на доходы физических лиц немного сократились (около 3,3% ВВП), а поступления налога на прибыль резко выросли (с 3,9 до 4,4% ВВП). Произошло незначительное падение поступлений акцизов (до 0,7% ВВП) и значительное падение доходов от платежей за пользование природными ресурсами (до 0,26% ВВП по сравнению с 0,9% ВВП в 2004 г.). Выросли налоги на малый бизнес с 0,3 до 0,33% ВВП.

Описанные выше изменения являются продолжением начавшейся в 2003 г. централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. Напомним, что в 2003 г. вступили в силу такие решения, как полная отмена налога на пользователей автомобильных дорог, а также переход к полному зачислению доходов от акцизов на табачные изделия в федеральный бюджет. В 2004 г. эта тенденция усилилась – был отменен налог с продаж и целый ряд сборов, доходы от которых зачислялись в бюджеты субъектов РФ, увеличена федеральная доля НДС. В 2005 г. была продолжена централизация налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата (9,4 п.п.), произошла централизация водного налога и 1,5 процентных пунктов налога на прибыль организаций.

Если в 2004 г. мероприятия по централизации налогов были полностью компенсированы за счет таких мер в области межбюджетного перераспределения налоговых доходов, как передача федеральной части налоговых поступлений при использовании специальных режимов налогообложения малого бизнеса полностью в бюджеты субъектов Российской Федерации, передача федеральной доли акцизов на водку и ликероводочные изделия с одновременным реформированием порядка уплаты, передача 1 п.п. федеральной ставки налога на прибыль организаций, то, как было показано выше, в 2005 г. централизация налогов не была скомпенсирована ни равнозначной передачей регионам других налогов и платежей, ни увеличением финансовой помощи из федерального бюджета.

В результате налоговые доходы субъектов Федерации в 2005 г. сократились на 0,3 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. Это произошло, главным образом, из-за централизации 9,4% налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата (0,26% ВВП) и снижением налога на доходы физических лиц (0,16% ВВП). Значительное увеличение поступлений в консолидированные бюджеты регионов в 2005 г. было отмечено лишь по налогу на прибыль на 0,46 п.п. ВВП, а также по налогам на имущество 0,29 п.п. ВВП. Рост доходов от налога на прибыль произошел только за счет роста налоговой базы, несмотря на снижение региональной доли налога на прибыль. Можно предположить, что на рост налоговой базы налога на прибыль положительно повлияло снижение базовой ставки НДС с 20 до 18% в 2004 г. Согласно некоторым гипотезам, рост поступлений налога на прибыль начиная с 2004 г. был связан с возросшей дисциплиной налогоплательщиков, вызванной активными действиями федеральных властей применительно к НК «ЮКОС». При столь быстром росте налоговой базы и укреплении дисциплины налогоплательщиков можно предположить, что, несмотря на мобильность и значительную неравномерность распределения по территории РФ, роль налога на прибыль в бюджетах субъектов РФ будет возрастать.

При этом анализ показателя налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения показывает, что в 2005 г. межрегиональная неравномерность этого показателя уменьшилась – так, значение соответствующего индекса Джини за год уменьшилось и составило 0,51 (0,57 в 2004 г.). Снижение межрегиональной неравномерности душевых налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ произошло, главным образом, из-за централизации неравномерно распределенных налогов: налога на добычу полезных ископаемых и налога на прибыль, – а так же из-за роста доли сравнительно равномерно распределенных между регионами имущественных налогов в консолидированном бюджете субъектов РФ (с 6,1% в 2004 г. до 8,5% в 2005 г.).

Снижение доходов в 2005 г. в реальном выражении произошло у 14 субъектов Федерации²⁰, тогда как в 2004 снижение доходов в реальном выражении произошло только у 4-х субъектов РФ, что отчасти подтверждает выдвинутый нами тезис о том, что в 2005 г. централизация ряда налогов в федеральном бюджете не была компенсирована ни децентрализацией иных налогов и платежей, ни равнозначным увеличением финансовой помощи из центра. Максимальное снижение в абсолютном выражении было достигнуто в Ханты-Мансийском АО, Чеченской Республике, Республике Мордовия, Чукотском АО и Эвенкийском АО. Снижение доходов Ханты-Мансийского АО объясняется тем, что данный регион понес наибольшие потери от централизации налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата. Снижение

²⁰ Брянская область, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская республика, Республика Мордовия, Коми-Пермяцкий АО, Ханты-Мансийский АО, Республика Бурятия, Агинский Бурятский АО, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО, Усть-Ордынский Бурятский АО, Эвенкийский АО, Еврейская АО, Чукотский АО.

доходов Чеченской Республики объясняется в основном уменьшением финансовой помощи из федерального центра, централизацией налога на добычу полезных ископаемых, а так же тем обстоятельством, что доля налога на прибыль, платежи по которому в региональные бюджеты наиболее динамично росли в 2005 г., в бюджете Чеченской Республики составляет лишь 1,8% бюджетных доходов. Снижение доходов Республики Мордовия можно объяснить тем, что на 2004 г. пришелся пик доначислений налоговых платежей налогоплательщикам, занимающихся перепродажей нефти и зарегистрированных в данном субъекте Федерации, который предоставлял значительные льготы по налогам. В 2005 г. этот пик был пройден, доля налога на прибыль в налоговых доходах регионального бюджета снизилась с 78% в 2004 г. до 61%, а доходы консолидированного бюджета Республики Мордовия снизились на 16%. По этой же причине сократились доходы Чукотского АО: там доля налога на прибыль в доходах регионального бюджета сократилась с 57% в 2004 г. до 42% в 2005 г. Снижение же доходов Таймырского и Эвенкийского автономных округов вызвано тем, что наиболее важный для бюджетов этих регионов налог на прибыль стал зачисляться в бюджет Красноярского края.

Одновременно максимальный прирост налоговых доходов в абсолютном выражении был достигнут в г. Москве, Тюменской области, Московской области, г. Санкт-Петербурге и в Самарской области, то есть в регионах с высокой бюджетной обеспеченностью (г. Москва, Тюменская область, г. Санкт-Петербург и Самарская область) и с высокой долей налога на прибыль в структуре налоговых доходов (г. Москва, Тюменская область, Самарская область).

Анализ изменения душевых налоговых доходов показывает, что максимальный положительный прирост налоговых доходов на душу населения в реальном выражении был достигнут в таких регионах, как Тюменская область, Новгородская область, Корякский АО, Ставропольский край и Новосибирская область. Успехи Тюменской области легко объясняются высокими ценами на нефть, а также значительной долей налога на прибыль в структуре доходов консолидированного бюджета области – 63%. Значительный же рост среднедушевых доходов в реальном выражении в Новгородской области, Ставропольском крае, Новосибирской области и Корякском АО невозможно объяснить ни ценами на нефть, ни высокой долей динамично растущего налога на прибыль в структуре доходов консолидированных бюджетов. Все эти регионы имеют бюджетную обеспеченность ниже среднероссийского уровня, а доля налога на прибыль в консолидированном бюджете региона колеблется от 3% в Корякском АО до 23% в Новгородской области, то есть ниже среднероссийского уровня. Увеличение доходов наименее обеспеченных из названных регионов – Корякского АО и Ставропольского края связано, прежде всего, с увеличением финансовой помощи из федерального бюджета, увеличение же доходов Новгородской и Новосибирской областей вызвано ускоренным ростом большинства доходов консолидированных бюджетов данных субъектов: налога на доходы физических лиц, налога на прибыль, налогов на малый бизнес и имущественных налогов. Наиболее быстрыми темпами в Новгородской

и Новосибирской областях рос налог на прибыль: в Новгородской области рост налога на прибыль в реальном выражении составил 85% по сравнению с 2004 г., а в Новосибирской – 35%.

Таким образом, результаты анализа дают основания утверждать о росте доходов во всех регионах, за исключением четырнадцати, что на фоне резкого роста доходов федерального бюджета говорит об определенной централизации налоговых доходов, а также о росте вертикальной несбалансированности бюджетной системы. Вместе с тем неравномерность распределения налоговых доходов в 2005 г. впервые за последние годы снизилась, что объясняется передачей в федеральный бюджет налогов с неравномерно распределенной базой. Несмотря на передачу 1,5% налога на прибыль в федеральный бюджет, роль налога на прибыль в субнациональных финансах в 2005 г. значительно возросла. Справедливость этого тезиса подтверждает тот факт, что коэффициент корреляции изменения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и изменения платежей по налогу на прибыль составил в 2005 г. 75%.

В 2005 г. второй год подряд был зафиксирован совокупный профицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации в размере 0,26% ВВП. При этом наблюдался рост профицита консолидированных бюджетов субъектов РФ на 0,06% ВВП по сравнению с 2004 г. Указанный профицит привел к увеличению остатков средств бюджета на конец отчетного периода на 0,48 п.п. ВВП.

К источникам финансирования, использовавшимся регионами в 2005 г., можно отнести выпуск государственных и муниципальных ценных бумаг, привлечение кредитов от имени субъектов Федерации и муниципальных образований, а также приватизацию государственного и муниципального имущества. Примечательно, что, как и в период 2003–2005 гг. в целом по стране сложился отрицательный баланс такого источника финансирования бюджетного дефицита, как федеральные бюджетные ссуды и бюджетные кредиты (с 2005 г. – только бюджетные кредиты), т.е. в 2003–2005 гг. в целом по стране субъекты Федерации погасили своих обязательств по ссудам и кредитам в большем объеме, чем получили новых ссуд и кредитов. Это можно расценивать как перелом негативной тенденции, действовавшей до 2003 г.²¹

Анализ количественных характеристик финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета (см. табл. 15) показывает,

²¹ В 2005 г. вступили в силу поправки в Бюджетный Кодекс РФ. В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса, которая не предусматривает такого вида финансовой помощи, как бюджетные ссуды, устанавливается жесткое требование о возврате бюджетных кредитов бюджетам субъектов Федерации в пределах бюджетного года. В случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленный срок, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

что объем перечисляемых субнациональным бюджетам федеральных финансовых ресурсов на безвозмездной основе, несмотря на значительное увеличение налоговых доходов федерального бюджета, увеличился в номинальном выражении незначительно и в 2005 г. был зафиксирован на уровне около 487 млрд руб. или 2,25% ВВП (2,39% ВВП в 2004 г.). В реальном же выражении произошло увеличение финансовой помощи региональным бюджетам на 9,5% по сравнению с уровнем 2004 г., в то время как доходы федерального бюджета в реальном выражении за аналогичный период выросли на 35%.

Расходы федерального бюджета на предоставление финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образования в 2005 г. претерпели определенные изменения по сравнению с рядом предшествующих лет. Так продолжилась тенденция к снижению финансирования из ФФПР с 1,14% ВВП в 2001 г. до 0,88% ВВП в 2005 г. Учитывая, что методика формирования данного фонда является одной из самых прозрачных, данную тенденцию нельзя оценивать как положительную. Резко возросли объемы финансирования из фонда софинансирования социальных расходов с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП в 2005 г. Основной причиной такого роста стала монетизация льгот (значительную долю в расходах фонда составили субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов и тружеников тыла). Значительно выросли дотации на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов: с 0,11 до 0,24% ВВП. Данный вид финансовой помощи стал в 2005 г. главным инструментом федерального центра по сглаживанию негативных шоков для региональных бюджетов, а также для выравнивания вертикальной несбалансированности бюджетной системы. Активное использование этого механизма финансирования усилило проблему «мягких бюджетных ограничений» в 2005 г. Значительно уменьшилось финансирование из фонда развития регионов, так как с 2005 г. в фонд регионального развития включаются только средства программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации». К положительным результатам развития межбюджетных отношений в 2005 г. можно отнести значительное сокращение взаимных расчетов, одного из самых непрозрачных инструментов межбюджетных отношений, с 0,12% ВВП в 2004 г. до 0,01% ВВП в 2005 г.

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

либо методологических и финансово-экономических обоснований. В общем объеме переданных ресурсов доля финансовой помощи, распределяемой на формализованной основе, составляет менее 60%. При этом даже в части указанных средств на уровне официального нормативно-правового регулирования были утверждены процедуры формирования и распределения только 3-х фондов: Фонда финансовой поддержки регионов, Фонда компенсаций и Фонда реформирования региональных финансов.

Характерной чертой 2003–2005 гг., стал пересмотр закона о бюджете и увеличение изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам за этот период на 67 млрд руб. Необходимо отметить, что в последние годы такие изменения стали достаточно привычными, 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:

- 1) Фонд компенсаций был увеличен в течение 2005 г. с 33,4 млрд руб. до 35,8 млрд руб., т. е. на 7%;
- 2) Фонд софинансирования социальных расходов – с 23 млрд руб. до 25,3 млрд руб., что составило 10%;
- 3) дотации на сбалансированность региональных бюджетов – с 19,5 млрд руб. до 52 млрд руб. (на 167%).

Таблица 15

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

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,3	2,5	1,6	1,18	1,43	1,79	2,2	1,94	1,70	1,65	1,52
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
1.2. Фонд софинансирования социальных расходов							0,15	0,11	0,04	0,12	0,11
1.3. Фонд финансовой поддержки регионов	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	1,14	1,36	1,30	1,05	0,88	0,94
в том числе:											
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	0,68	0,86	1,00	0,99	0,96	1,14	1,36	1,30	1,05	0,88	0,94

Продолжение таблицы 15

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
государственная под- держка «северного завоза»					0,06	0,08	0,08	0,07	–	–	–
трансферты за счет НДС	0,36	0,36	0,12	–	–	–	–	–	–	–	–
1.4. Дотации и субвен- ции	0,09	0,13	0,10	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,27	0,36	0,21
в том числе:											
дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур					0,11	0,12	0,11	0,11	0,09	0,07	0,07
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалан- сированности бюдже- тов									0,11	0,24	0,10
1.5. Средства Фонда реформирования ре- гиональных финансов						0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
1.6. Иные безвозмезд- ные и безвозвратные перечисления (субси- дии и субвенции)							0,01	0,01	0,01	0,01	0,08
1.7. Фонд финансиро- вания развития регио- нов					0,03	0,05	0,10	0,10	0,15	0,01 **	0,01
1.8. Средства, пере- данные по взаимным расчетам	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,20	0,14	0,12	0,01	
1.9. Ссуды и бюджет- ные кредиты за выче- том погашения другим уровням гос. управле- ния***	0,23	0,64	– 0,03	– 0,10	– 0,08	0,02	0,09	– 0,01	– 0,02	– 0,03	
2. Фонд компенсаций						0,37	0,38	0,36	0,34	0,17	0,3
3. Другие межбюд- жетные трансферты				0,18	0,11	0,4	0,45	0,54	0,35	0,33	0,34
из них:											
– государственная поддержка дорожного хозяйства				0,18	0,11	0,27	0,27	0,31	0,22	0,13	0,15
Всего средства, пе- реданные бюджетам других уровней вла- сти	2,3	2,5	1,60	1,36	1,54	2,56	3,03	2,84	2,39	2,25	2,17

* по закону о бюджете на 2006 г.

** с 2005 г. в Фонд регионального развития включаются только средства программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации».

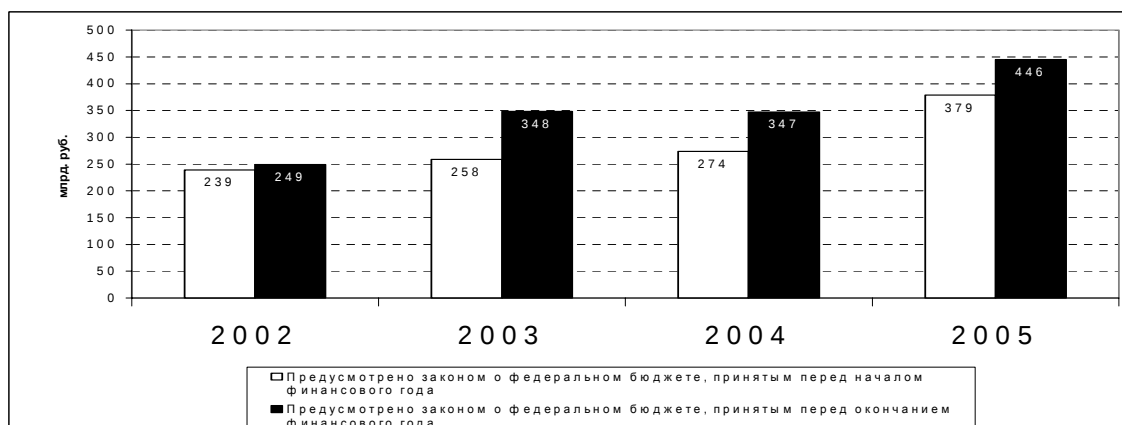
*** с 2005 г. – только бюджетные кредиты.

2.3.2. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей

В двух предыдущих ежегодных обзорах «Российская экономика. Тенденции и перспективы» было отмечено, что объем финансовых ресурсов, распределяемых в виде финансовой помощи между бюджетами субъектов Российской Федерации, в последние годы значительно превышает тот объем финансирования, который был изначально предусмотрен законом о федеральном бюджете на данный финансовый год и доведен до сведения региональных властей. Так, в 2003 г. выделение дополнительной финансовой по-

мощи регионам по различным каналам, по нашему мнению, производилось в увязке со стремлением обеспечить благоприятные для федерального центра результаты парламентских выборов в декабре 2003 г.

В 2005 г. подобная практика была продолжена. В течение года принимались законодательные акты о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете²², направленные на распределение дополнительных доходов федерального бюджета, в том числе и с целью увеличения расходов по статьям финансовой помощи. На *рис. 13* представлены данные, характеризующие разницу между объемом финансовой помощи регионам, заложенным в закон о федеральном бюджете, принятый парламентом и подписанный президентом непосредственно перед началом финансового года, и объемом финансовой помощи, зафиксированным законом о федеральном бюджете, действовавшим на конец финансового года, т.е. с учетом изменений и дополнений, которые были внесены в данный закон в течение года.



Источник: Законы о федеральном бюджете на 2002, 2003, 2004, 2005 гг. в различных редакциях.

Рис. 13. Превышение финансовой помощи регионам, предусмотренной законом о бюджете, принятым перед окончанием финансового года, по сравнению с предусмотренной законом о федеральном бюджете, принятым перед началом финансового года

Из представленных на *рис. 13* данных видно, что в 2003–2005 гг. увеличение объема финансовых ресурсов, распределяемых дополнительно к предусмотренному в первоначальном варианте закона о федеральном бюджете объему, достигло значительных величин. Если закон о федеральном бюджете на 2002 г. в конце 2002 г. предусматривал для распределения между бюджетами субъектов Федерации лишь на 4,2% больше средств, чем было заявлено перед началом финансового года, то по итогам 2003 г. этот показатель достиг

²² См. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2005 год”», принятый Государственной Думой 17 июня 2005 г.; Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О Федеральном бюджете на 2005 год”» № 141 ФЗ от 4.11.2005 г.

34,8%, в 2004 г. – 26,7%, а в 2005 г. – 17,7% по отношению к сумме, предусмотренной законом о бюджете.

Подобное явление может иметь несколько причин. Некоторые из них характерны для всего периода 2003–2005 гг., другие причины носят эпизодический характер.

К универсальным причинам появления мягких бюджетных ограничений можно отнести следующие особенности экономической и политической ситуации в России:

1) недостаточно качественное финансовое планирование, когда в начале года не были оценены в полной мере как показатели доходов федерального бюджета, так и потребности регионов в финансовых ресурсах;

2) в силу «корпоративности» российского федерализма федеральный центр несет значительное бремя политической ответственности за социально-экономическое состояние отдельных регионов. Поэтому федеральные власти сознательно оставляли в своем распоряжении значительный объем финансовых ресурсов с целью их распределения в течение финансового года между теми регионами, которые по экономическим и/или политическим причинам нуждаются в дополнительном финансировании;

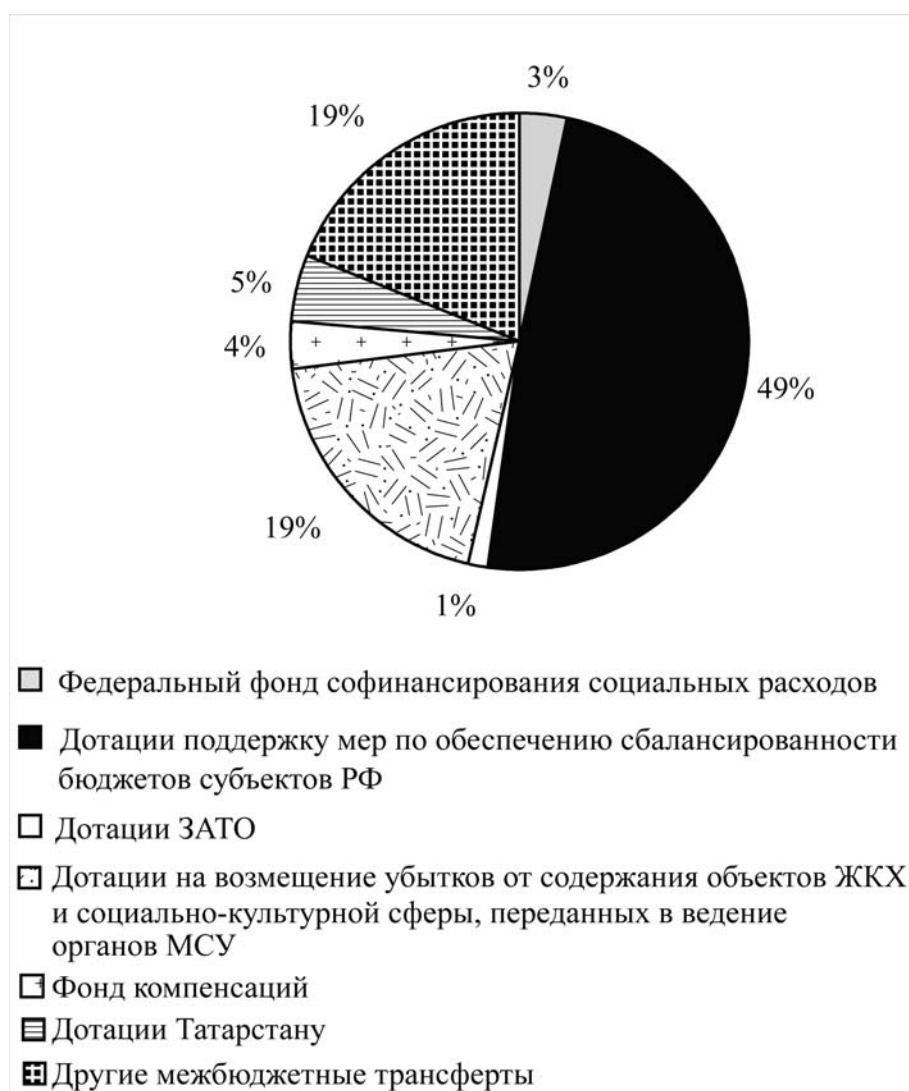
3) планирование доходных и расходных показателей федерального бюджета осуществлялось исходя из консервативного прогноза внешнеэкономической конъюнктуры, а благоприятное развитие событий на мировых сырьевых рынках приводит к получению большого объема дополнительных доходов, часть из которых распределяется между регионами в виде финансовой помощи.

Наряду с этими причинами можно выделить ряд эпизодических факторов, обусловивших значительное превышение фактически осуществленного объема финансовой помощи от запланированного в конце 2004 г. Чтобы проанализировать эти причины, необходимо выявить основные источники превышения фактического объема межбюджетных трансфертов над запланированным. В 2005 г. вышеозначенное превышение составило 66,9 млрд рублей. На *рис. 14* представлен вклад различных видов финансовой помощи в превышение объема межбюджетных трансфертов регионам на конец 2005 г. над аналогичным показателем в начале 2005 г.

Из представленных на *рис. 14* данных видно, что:

- почти половина незапланированной в начале года финансовой помощи приходится на дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 19% приходится на дотации субъектам РФ на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления;
- 5% – на дотации на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года»;

- 4% – на Фонд компенсаций (дополнительные средства были выделены регионам на выполнения федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния);
- 3% – на Фонд софинансирования социальных расходов (превышение фактических объемов финансирования над запланированными в начале года произошло из-за неверной оценки необходимого объема субсидий гражданам на оплату жилья).



Источник. Федеральный закон №173-ФЗ от 23 декабря 2004 г. «О федеральном бюджете на 2005 год» и Федеральный закон №141-ФЗ от 4 ноября 2005 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2005 год»».

Рис. 14. Вклад различных видов финансовой помощи в превышение объема межбюджетных трансфертов регионам на конец 2005 г. над аналогичным показателем в начале 2005 г.

С помощью этих финансовых механизмов в 2005 г. было перечислено более 80% всех незапланированных в начале года межбюджетных трансфертов.

Основными причинами перечисления дополнительных межбюджетных трансфертов в 2005 г. стали:

1) ликвидация необеспеченных федеральных мандатов (получившее название «монетизация льгот»), часть бремени по которой легла на региональные бюджеты. Так как процесс подготовки реформы на федеральном уровне не был согласован с бюджетным процессом на местах, возникла необходимость увеличения объема расходов субнациональных властей. Большинство регионов к такому увеличению оказались не готовы. В результате возникла социальная напряженность, которую федеральный центр вынужден был снять за счет увеличения межбюджетных трансфертов. Именно этим вызван резкий рост дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

2) несогласованность административной реформы с бюджетным процессом привела к тому, что согласно разграничению федеральной, региональной и муниципальной собственности ряд объектов ЖКХ и социально-культурной сферы был передан региональным властям и органам местного самоуправления без финансового обеспечения. Так как порядок передачи собственности в законодательстве прописан нечетко, на практике регионы и муниципалитеты зачастую отказываются принимать передаваемое им имущество, в результате чего возникают определенные социальные проблемы, так как передаваемым имуществом оказываются колледжи, школы, детские сады, ведомственные жилые фонды и т.д. Для снятия социальной напряженности федеральный центр был вынужден перечислить регионам незапланированные ранее дотации на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления;

3) третьей причиной мягких бюджетных ограничений в 2005 г. стали чисто политические причины. Так, увеличение объема дотации на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года», скорее всего, связано с празднованием тысячелетия Казани и особым статусом данного региона.

Независимо от причин сложившаяся ситуация оказывает самое негативное влияние на стимулы региональных властей к проведению эффективной бюджетной политики. Ситуация, при которой федеральные власти при распределении финансовых ресурсов не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, в которых наблюдаются финансовые трудности или, как в случае с Татарстаном, в случае неравного подхода к различным регионам, в литературе получила название *мягких бюджетных ограничений*. Как показывает мировой опыт, мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей приводят к возникновению целого ряда негативных экономических эффектов – как превышение эффек-

тивного уровня бюджетных расходов, так и эффекты более общего характера (создание препятствий для роста частных инвестиций и рост неэффективных инвестиционных проектов повышенного риска).

На практике это означает, что в ситуации, когда региональные власти имеют основания обоснованно ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с объявленными первоначально объемами, могут наблюдаться несколько видов негативных эффектов. Во-первых, региональные власти могут принимать на себя повышенные риски при осуществлении как бюджетных программ, так и заимствований. Во-вторых, вероятность получения дополнительного финансирования позволяет региональным властям принимать на себя дополнительные обязательства в виде кредиторской задолженности, а также не предпринимать меры по повышению эффективности бюджетных расходов в регионе. В-третьих, зная, на основании опыта предшествующих лет, примерный перечень показателей, на основании которых федеральные власти будут распределять между регионами дополнительную финансовую помощь, региональные власти могут оказывать влияние на значение соответствующих индикаторов (например, уровень кредиторской задолженности в регионе, уровень задолженности по заработной плате в бюджетном секторе, уровень задолженности бюджетных учреждений по коммунальным платежам и т.д.). В результате на первый взгляд благоприятное для населения регионов – получателей финансовой помощи решение о предоставлении дополнительной финансовой помощи может привести к последствиям, имеющим негативный эффект не только для жителей конкретных регионов, но и для страны в целом (для состояния ее государственных финансов). При этом вероятность наступления таких эффектов возрастает, если получение дополнительной финансовой помощи наблюдается периодически.

Фактором, способствующим наличию мягких бюджетных ограничений у российских региональных властей, служит не только увеличение общего объема финансовой помощи, предусмотренной законом о федеральном бюджете. Продолжает оставаться высоким объем финансовых ресурсов, объявленный уже перед началом финансового года, однако полномочия по принятию решений о конкретной методике их распределения делегируются правительству, которое принимает подобные решения в течение финансового года. В результате региональные власти не располагают информацией о том, каким образом будут распределяться те или иные средства, что создает стимулы для возникновения мягких бюджетных ограничений, а также для стремления региональных властей к получению дополнительной финансовой помощи.

Так, в 2005 г. более 26% средств, направляемых на дотации для сбалансированности региональных бюджетов, не было распределено между регионами законом о федеральном бюджете: дотации бюджетам субъектов Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в сумме 38,417 млрд руб. распределялись согласно приложению 16 к закону о федеральном бюджете, а порядок распределения и размеры дотаций бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по

обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 13,639 млрд руб. определялись правительством Российской Федерации.

Создание таких резервов, порядок использования которых четко не определен в начале финансового года, может оказать негативное воздействие и на фискальное поведение региональных властей (в виде попытки получить еще не распределенные финансовые ресурсы центра вместо того, чтобы оптимизировать собственные финансовые ресурсы), и на контроль за распределением и использованием данных средств.

Такая же практика сохраняется и в 2006 г. Как видно из представленных на рис. 15 данных, доля и объем дотаций на сбалансированность региональных бюджетов, порядок распределения которых определяется правительством, значительны и в 2004–2006 гг. Доля этих средств составляет примерно 1/4 общего объема дотаций на поддержание сбалансированности региональных бюджетов. Особенно негативно развивалась ситуация в 2005 г., так как фактически по усмотрению правительства было распределено не 24–26%, а 72%. Так как в начале года в законе о бюджете согласно заранее известной методике было прописано распределение всего лишь 14,5 млрд руб., т.е. 28% от общего объема дотаций на стабилизацию региональных бюджетов, прописанных в законе о федеральном бюджете на конец 2005 г. Остальной объем финансирования был спланирован и осуществлен Правительством уже в течение 2005 г. Кроме того, если в 2004 г. объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации не изменялся в течение года, то 2005 г. были приняты решения, существенно увеличившие объем финансирования.

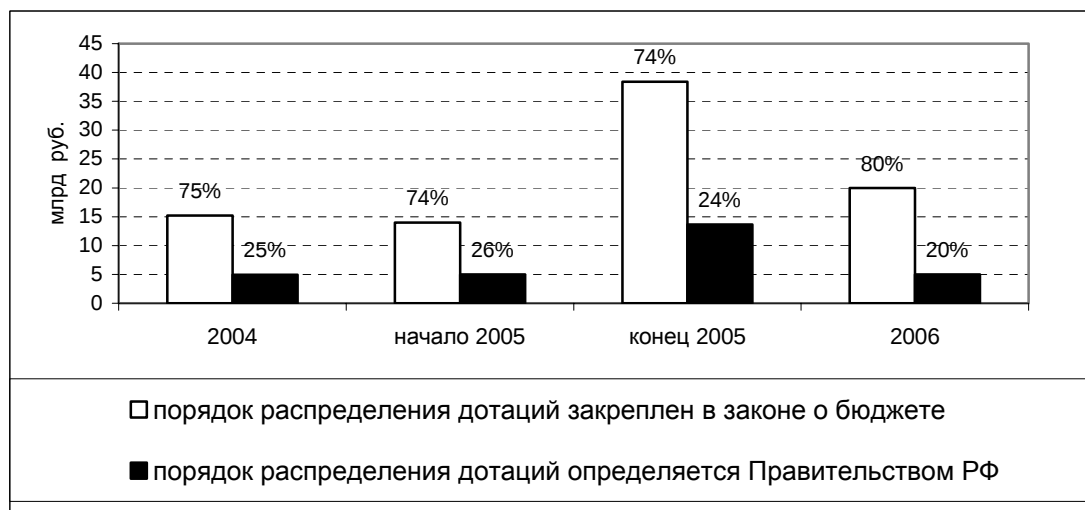


Рис. 15. Динамика объема и доли дотаций на стабилизацию региональных бюджетов, распределяемых исходя из методики распределения данных средств и по усмотрению правительства (млрд руб.)

**Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации
на поддержку мер по обеспечению сбалансированности
бюджетов субъектов Федерации**

Так как дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ стали в 2005 г. важнейшим «механизмом гибкости» федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, целесообразно подробнее описать действие данного инструмента финансовой помощи регионам на фискальное поведение субнациональных властей.

Методика распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации была утверждена постановлением Правительства от 4 ноября 2004 г. Согласно данной методике дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ (далее – Дотации) распределяются в три этапа.

На первом этапе Дотации распределяются с целью частичной компенсации снижения объема средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации по следующей формуле:

$$Д1_i = Д1_{\text{РФ}} * C_i / C_{\text{РФ}},$$

где $Д1_i$ – размер Дотации субъекту Российской Федерации, распределяемой на первом этапе;

$Д1_{\text{РФ}}$ – размер Дотаций всем субъектам Российской Федерации, распределяемых на первом этапе (размер Дотаций, распределяемых на первом этапе, составлял 20% от первоначально запланированного объема Дотаций, распределяемого по данной методике²³ или 2 млрд руб.);

C_i – разница между объемом средств, предоставляемых субъекту Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, утвержденным Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год», и объемом средств, предусмотренных субъекту Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, определенным на 2005 г. (в расчете участвуют только положительные величины);

$C_{\text{РФ}}$ – разница между объемом средств, предоставляемых всем субъектам Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, утвержденным Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год», и объемом средств, предусмотренных всем субъектам Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, определенным на 2005 г. (в расчете участвуют только положительные величины).

²³ Напомним, что часть дотаций субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ выделяется по решению Правительства, а не по заранее утвержденной методике

При этом право на получение Дотации, распределяемой на первом этапе, получают только субъекты Российской Федерации, для которых выполняется два условия:

- 1) доля снижения объема дотаций из ФФПР для данного региона в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ²⁴ за 8 месяцев 2004 г. превысила 3%;
- 2) доля дотаций из ФФПР в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ в расчете за 8 месяцев 2004 г. ПР превысила 10%.

Первому критерию соответствовало 14 регионов²⁵; из них только Астраханская и Томская области не соответствовали 2-ому критерию и соответственно дотаций на первом этапе не получили.

Таким образом, дотации на сбалансированность региональных бюджетов, выделяемые на первом этапе частично дублируют дотации из ФФПР. Однако в отличие от последних выделение дотаций на сбалансированность региональных бюджетов основывается на фактических данных о консолидированных доходах бюджетов субъектов РФ, что снижает стимулы региональных властей по применению собственных фискальных усилий для балансировки бюджетов. Отчасти гипотезу о дублировании дотаций на сбалансированность региональных бюджетов и дотаций из ФФПР можно подтвердить следующими соображениями:

Две области (Астраханская и Томская), которые не получили дотации на сбалансированность несмотря на «значительное» в рамках методики снижение дотаций из ФФПР, имели высокий уровень бюджетной обеспеченности – 123% и 89% соответственно (причем в 2006 г. расчетная бюджетная обеспеченность Томской области выросла до 107%). Остальные регионы имели низкий уровень бюджетной обеспеченности – в среднем 58%. Существует определенная зависимость размера дотаций на сбалансированность от бюджетной обеспеченности, которая показана на *рис. 16*.

Из представленных на *рис. 16* данных видно, что существует определенная отрицательная зависимость между размером душевой дотации на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, выделяемой на первом этапе, с учетом индекса бюджетных расходов, и бюджетной обеспеченностью региона. По нашим расчетам коэффициент корреляции между этими двумя показателями составляет – 40,2%, и он мог бы быть значительнее, если бы при выделении дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ использовались бы не фактические данные о доходах региона, а расчетный налоговый потенциал. В этом случае коэффициент корреляции составлял бы – 90,1%. Следовательно, дотации на сбалансированность региональных бюд-

²⁴ Без учета средств Фонда компенсаций, субвенций на реализацию программ развития городов как наукоградов Российской Федерации, субвенции бюджету города Москвы на выполнение федеральных полномочий по сбору и утилизации радиоактивных отходов в Центральном регионе и авансовых перечислений.

²⁵ Калужская, Смоленская, Томская, Астраханская, Читинская и Сахалинская области, Республики Калмыкия, Северная Осетия–Алания и Бурятия, Хабаровский край, Агинский Бурятский, Корякский и Чукотский автономные округа, Еврейская автономная область.

жетов, выделяемые на первом этапе неудачно дублируют дотации из ФФПР, создавая негативные фискальные стимулы для региональных властей.

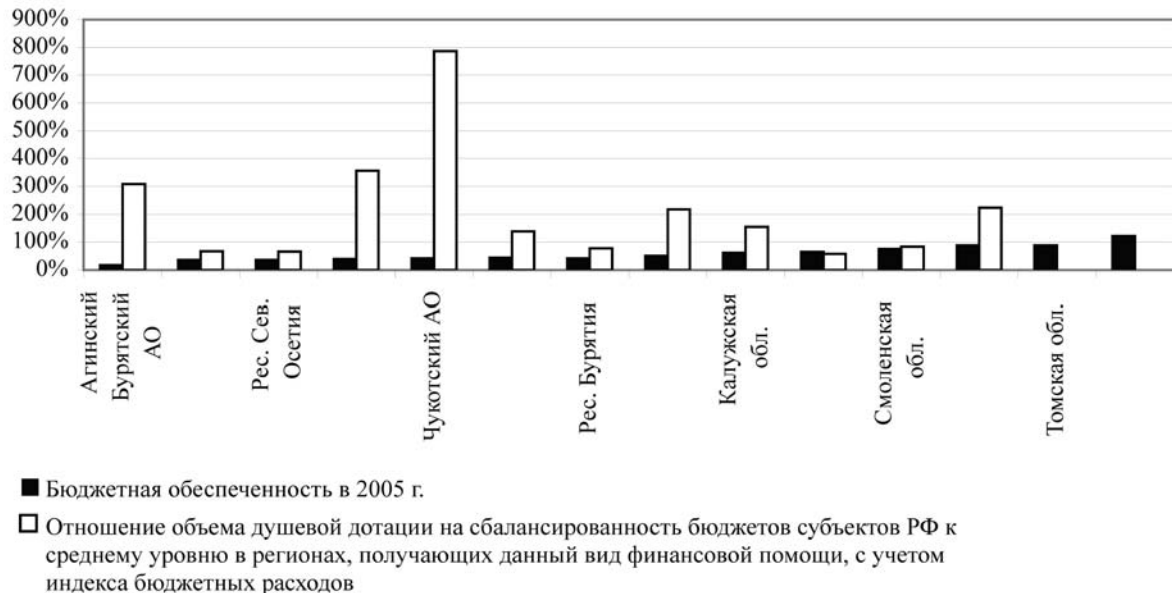


Рис. 16. Зависимость дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, выделяемых на первом этапе, от бюджетной обеспеченности субъектов РФ

На втором этапе 3 млрд руб. Дотаций распределяются с целью частичной компенсации снижения доходов и увеличения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с частичной централизацией налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата, централизации водного налога и централизацией 1,5 пункта ставки налога на прибыль в федеральном бюджете и по следующей формуле:

$$D2_i = D2_{\text{РФ}} * (O1_i + O2_i + O3_i - H_i) / (O1_{\text{РФ}} + O2_{\text{РФ}} + O3_{\text{РФ}} - H_{\text{РФ}}),$$

где $D2_i$ – размер Дотации i -ому субъекту Российской Федерации, распределяемой на втором этапе;

$D2_{\text{РФ}}$ – размер Дотаций всем субъектам Российской Федерации, распределяемых на втором этапе;

$O1_i$ – размер централизации 9,4% налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата для i -го субъекта Российской Федерации;

$O2_i$ – размер централизации водного налога для i -го субъекта Российской Федерации;

$O3_i$ – размер централизации 1,5 пункта ставки налога на прибыль в федеральном бюджете для i -го субъекта Российской Федерации;

H_i – размер экономии расходов в связи со снижением ставки единого социального налога для i -го субъекта Российской Федерации;

$O1_{РФ}$, $O2_{РФ}$, $O3_{РФ}$ – суммарный размер централизации налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата, централизации водного налога и централизации 1,5 пункта ставки налога на прибыль в федеральном бюджете по всем субъектам Российской Федерации;

$H_{РФ}$ – суммарный размер экономии расходов в связи со снижением ставки единого социального налога по всем субъектам Российской Федерации.

Право на получение Дотации, распределяемой на втором этапе, получают только субъекты Российской Федерации, для которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения ФФПР на 2005 г. меньше 110%.

Для 44 субъектов экономия расходов в связи со снижением ставки ЕСН превысила потери от централизации вышеуказанных налогов, следовательно дотации на сбалансированность бюджетов субъектов РФ на втором этапе эти регионы не получили. Из оставшихся 45 регионов, для которых отрицательный бюджетный эффект от централизации налогов превысил экономию от снижения ЕСН, 14 субъектов РФ не получили дотации на сбалансированность региональных бюджетов из-за того, что их уровень бюджетной обеспеченности превысил 110%²⁶. Таким образом, на втором этапе дотации на сбалансированность бюджетов получил 31 субъект РФ. Причем, общая сумма негативных изменений в сбалансированности по этим регионам составила более 11,7 млрд руб. Следовательно, благодаря дотациям на втором этапе было устранено лишь 25,6% несбалансированности региональных бюджетов, вызванной изменениями в налоговом законодательстве.

Возникает вопрос, какого эффекта хотел добиться федеральный центр, выделяя именно такой объем средств по вышеописанной формуле. Очевидно, что федеральный центр не ставил перед собой задачу 100% компенсации всех выпадающих доходов, так как в этом случае был бы выделен значительно больший объем средств без привязки к бюджетной обеспеченности. Если же федеральный центр преследовал цель выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, то непонятно, зачем предоставлять дотации регионам с бюджетной обеспеченностью выше среднероссийского уровня²⁷. Эти высокообеспеченные регионы получили 33% от выделенных на втором этапе дотаций на бюджетную сбалансированность.

Для подтверждения гипотезы об отсутствии выравнивающего эффекта у дотаций на сбалансированность региональных бюджетов, выделяемых на

²⁶ Липецкая область, Москва, Республика Коми, Вологодская область, Мурманская область, Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Республика Татарстан, Пермская область, Самарская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край.

²⁷ Ярославская область, Ленинградская область, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Оренбургская область, Свердловская область в 2005 г. не получали дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из ФФПР, но получали дотации на стабилизацию бюджетов субъектов РФ.

втором этапе, на *рис. 17* показана зависимость дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, выделяемых на втором этапе, от бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

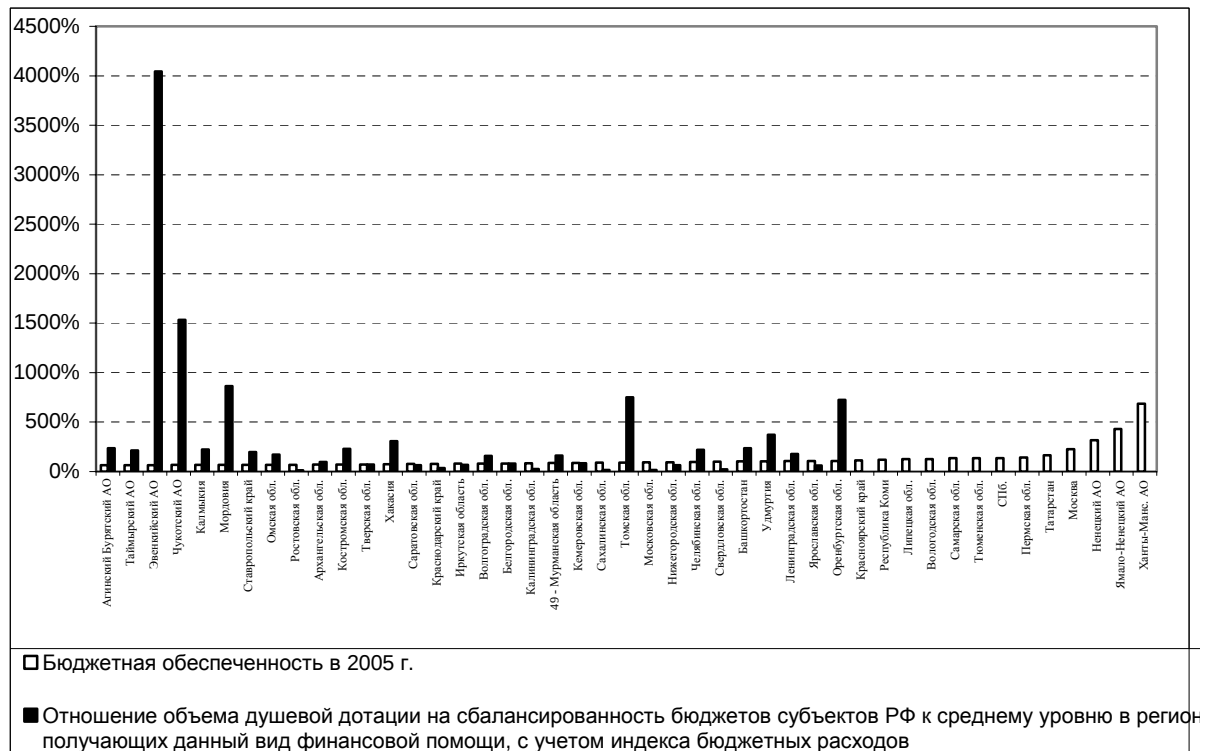


Рис. 17. Зависимость дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, выделяемых на втором этапе, от бюджетной обеспеченности субъектов РФ

Из представленных на *рис. 17* данных видно, что не существует значимой отрицательной зависимости между размером душевой дотации на сбалансированность бюджетов субъектов РФ с учетом индекса бюджетных расходов и бюджетной обеспеченностью региона. По нашим расчетам коэффициент корреляции между этими двумя показателями составляет – 17,2%.

На третьем этапе Дотации в размере 5 млрд руб. распределяются с целью частичной компенсации передачи основных полномочий по предоставлению дошкольного образования, общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования по следующей формуле:

$$ДЗ_i = ДЗ_{РФ} * N_i / N_{РФ},$$

где $ДЗ_i$ – размер Дотации субъекту Российской Федерации, распределяемой на втором этапе;

$DZ_{РФ}$ – размер Дотаций всем субъектам Российской Федерации, распределяемых на третьем этапе;

H_i – размер увеличения расходов бюджета субъекта Российской Федерации в связи с передачей основных полномочий по предоставлению дошкольного образования, общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования;

$H_{РФ}$ – размер увеличения расходов бюджетов всех субъектов Российской Федерации в связи с передачей основных полномочий по предоставлению дошкольного образования, общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования.

При этом право на получение Дотации, распределяемой на втором этапе, получают только субъекты Российской Федерации, для которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения ФФПР на 2005 г. меньше 110%.

Отличительной чертой всей трех этапов распределения дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ является попытка смешения компенсационных и выравнивающих свойств межбюджетных трансфертов. Установление нескольких целей для одной формы межбюджетной поддержки может привести к тому, что ни одна из них не будет эффективно достигнута, как и происходит в данном случае. В результате, с одной стороны, не обеспечивается полная компенсация снижения доходов и роста расходов региональных бюджетов, а с другой стороны, возникают негативные фискальные стимулы для региональных властей, так как методика во многом основывается не на расчетных, а на отчетных показателях.

Недостаточность компенсационных механизмов, заложенных в методику распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации по сути привела к необходимости широкомасштабного пересмотра общего объема дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ в сторону их повышения.

В *табл. 16* представлены данные о степени компенсации несбалансированности бюджетов субъектов РФ за счет выделения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Как уже было сказано выше, дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации стали главным источником мягких бюджетных ограничений в 2005 г. Вместо 10 млрд руб., предусмотренных Методикой распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2005 г. или 19,5 млрд руб., заложенных в закон о бюджете на 2005 г., было выделено свыше 52 млрд руб.

Таблица 16

Компенсация несбалансированности бюджетов субъектов РФ за счет выделения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации

Факторы, приводящие к несбалансированности бюджетов субъектов РФ в 2005 г., предусмотренные в Методике	Всего изменений в сбалансированности (млрд руб.)	Предусмотрено дотаций согласно методике в начале года	
		млрд рублей	в % от изменения в сбалансированности
1. Снижения объема средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	5,53	2,0	37,7
2. Снижения доходов и увеличения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с частичной централизацией налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата, централизации водного налога и централизацией 1,5 пункта ставки налога на прибыль в федеральном бюджете	11,72	3,0	25,6
3. Передача субъектам РФ основных полномочий по предоставлению дошкольного образования, общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования	21,33	5,0	23,4
Итого	38,58	10	25,9

Источник: Министерство Финансов РФ.

Условно можно разделить дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 4 категории по степени деструктивности воздействия на фискальное поведение субнациональных властей. В основу такого деления положены два фактора – когда было принято решение о выделении дотаций (в начале финансового года или уже по мере исполнения бюджета) и на какой основе происходило выделение этих средств (на основе решения правительства или исходя из заранее утвержденной методики) (*табл. 17*).

Как видно из представленных в *табл. 17* данных дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, выделенные субъектам РФ в 2005 г. можно разделить на 4 категории:

- 1) категория А1. Данная категория дотаций – это в основном дотации, выделяемые согласно Методике, и их негативное влияние на фискальное поведение субнациональных властей было описано выше;
- 2) категория А2. В дополнении к негативным эффектам, присущим дотациям вида А1, данный вид финансовой помощи порождает у субфедеральных властей желание решить все возникающие проблемы за счет средств федерального бюджета, а не за счет собственных фискальных усилий, так как объем этих дотаций изначально не определен;

- 3) категория Б1. Данный вид дотаций без заранее понятной процедуры распределения вызывает, с одной стороны, желание субъектов РФ получить данные финансовые ресурсы, а, с другой стороны, федеральное правительство получает возможность самостоятельного перераспределения средств в течение финансового года, что также может включать негативные последствия: политический торг, лоббирование региональных и личных интересов;
- 4) самой «вредной» по воздействию на фискальное поведение субфедеральных властей является категория дотаций Б2. В данном случае объем дотаций и процедура их распределения неизвестны заранее и являются предметом политического торга.

Таблица 17

Классификация дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, выделенных субъектам РФ в 2005

	Порядок распределения дотаций закреплён в бюджете 2005 г. (А)	Порядок распределения дотаций определяется правительством (Б)
Предусмотрено законом о бюджете, принятым перед началом 2005 финансового года (1)	14,5 млрд руб.	5,0 млрд руб.
Дополнительные дотации, предусмотренные законом о бюджете, принятым перед окончанием 2005 финансового года (2)	23,9 млрд руб.	8,6 млрд руб.

В итоге в конце 2005 г. законодательно закреплено распределение 38,4 млрд руб. дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в 2005 г.²⁸. Данный вид финансовой помощи получили почти все субъекты РФ. Исключением стали лишь 7 регионов с высокой бюджетной обеспеченностью: Липецкая, Самарская и Тюменская области, г. Санкт-Петербург, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Однако никакой значимой зависимости между уровнем бюджетной обеспеченности и размером дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ выявить не удалось. Так, 13 регионов, имеющих бюджетную обеспеченность выше среднероссийского уровня, получили дотации на сбалансированность региональных бюджетов. Даже Москва с

²⁸ См. Приложение 16 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2005 год» (в редакции Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год»» №141-ФЗ от 4 ноября 2005 года.)

бюджетной обеспеченностью в 2,2 раза выше среднероссийской получила 115 млн руб. дотаций.

Однако если разбить регионы на три группы на основе их бюджетной обеспеченности:

- 1) с бюджетной обеспеченностью выше среднероссийского уровня (эти регионы не получают дотаций из ФФПР);
- 2) с бюджетной обеспеченностью 60–100% (эти регионы получают дотации из ФФПР только на втором этапе выравнивания);
- 3) с бюджетной обеспеченностью ниже 60% (эти регионы получают дотации из ФФПР и на первом, и на втором этапах выравнивания),

то можно выявить определенную зависимость между уровнем бюджетной обеспеченности и размером дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ (см. табл. 18).

Таблица 18

Группировка регионов, получающих дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности

Уровень бюджетной обеспеченности	Количество регионов, получающих дотации на сбалансированность бюджетов субъектов РФ	Доля дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, выделенных данной группе регионов в общем объеме дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ	Среднедушевая дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ (руб.)
Более 100%	13	25,3%	271,5
60–100%	25	29,7%	235,3
Менее 60%	43	45,0%	402,8

Из представленных в табл. 18 данных видно, что среднедушевая дотация в регионах с низкой бюджетной обеспеченностью в 1,5–1,7 раза превышает соответствующий показатель в остальных регионах РФ. Сравнительно высокий уровень дотаций, приходящийся на высокообеспеченные регионы, скорее всего, вызван чисто политическими причинами. Так, выделение почти 6% данных дотаций Красноярскому краю, видимо, вызвано желанием федерального центра поддержать объединение Красноярского края с Таймырским и Эвенкийским автономными округами. Если исключить из распределения дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ политический компонент, то произойдет значительное перераспределение средств в пользу регионов с низкой бюджетной обеспеченностью. Следовательно, возникает вопрос, нужны ли вообще дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ? Этот вопрос является крайне актуальным для современной системы межбюджетных трансфертов, так как, с

одной стороны, данный вид финансовой помощи обладает рядом свойств, дестимулирующих фискальное поведение региональных и федеральных властей, а, с другой стороны, – становится все более значимым в структуре межбюджетных трансфертов. Доказательством последнего тезиса может служить не только резкий рост объема дотаций на сбалансированность в течение 2005 г., но и то, что роль этого вида финансовой помощи регионам в Концепции и методике формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу становится все более значимой.

Согласно данной Концепции в 2006 г. предусматривается реализация Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая потребует дополнительных средств субъектов Российской Федерации на обеспечение межбюджетного выравнивания муниципальных образований, выполнение ими возложенных обязательств. В этой связи объем дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 г. возрастет по сравнению с 2005 г. в 2,8 раза²⁹ и составит 55319,7 млн руб. Распределение средств будет производиться с учетом реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изменения налогового законодательства, приводящего к снижению налоговой базы бюджетов субъектов Российской Федерации. И хотя реформа местного самоуправления продлена (отложена) до 2009 г., а объем дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ в 2006 г. составит около 25 млрд руб., а Концепция была пересмотрена, возникает серьезная опасность, что все последующие резкие увеличения вертикального бюджетного дисбаланса федеральный центр будет «погашать» с помощью такого неэффективного финансового инструмента, как дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

2.3.3. Методика распределения субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов между субъектами Российской Федерации на 2006 г.

9 августа 2005 г. на заседании рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации была одобрена методика распределения субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов между субъектами Российской Федерации на 2006 г.

Согласно методике в 2006 г. субъекты РФ получают субсидии из Фонда софинансирования социальных расходов на обеспечение мер социальной поддержки 4-х категорий граждан:

- 1) реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;

²⁹ Здесь имеется в виду объем дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ, предусмотренный законом о федеральном бюджете, принятом в начале 2005 г., – 19,5 млрд руб.

- 2) тружеников тыла;
- 3) ветеранов труда;
- 4) граждан, имеющих детей.

Расчет субсидий субъектам РФ по первым двум категориям граждан основан на использовании двух показателей: численности граждан, принадлежащих к соответствующей категории и проживающих на территории субъекта РФ, и установленного федеральным центром размера денежной выплаты на одного получателя (227,9 руб. в месяц для жертв политических репрессий и 206,7 руб. в месяц для тружеников тыла).

По оставшимся двум категориям размер субсидий рассчитывается по более сложной формуле, учитывающей дифференциацию масштаба цен и уровень бюджетной обеспеченности региона (от него зависит уровень софинансирования социальных расходов).

Для расчетов субсидий ветеранам труда используется индекс бюджетных расходов из формулы распределения дотаций из ФФПР, а для расчетов субсидий гражданам, имеющим детей – средневзвешенный (по численности населения соответствующих городов и районов) районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральными нормативными актами в этих городах (районах) субъекта Российской Федерации.

При этом уровень софинансирования расходов из федерального бюджета по обеим категориям граждан определяется по формуле:

$$\text{а) если } BO_i < 1: \quad Y_i = 1 - BO_i \times (0,6 / BO_{\text{мин}}),$$

где Y_i – уровень софинансирования расходов из федерального бюджета;

BO_i – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации после распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;

$BO_{\text{мин}}$ – минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации после распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;

$$\text{б) если } 1 < BO_i < 1,2: \quad Y_i = 0,1 / BO_i,$$

$$\text{в) если } BO_i > 1,2: \quad Y_i = 0,05 / BO_i$$

Как и в случае с дотациями на стабилизацию региональных финансов очевидна попытка с помощью одного инструмента межбюджетных отношений достичь одновременно стабилизационного (компенсационного) и выравнивающего эффекта. Однако приведенная выше формула расчета уровня софинансирования не вполне способствует выравниванию уровня социально-экономического развития регионов.

На *рис. 18* представлена зависимость между бюджетной обеспеченностью и уровнем софинансирования социальных расходов в 2006 г., учитывая, что минимальный уровень бюджетной обеспеченности составил 64%.

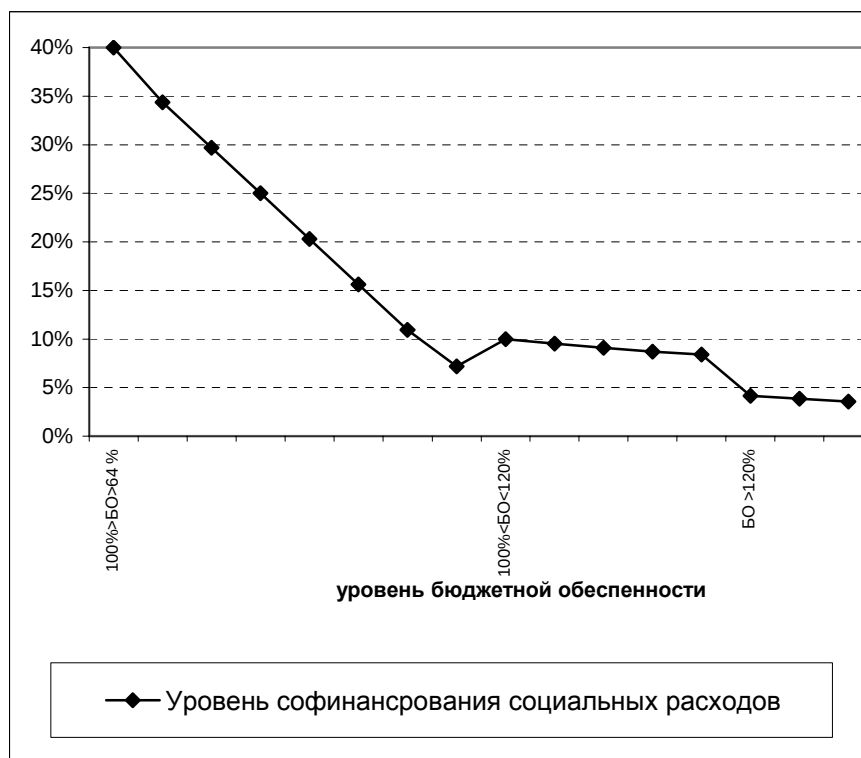


Рис. 18. Зависимость уровня софинансирования социальных расходов в 2006 г. от уровня бюджетной обеспеченности.

Как видно из представленных на *рис. 18* данных, при бюджетной обеспеченности от 64% до 100% значения уровня софинансирования социальных расходов убывает в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности. Однако формула расчета уровня софинансирования социальных расходов имеет два значительных искажения при переходе из одного шедуля бюджетной обеспеченности в другой:

1) Региону с бюджетной обеспеченности 99% присвоен уровень софинансирования социальных расходов 7,2%, а регион с бюджетной обеспеченностью 100% почему-то имеет уровень софинансирования социальных расходов 10%;

2) Регион с бюджетной обеспеченностью 119% получит уровень софинансирования социальных расходов 8,4%, а регион с бюджетной обеспеченностью 120% – только 4,1%.

Представляется более эффективным:

1. Не делить льготников на федеральных и региональных и обеспечивать «монетизацию льгот» за счет субвенций регионам из федерального бюджета;

2. При предоставлении финансовых ресурсов по всем перечисленным категориям граждан должен учитываться региональный масштаб цен;

3. Предоставление субсидий и субвенций из федерального бюджета не должно зависеть от бюджетной обеспеченности региона. Если все-таки по каким-либо причинам устанавливается такая зависимость, она не должна

оказывать негативное воздействие на фискальное поведение субнациональных властей: регион, имевший большую бюджетную обеспеченность до получения финансирования из федерального центра, должен сохранить свое преимущество и после получения финансовой помощи.

2.3.4. Методика распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций между субъектами Российской Федерации на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России», на 2006 г.

Эта методика была одобрена 9 августа 2005 г. на заседании рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Расчет субсидий субъектам РФ на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан основан на использовании трех показателей: 1) численности граждан, имеющих право на льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг в субъекте РФ; 2) федерального стандарта социальной нормы жилья, применяемого для расчета межбюджетных трансфертов, в размере 18 квадратных метров на человека; 3) федерального стандарта стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 квадратный метр общей площади жилья в месяц на 2006 г., установленный постановлением Правительства Российской Федерации, по субъекту Российской Федерации (этот показатель учитывает межрегиональную дифференциацию цен по услугам ЖКХ).

Расчет субсидий субъектам РФ на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», Почетный донор России», на 2006 производится на основании 2-х показателей: 1) численности граждан, награжденных знаком «Почетный донор СССР», Почетный донор России», в субъекте Российской Федерации; 2) размера ежегодной денежной выплаты гражданам, награжденным знаком «Почетный донор СССР», Почетный донор России», установленный на 2006 г. в сумме 6420 руб.

Представляется необходимым при расчете субсидий для социальной поддержки доноров также учитывать межрегиональную дифференциацию цен. Так как доноры нуждаются прежде всего в дополнительных продуктах питания, рационально использовать индекс цен на продовольственные товары для учета межрегиональной дифференциации уровня цен.

2.3.5. Применение новой методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

В соответствии с требованиями нового бюджетного законодательства 1 января 2005 г. вступила в силу новая Методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФРП), которая была разработана и утверждена Постановлением Правительства РФ от 22 ноября

2004 г. № 670. В прошлогоднем обзоре³⁰ было дано подробное описание новой методики распределения средств ФФПР, а так же проведен анализ ее достоинств и недостатков. В настоящем разделе описано распределение дотаций из ФФПР на 2006 г., а так же представлены некоторые рекомендации по усилению выравнивающих свойств дотаций из ФФПР, необходимые для полного отказа от дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в пользу увеличения дотаций из ФФПР.

В 2006 г. дотации из ФФПР получают 65 регионов, что на 4 региона меньше, чем в 2005 г. Данное изменение вызвано следующими причинами:

1) в 2006 г. дотации Корякскому, Усть-Ордынскому Бурятскому, Агинскому-Бурятскому автономным округам не отделяются от дотаций тех областей, куда входят данные округа. Поэтому формально в методике распределения дотаций из ФФПР данные округа как административно-территориальные образования не фигурируют;

2) в 2006 г. Челябинская и Томская области перестали получать дотации из ФФПР, так как их бюджетная обеспеченность превысила среднероссийский уровень;

3) в 2006 г. Республика Удмуртия будет получать дотации из ФФПР, так как ее бюджетная обеспеченность стала ниже среднероссийского уровня.

На *рис. 19* представлена динамика неравномерности уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001–2006 гг.

Как видно из *рис. 19* коэффициент вариации бюджетной обеспеченности до выравнивания вырос с 67% в 2001 г. до 83% в 2004 г., а коэффициент вариации бюджетной обеспеченности после выравнивания вырос соответственно с 62% до 78%. Это свидетельствует о том, что, несмотря на усилия федерального центра по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ в период 2001–2004 гг., неравенство в уровне бюджетной обеспеченности только возрастало. В 2005 г. впервые за рассматриваемый период произошло значимое снижение неравномерности в расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, которое продолжилось и в 2006 г. Однако трудно судить насколько это снижение произошло из-за изменения формулы распределения дотаций из ФФПР. Например, значительного выравнивающего эффекта в 2006 г. удалось достичь из-за того, что бюджетная обеспеченность Корякского, Усть-Ордынского Бурятского, Агинского-Бурятского и Ненецкого автономных округов не считалась отдельно, как в предыдущие годы, а была интегрирована в соответствующие показатели тех областей, куда входят данные округа. Особенно сильный выравнивающий эффект произошел при объединении в рамках распределения дотаций из ФФПР Ненецкого автономного округа, чья бюджетная обеспеченность значительно выше среднероссийского уровня, и Архангельской области, которая является дотационной с точки зрения методики распределения дотаций из ФФПР. В результате бюджетная обеспеченность Архангельской области вы-

³⁰ См. обзор «Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы». Выпуск 26. М., ИЭПП, 2005.

росла с 56,4% в 2005 г. до 70,5% в 2006 г., и область получила в 2006 г. дотаций на 810 млн меньше, чем в 2005 г.

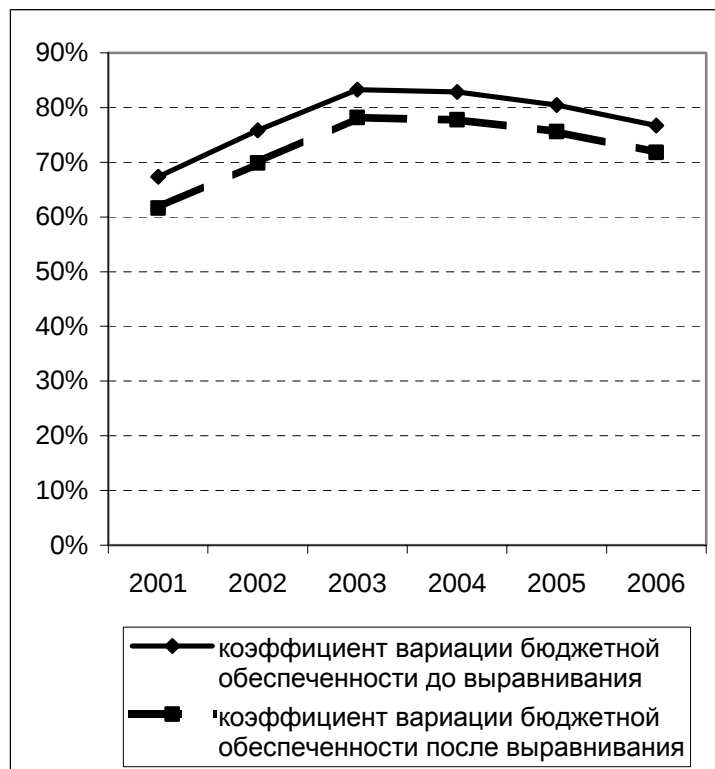


Рис. 19. Динамика неравномерности уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001–2006 гг.

Объем ФФПР в реальном выражении вырос в 2006 г. на 8,3% по сравнению с 2005 г. Вместе с тем 18 регионов в реальном выражении получают из ФФПР в 2006 г. дотаций меньше, чем в 2005. К этим регионам относятся: Белгородская, Калужская, Курская, Орловская, Рязанская, Тульская, Томская, Магаданская, Амурская, Омская, Новосибирская, Архангельская, Кемеровская, Курганская и Челябинская области, Республика Хакасия, Алтайский край, Приморский край. Причем снижение дотаций из ФФПР в реальном выражении никак не связано с уровнем бюджетной обеспеченности.

Объем ФФПР явно недостаточен для того, чтобы при приложении одинаковых налоговых усилий субфедеральные власти имели бы равную возможность предоставлять одинаковый уровень сопоставимых общественных благ своим гражданам. Кроме того, минимальный уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций из ФФПР остается крайне низким. На рис. 20 представлена динамика уровня минимальной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций из ФФПР.



Рис. 20. Динамика минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001–2006 гг.

Из представленных на *рис. 20* данных видно, что минимальная бюджетная обеспеченность субъекта РФ в 2005–2006 гг. составила 64%, что является недопустимо низким уровнем бюджетной обеспеченности и вызывает необходимость использования дополнительных трансфертных механизмов для выравнивания вертикального и горизонтального бюджетного дисбаланса. Иными словами можно говорить о том, что недостаточность объема ФФПР и низкая степень выравнивания уровня бюджетной обеспеченности косвенно приводят к необходимости использования дотаций на поддержание мер по сбалансированности бюджетов субъектов РФ, мягким бюджетным ограничениям и всему комплексу описанных выше негативных эффектов.

Возможным решением данной проблемы могло бы стать изменение формулы распределения дотаций из ФФПР. При этом такое изменение должно отвечать нескольким требованиям:

- 1) увеличивать прогрессивность выравнивания;
- 2) сохранять заинтересованность региональных властей в самостоятельном увеличении бюджетной обеспеченности, т.е. регионы с большей бюджетной обеспеченностью до выравнивания должны сохранить определенное преимущество и после выравнивания;
- 3) изменение должно затрагивать как можно меньше параметров в формуле выравнивания, чтобы сохранить преемственность с предыдущей формулой, при этом схема расчетов не должна усложняться.

Однако, одним из достоинств предоставления межбюджетных трансфертов является предсказуемость и стабильность во времени. Если менять методику распределения дотаций из ФФПР часто, ни о какой стабильности говорить нельзя. Скорее всего, пересмотр действующей методики распределения дотаций из ФФПР целесообразен в среднесрочной перспективе.

2.3.6. Влияние новой системы выборов глав субъектов РФ на межбюджетные отношения

В обзоре ИЭПП «Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы» был проведен анализ влияния новой системы выборов глав субъектов РФ на организацию межбюджетных отношений и фискального федерализма в целом. 2005 г. позволяет подвести некоторые промежуточные итоги введения новой модели федерализма в России. Подтвердился прогноз, сделанный нами о том, что решение о фактической отмене выборности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации будет оказывать влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов в среднесрочной перспективе.

Все промежуточные итоги можно разделить на 3 группы:

1. Непосредственные политические изменения от внедрения новой системы выборов глав субъектов РФ. 15 декабря 2004 г. были опубликованы поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В данном законе содержалось решение о фактической отмене выборности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По новой схеме выборов отменяются прямые выборы глав исполнительной власти регионов, взамен вводится утверждение лица, претендующего на данный пост, законодательным органом власти субъекта Федерации. При этом кандидатуру на пост главы исполнительной власти предлагает президент РФ.

Первоначально можно было предположить, что в 2005 г. новая схема выборов-назначений не будет использоваться федеральным центром слишком часто, играя роль определенного стратегического административного ресурса федерального центра, которым нельзя злоупотреблять, чтобы не нарушить политическую стабильность в стране. Однако в 2005 г. федеральная власть активно пользовалась этим инструментом:

- по новой схеме было назначено 44 губернатора в 43 регионах (в Тюменской области губернатор назначался дважды из-за назначения С.С.Собянина Руководителем Администрации Президента);
- не переназначены на новый срок 7 губернаторов;
- отрешен от должности 1 губернатор.

Можно назвать две основные причины того, что почти в половине субъектов Федерации в 2005 г. губернаторы были «выбраны» по новой схеме. Во-первых, около 80% из назначенных губернаторов – это главы исполнительной власти субъектов РФ, избранные до политической реформы, и поставившие перед Президентом РФ вопрос о доверии. Такое доверие им было оказано, и они продолжили исполнять свои обязанности, но уже не как избранные населением губернаторы, а «выбранные» федеральным центром. Эту тенденцию можно охарактеризовать как условно-положительную, так как высокая доля губернаторов, одобренная федеральным центром, увеличивает стабильность региональной политической системы. Во-вторых, сравнительно большое

число губернаторов, не переназначенных на новый срок или отрешенных от должности, может объясняться особенностями кадровой политики Президента РФ: назначения проводятся целыми кадровыми пакетами. Исходя из этого, можно предположить, что в последующие годы федеральный центр будет проводить взвешенную кадровую политику в регионах, не допуская кадровой чехарды, но и не стесняясь отрешать от власти нелояльных или вопиюще неэффективных руководителей.

Мы предполагали, что принятые решения по изменению схемы выборов глав исполнительной власти субъектов РФ являются следствием эксперимента с введением должностей полномочных представителей президента в федеральных округах, положительные результаты которого оказались достаточно скромными по сравнению с первоначальными ожиданиями. Однако на настоящий момент это предположение не подтвердилось – в 2005 г. не произошло никаких изменений в статусе полномочных представителей Президента в федеральных округах, несмотря на очевидную необходимость таких изменений. Прежде всего, новый статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации определяется более высоким уровнем легитимности по сравнению с полномочными представителями Президента России в федеральных округах. Первые фактически назначаются и Президентом России, и Законодательным собранием соответствующего субъекта Российской Федерации, вторые – только Президентом. Поскольку наделение высших региональных должностных лиц полномочиями осуществляется по инициативе Президента России, то они, по существу, становятся его представителями в регионе. Неизбежно возникает правовая двусмысленность и параллелизм полномочий, их дублирование. Это значит, что со временем потребуются существенная корректировка института полномочных представителей Президента России в федеральных округах. Иначе скоро полпреды превратятся в «половинчатых» представителей. Скорее всего, полпредам достанется роль контролеров за действиями губернаторов.

Новая схема выборов губернаторов не является самодостаточным мероприятием и потребует дальнейших шагов по усилению контроля за действиями глав исполнительной власти субъектов РФ. Планомерное осуществление этих мероприятий приведет к окончательному формированию российской национальной модели федерализма, о которой говорилось выше. Условно можно назвать такую систему корпоративно-командным федерализмом. Для более-менее эффективного функционирования такой системы жизненно важна система контроля федерального центра за экономической деятельностью губернаторов, так как именно федеральный центр при новой схеме выборов несет политическую ответственность за социально-экономическое положение территорий.

2. Попытки создания методики оценки деятельности губернаторов в 2005 году. В 2005 г. подтвердились наши предположения³¹, о том, что при

³¹ См. обзор «Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы». Выпуск 26. М., ИЭПП, 2005.

изменении схемы выборов губернаторов федеральный центр будет вынужден обратиться к поиску новых инструментов, основанных на принуждении и иерархическом контроле над механизмом межбюджетного регулирования. В течение всего года Администрацией Президента, рабочей группой полпреда президента в Южном федеральном округе Дмитрия Козака, Министерством финансов РФ и некоторыми другими органами власти предпринимались попытки сформулировать критерии оценки деятельности губернаторов и методологию мониторинга соответствия этим критериям. Можно выделить 3 промежуточных результата этой работы:

1. Министерством финансов РФ был разработан Порядок осуществления мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации³². Отличительной чертой данного приказа является попытка оценить соблюдение субъектами РФ требований Бюджетного кодекса и качество управления бюджетами субъектов РФ на основе их отклонения от определенных, заданных федеральным центром параметров. Если в случае с контролем за соблюдением требований БК такие критерии очевидны и необходимость в их контроле не вызывает сомнения, то в случае с оценкой качества управления бюджетом субъекта РФ предлагаемый порядок является довольно спорным.

Согласно приказу Минфина РФ мониторинг соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса и качества управления бюджетами субъектов РФ проводится ежеквартально Департаментом межбюджетных отношений по двум направлениям: соблюдение требований Бюджетного Кодекса РФ и условия качества управления бюджетами субъектов РФ.

Соблюдение требований Бюджетного Кодекса РФ включает в себя соответствие следующим критериям:

БК1 – предельный размер государственного долга субъекта РФ не должен превышать объем доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

БК2 – предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ без учета поступлений от продажи имущества не должен превышать 15% объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета³³;

БК3 – максимальное отношение текущих расходов бюджета субъекта РФ к объему доходов бюджета субъекта РФ (текущие расходы бюджета субъекта РФ не могут превышать объем доходов бюджета субъекта РФ);

БК4 – предельный объем расходов на обслуживание государственного долга не должен превышать 15% объема расходов бюджета субъекта РФ;

БК5 – условия оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации (для субъектов РФ, получающих дотации на

³² См. Приказ Минфина России № 98 от 11.05.2005 г.

³³ См. ст.92 БК.

выравнивание уровня бюджетной обеспеченности размеры оплаты труда государственных гражданских служащих не могут превышать размеры оплаты труда, установленные для соответствующих категорий федеральных государственных служащих);

Условия качества управления бюджетами субъектов РФ оцениваются по 11 параметрам:

KY1 – исполнение бюджета по доходам (без учета безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы), в процентах от первоначально утвержденного значения должно превышать 95%;

следующие 3 критерия связаны с кредиторской задолженностью региона и отчасти дублируют друг друга:

KY2 – кредиторская задолженность по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы. Данный критерий рассчитывается по следующей формуле:

$$KY2_i = A_i * 12 / B_i,$$

где KY2_i – значение индикатора по субъекту Российской Федерации;

A_i – кредиторская задолженность по выплате заработной платы по субъекту РФ на конец отчетного периода;

B_i – утвержденный законом о бюджете субъекта РФ годовой объем расходов на выплату заработной платы из бюджета субъекта РФ.

Значение KY1 не может превышать 1;

KY3 – кредиторская задолженность по начислениям на оплату труда, рассчитывается аналогично KY2 и отчасти дублирует его, так как регион, имеющий проблемы с задолженностью по заработной плате, скорее всего, будет неблагополучным и с точки зрения задолженности по начислениям на заработную плату;

KY4 – кредиторская задолженность по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями рассчитывается аналогично двум предыдущим видам кредиторской задолженности;

KY5 – установленный уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг должен быть равен или превышать 95%;

KY6 – фактический уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг должен быть равен или превышать 85%;

KY7 – максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Почему-то в методике значение K7 должно быть равно или выше 21%, тогда как по требованию Жилищного Кодекса максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи не может превышать 22%, а региональные власти могут по своему усмотрению снижать эту величину. На наш взгляд, критерий KY7 не только не согласовывается с требованиями российского законодательства, но и никак не характеризует качество управления бюджетами субъектов РФ. Данный критерий может быть исключен из методики без ущерба для ее полноты;

КУ8 – отношение тарифа на электроэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону) не должно превышать 1,35;

КУ9 – отношение тарифа на теплоэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону) не должно превышать 1,35;

КУ10 – уровень погашения начисленных субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг должен быть больше 90%;

КУ11 – сумма просроченной (неурегулированной) задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации должна отсутствовать. Формулировка данного критерия также вызывает сомнения, ведь важен не только факт наличия просроченной задолженности, но и ее объем. Согласно нынешнему порядку регионы, имеющие просроченную задолженность в 1 руб. и в 1 млрд руб. будут одинаковыми нарушителями требования КУ11. Хотя в первом случае экономические и социальные последствия такой просроченной задолженности не требуют вмешательства федерального центра, а во втором случае требуются немедленные и широкомасштабные действия всех уровней власти. Доказательством вышеприведенных рассуждений могут служить данные о просроченной кредиторской задолженности субъектов РФ на 01.10.2005 г.³⁴: просроченная кредиторская задолженность в Тверской области составила 1 тыс. рублей, а в Камчатской области – 3,58 млрд руб. Несмотря на то, что в первом случае это «досадное недоразумение», а во втором – «бюджетная катастрофа», оба региона признаются одинаковыми нарушителями в рамках вышеописанного порядка. В этой связи нынешняя формулировка критерия КУ11 является мало информативной для принятия управленческих решений на федеральном уровне.

В 2005 г. был впервые проведен мониторинг согласно разработанному Минфином порядку (табл. 19).

Таблица 19

Результаты мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации на 1.10.2005 г.

Критерии мониторинга	Соблюдение требования Бюджетного кодекса (БК)					Оценка качества управления бюджетами субъектов РФ (КУ)											Итого
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Количество субъектов имеющих нарушения	5	2	6	0	58	18	0	3	9	67	80	19	57	35	28	43	88
Итого нарушений				71							359						430

Источник: Министерство Финансов Российской Федерации.

³⁴ Источник: Министерство Финансов РФ

Как видно из представленных *табл. 19* данных наибольшее число нарушений (83%) приходится на несоответствие критериям оценка качества управления бюджетами субъектов. Из нарушений требований Бюджетного Кодекса значительным является только превышение размеров оплаты труда государственных гражданских служащих для субъектов РФ, получающих дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, размеров оплаты труда, установленных для соответствующих категорий федеральных государственных служащих – 13% от общего числа нарушений.

Наиболее распространенные нарушения приходятся на качество управления бюджетами субъектов РФ:

- фактический уровень оплаты населением ЖКУ меньше 85% в 80 регионах – 19% нарушений;
- установленный уровень оплаты населением ЖКУ меньше 95% в 67 регионах – 16% нарушений;
- отношение тарифа на электроэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону) превышает 1,35 в 57 регионах – 13% нарушений.

В среднем регионы имели по 5 нарушений установленных требований. Не имела нарушений только Республика Хакасия, остальные регионы имели от одного до десяти нарушений. Возникает вопрос, как применить полученные результаты? Следует ли из этого, что необходимо заменить всех губернаторов России, кроме губернатора Хакасии? Или же необходимо применять какие-либо меры по исправлению ситуации в регионах, имеющих количество нарушений, превышающее среднероссийский уровень? Очевидно, что при отсутствии оценки степени нарушения того или иного критерия, оценки значимости этого критерия и неоднозначности выбора самих критериев оценки предложенный Минфином порядок мониторинга финансового положения субъектов РФ имеет низкую практическую применимость.

2. В конце 2005 г. Министерством финансов РФ была произведена сравнительная оценка 9 субъектов РФ за 2004 г. по 13 блокам:

- 1) Экономика.
- 2) Долговая нагрузка.
- 3) Соблюдение Бюджетного кодекса.
- 4) Управление расходными обязательствами.
- 5) Финансовая политика и взаимоотношения с нижестоящими бюджетами.
- 6) Реформа бюджетного процесса и управления расходами.
- 7) Бюджетирование ориентированное на результат.
- 8) Административная реформа.
- 9) Реформирование государственного сектора экономики.
- 10) Совершенствование системы инвестиций.
- 11) Создание условий для развития доходной базы.
- 12) Совершенствование долговой политики.
- 13) Совершенствование межбюджетных отношений.

Каждый блок включает в себя несколько показателей. Каждому показателю присвоен определенный вес. Сумма весов всех показателей в одном блоке, показывает значимость каждого блока.

Не вдаваясь в детальный анализ качества методики можно отметить один системный недостаток практически любой методики, создаваемой федеральным центром для оценки деятельности субфедеральных властей. Задача субфедеральных властей состоит в том, чтобы предоставить определенный набор необходимых общественных благ за определенную цену в виде налогов с целью максимизации общественной функции полезности граждан данной территории. Все же методики, созданные федеральным центром, вольно или невольно будут учитывать интересы федерального центра в регионах.

Так, наиболее важную роль в оценке субфедеральных властей федеральным центром играют направления, выбранные как приоритетные самим федеральным центром. Например, для федерального центра важна долговая политика регионов, так как она влияет на общий объем государственного долга и на стабильность региональных финансов, поэтому вес двух блоков, связанных с долговой политикой, составляет 24%. Для федерального центра важно, чтобы регион соблюдал требования Бюджетного кодекса, проводил бюджетирование, ориентированное на результат, меньше зависел от федеральной финансовой помощи и т.д., и вес бюджетной политики составляет 41%. Показатели, которые не относятся непосредственно к деятельности Минфина России в региональном разрезе: экономический рост, занятость населения, инвестиции и т.д. – либо отсутствуют в методике сравнительной оценки, либо имеют в ней малый вес (блок экономика имеет вес 3%).

3. Третьей попыткой сформулировать критерии оценки деятельности губернаторов и методологию мониторинга соответствия этим критериям стали предложения Рабочей группы полпреда президента в Южном федеральном округе Дмитрия Козака, которая направила на экспертизу в президентскую администрацию законопроект, содержащий четкие критерии оценки деятельности губернаторов. Данный законопроект направлен на ужесточение контроля за деятельностью губернаторов и предусматривает ограничение полномочий глав «дотационных» регионов. Так, вместе с внесением бюджета на рассмотрение местного парламента губернатор должен будет спрогнозировать динамику развития региона по 30 критериям и в конце года предоставлять отчет о проделанной работе. Исходя из этого, полпреды и президент будут принимать решение о том, отстранить ли губернатора от должности или оставить его на посту. Кроме того, если в течение двух лет бюджет региона более чем на половину формируется за счет трансфертов из федерального бюджета, то контроль за расходованием средств переходит от губернатора к Федеральному казначейству. Если при тех же условиях доля трансфертов из федерального бюджета составляет 80%, или если долги региона перед цен-

тром превышают 30 % собственных доходов, то предлагается ввести временную финансовую администрацию, как это де-факто реализуется в настоящее время в Чечне. При этом губернаторы могут отказаться от введения внешнего управления, но тогда они обязаны отказаться и от дотаций из центра. Кроме того, губернаторам будет запрещено создание любых внебюджетных фондов, которые сегодня являются легальной формой отъема денег у региональных бизнесменов. Губернаторов будут оценивать по следующим критериям: 1. Годовой темп изменения валового регионального продукта. 2. Объем валового регионального продукта на одного жителя. 3. Уровень дотационности регионального бюджета. 4. Объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного жителя. 5. Темп изменения объема поступления в федеральный бюджет налогов и сборов в расчете на одного жителя региона. 6. Темп изменения площадей земель, находящихся в сельскохозяйственном обороте. 7. Темп изменения объема поступления доходов от использования имущества, находящегося в собственности региона. 8. Темп изменения протяженности автодорог общего пользования межуниципального значения с твердым покрытием. 9. Темп изменения доли убыточных государственных унитарных предприятий, находящихся в собственности региона. 10. Отношение объема просроченной задолженности бюджета региона к его объему доходов. 11. Темп изменения реальных денежных доходов жителей. 12. Соотношение среднедушевых доходов жителей и прожиточного минимума. 13. Темп изменения размера зарплаты бюджетников, финансируемых за счет средств регионального бюджета. 14. Площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя. 15. Уровень безработицы. 16. Количество созданных рабочих мест. 17. Снижение задолженности по зарплате. 18. Миграционный прирост (убыль) населения. 19. Темп изменения объема продукции малых предприятий. 20. Оборот розничной торговли. 21. Темп изменения количества хозяйственных обществ и товариществ, а также индивидуальных предпринимателей. 22. Средняя продолжительность жизни. 23. Коэффициенты рождаемости, смертности. 24. Величина естественного прироста (убыли) населения. 25. Коэффициент младенческой смертности. 26. Средний срок пребывания граждан в стационарных лечебно-профилактических учреждениях. 27. Соотношение численности граждан пожилого возраста, обеспеченных всеми видами соцобслуживания на дому, и численности нуждающихся в таком обслуживании. 28. Удельный вес детей в возрасте от 7 до 15 лет, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, в общей численности детей данной возрастной категории. 29. Удельный вес учащихся в общеобразовательных учреждениях, образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования, обучающихся во вторую смену. 30. Годовой темп снижения преступлений в сфере госуправления, совершенных госслужащими региона.

Несмотря на довольно широкий перечень критериев оценки деятельности губернатора, эта методика также обладает определенными недостатками, вытекающими из универсального подхода к регионам. Так, например, в регионе с низким уровнем преступлений в сфере госуправления довольно трудно будет добиться высокого темпа снижения этого показателя. А возможное незначительное повышение этого показателя также может быть совершенно нерепрезентативным для принятия кадровых решений по руководству этого региона. В благополучных по каким-либо показателям регионах трудно добиться значительного улучшения этих показателей, скорее всего, они будут колебаться вокруг определенного уровня, изменение которого требует улучшения ситуации в целом по России. Согласно предлагаемым критериям данные регионы могут несправедливо получить не самые высокие оценки.

Подытоживая все вышесказанное, можно сформулировать следующие выводы:

1. Отмена выборов глав субъектов РФ поставила перед федеральным центром трудно решаемую задачу формализовать процесс оценки деятельности губернаторов.

2. Все созданные на настоящий момент методики не лишены определенных недостатков. Общим для всех недостатком является то, что в методике описывается эталон поведения губернатора с точки зрения федерального центра, а не с точки зрения граждан, проживающих на территории региона. Насколько значимым является данный недостаток, покажет время.

3. Остается открытым вопрос можно ли применить даже идеально написанную методику на практике, так как это связано с двумя трудноразрешимыми проблемами:

- 1) проблема информационного искажения. Губернатор имеет значительные возможности по искажению информации, на основе которой его оценивает федеральный центр. Возникает необходимость создания независимой от глав субъектов РФ системы сбора информации о ситуации в регионах и деятельности субфедеральных властей;
- 2) проблема политического выбора между лояльностью губернатора, его политическим весом, с одной стороны, и степенью соответствия его действий критериям федерального центра, с другой стороны. Неизбежно возникает вопрос, если политически важный и/или лояльный федеральному центру губернатор не впишется в критерии федерального центра, что будет делать федеральный центр? Будет менять свои критерии оценки, даст региону дополнительные финансовые ресурсы, чтобы подтянуть его под свои критерии, закроет глаза на данную ситуацию или, рискуя политической стабильностью, отрешит губернатора от власти? Ответ на этот вопрос в нынешней России наиболее сложен.

Объединение регионов. Еще одним значимым политическим итогом 2005 г., оказавшим влияние на межбюджетные отношения и субнациональные

финансы, стало усиление процесса объединения регионов. Вслед за объединением Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области в 2003 г. объединительные процессы в 2005 г. затронули Красноярский край, Таймырский и Эвенкийский автономные округа; Камчатскую область и Корякский автономный округ. Усилились также дискуссии по объединению других регионов Российской Федерации.

Можно выделить несколько аргументов в пользу укрупнения регионов РФ:

1) объединение приведет к снижению экономической поляризации. Например, объединение Красноярского края (бюджетная обеспеченность выше среднероссийской) с двумя автономными округами, имеющими бюджетную обеспеченность ниже среднероссийского уровня, приведет к появлению одного региона с бюджетной обеспеченностью выше среднероссийского уровня. Это позволит федеральному центру тратить сравнительно меньше ресурсов на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития регионов;

2) объединение регионов приведет к диверсификации региональной экономики, что сделает региональные бюджеты более устойчивыми к внешнеэкономическим шокам. Увеличение устойчивости региональных бюджетов и региональной экономики в целом позволит федеральному центру не тратить финансовые ресурсы на стабилизацию региональных финансов, что крайне важно в виду отсутствия в современной России эффективных трансфертных инструментов стабилизации региональных бюджетных доходов;

3) объединение регионов позволит отойти от нерационального административно – территориального деления страны по национальному признаку. Такое деление было вызвано национальной политикой в СССР и не предусматривало создание самостоятельных субфедеральных органов власти, способных наиболее эффективным образом удовлетворить потребности граждан данной территории в общественных товарах и услугах. Более того, деление России по национальному признаку чрезвычайно опасно с точки зрения политической стабильности;

4) более крупные административно-территориальные образования смогут экономить на масштабах как минимум по управленческим расходам;

5) более крупные и богатые регионы, как правило, обеспечивают большую степень финансовой самостоятельности для местного самоуправления³⁵. Во всяком случае, у них для этого больше возможностей, и они больше заинтересованы в создании органов власти, максимально приближенных к людям.

Однако в России объединение регионов может иметь вполне очевидные недостатки, связанные с тем, что процесс объединения регионов искусственно стимулируется федеральным центром. Приведем несколько фактов,

³⁵ См. Paying for Cities. The Search for Sustainable Municipal Revenues, Institute for Public Economics. Western Studies in Economic Policy № 9, 2003.

доказывающих, что объединение регионов крайне желательно для федерального центра, и он готов оплачивать издержки этого процесса:

1. В 2005 г. Красноярский край получил 2,2 млрд дотаций на сбалансированность регионального бюджета. При этом, что никакого явного ухудшения в финансовом положении края в 2005 г. отмечено не было;

2. В 2006 г. Красноярский край получит только 140 млн дотаций на сбалансированность, зато в статье 44 Закона о федеральном бюджете на 2006 г. прописана дотация бюджету Красноярского края в сумме 2 млрд руб.

3. Было бы логично, выдавая определенные финансовые ресурсы Красноярскому краю для избежания возможной несбалансированности его бюджета вследствие объединения с двумя автономными округами, прекратить выделение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в этих регионах.³⁶ Однако этого не произошло в 2006 г. Таймырский и Эвенкийский автономные округа получили соответственно 1,8 и 1,2 млрд руб. из ФФПР.

4. В 2005 г. президентом были подписаны Указ № 1227 от 21.10.05 г. «О мерах по социально-экономическому развитию Камчатской области и Корякского автономного округа» и Указ № 412 от 12.04.05 г. «О мерах по социально-экономическому развитию Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа». Согласно этим указам планируется:

для Камчатской области и Корякского автономного округа:

- оказать государственную поддержку в строительстве теплоэлектроцентралей малой мощности в с. Тиличики и пгт Палана (с вводом в эксплуатацию в 2006 г.), в с. Манилы, с. Тигиль и пос. Оссора (с вводом в эксплуатацию в 2008 г.), а также в формировании инфраструктуры для доставки местных энергетических углей;
- оказать государственной поддержки в проведении неотложных работ по восстановлению сетей электроснабжения в населенных пунктах Корякского автономного округа;
- строительство автомобильной дороги Мильково – Ключи – Усть-Камчатск;
- строительство взлетно-посадочной полосы и аэропорта в пгт Палана;
- завершение реконструкции морского вокзала в г. Петропавловске-Камчатском;
- обеспечение федерального государственного унитарного предприятия «Корякское авиапредприятие» воздушными судами для организации авиапассажирских перевозок в отдаленных труднодоступных местностях по местным воздушным линиям;

³⁶ Например, как уже писалось выше, в 2006 г. бюджетную обеспеченность Архангельской области рассчитали вместе с Ненецким автономным округом, в результате финансирование области из ФФПР в 2006 г. резко сократилось.

- оказать государственную поддержку в приобретении автотранспортных средств повышенной проходимости для развития межпоселкового пассажирского сообщения наземным транспортом;
- сейсмоусиление объектов социальной сферы Камчатской области;
- переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда;
для Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов:
- оказать содействие в реализации в 2005–2009 гг. инвестиционного проекта по освоению Ванкорского нефтегазового месторождения;
- оказать государственную поддержку в обеспечении начала эксплуатации Богучанской ГЭС в 2010 г. и подготовки зоны затопления водохранилища.
- осуществить в 2005–2010 гг. комплекс мероприятий по развитию транспортной и социальной инфраструктуры Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа, предусмотрев:
 - реконструкцию взлетно-посадочных полос аэропорта Емельяново (г. Красноярск) с вводом в эксплуатацию в 2006 г. и аэропорта Хатанга (пос. Хатанга) с вводом в эксплуатацию в 2007 г.;
 - строительство первой очереди транспортного обхода г. Красноярска с мостовым переходом через р. Енисей с вводом в эксплуатацию в 2009 г.;
 - строительство первой очереди автомобильной дороги Канск – Абан – Богучаны на участке 208 – 220-й километр с вводом в эксплуатацию в 2006 г.;
 - переселение в 2005–2010 гг. из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей проживающих на территориях Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Эвенкийского автономного округа и Красноярского края граждан, жилищные субсидии которым предоставляются в первую и вторую очередь.

Правительство Российской Федерации согласно данным указам должно предусматривать в установленном порядке средства на финансирование перечисленных мероприятий при формировании проектов федерального бюджета на 2006 г. и последующие годы.

Основываясь на приведенных выше данных можно сделать вывод о том, что федеральный центр активно вмешивается в процесс объединения регионов. Это может привести к определенным неблагоприятным экономическим эффектам. Желательным видится объединение регионов снизу, когда граждане субъектов федерации решают, что власти единого административно-территориального образования могут лучше удовлетворить их интересы и потребности. Когда же процесс объединения субсидируется федеральным центром возникает стремление к объединению ради объединения, чтобы привлечь финансовые ресурсы федерального центра.