

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2004 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 26)

**Москва
март 2005**

УДК 338.1(470+571)
ББК 65.9(2Рос)
Р76

Агентство СІР РГБ

Институт экономики переходного периода (основан в 1992 г.)

Директор: Е.Т. Гайдар

Редакционная коллегия: *Е. Гайдар* (главный редактор)
С. Синельников-Мурылев
Н. Главацкая

***Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы.
(Выпуск 26) – М.: ИЭПП, 2004. С. 684***

ISBN 5-93255-157-7

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2004 г. В работе четыре крупных раздела, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический фон; денежно-кредитная и бюджетная сферы; реальный сектор экономики; институциональные и микроэкономические проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

Russian economy in 2004. Trends and outlooks.

(Issue 26)

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2004. The paper contains four big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political background; the monetary and credit and financial spheres; the real sector; institutional and microeconomic challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

Настоящая работа издана на средства гранта, предоставленного Институту экономики переходного периода Агентством международного развития США

УДК 338.1(470+571)
ББК 65.9(2Рос)
Р76

ISBN 5-93255-157-7

© Институт экономики переходного периода, 2005

Авторский коллектив:

- раздел 1.1 – С. Жаворонков, В. Новиков;*
раздел 2.1.1-2.1.5, 2.1.7 – С. Дробышевский;
раздел 2.1.6 – П. Трунин;
раздел 2.2, 2.5 – С. Пономаренко;
раздел 2.3 – И. Трунин, А. Катамадзе, В. Назаров;
раздел 2.4.1, 2.4.3 – Д. Полевой;
раздел 2.4.2 – А. Шадрин;
раздел 3.1.1 – О. Изряднова;
раздел 3.1.2 – О. Изряднова, Ю. Бобылев;
раздел 3.2 – С. Цухло;
раздел 3.3 – О. Изряднова, Е. Илюхина;
раздел 3.4 – Н. Карлова, Т. Тихонова, Е. Серова, И. Храмова,
О. Шик;
раздел 3.5 – И. Дежина;
раздел 3.6 – И. Рождественская, С. Шишкин;
раздел 3.7 – Н. Воловик, С. Приходько;
раздел 3.8 – В. Зацепин, А. Лебедева, В. Цымбал;
раздел 4.1 – А. Радыгин, Г. Мальгинов, Н. Шмелева;
раздел 4.2 – И. Межераупс, А. Радыгин;
раздел 4.3 – А. Радыгин, Ю. Симачев;
раздел 4.4. – А. Абрамов;
раздел 4.5 – Е. Марушкина, Л. Михайлов, Л. Сычева,
О. Точилина;
раздел 4.6 – Г. Мальгинов, Г. Стерник (Аналитический
центр компании «МИЭЛЬ-Недвижимость,
Российская гильдия риэлторов);
раздел 4.7 – И. Стародубровская;
раздел 4.8 – Т. Малинина;
приложение 1 – О. Луговой, С. Синельников-Мурылев;
приложение 2 – О. Луговой, Е. Астафьева;
приложение 3 – И. Межераупс, А. Радыгин;
приложение 4 – И. Толмачева;
приложение 5 – Л. Анисимова

Содержание

Раздел 1. Социально-политический фон	9
1.1. Экономические и политические итоги 2004 г.	9
1.1.1. Основные экономические итоги года	9
1.1.2. Ключевые проблемы текущего этапа реформ	14
1.1.3. Экономический рост: дискуссии и проблемы	21
1.1.4. Основные внутриполитические итоги года	32
1.1.5. Основные внешнеполитические итоги года	36
1.1.6. Проблемы и риски предстоящего периода	38
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	40
2.1. Денежно-кредитная и валютная политика	40
2.1.1. Инфляционные процессы	40
2.1.2. Предложение денег в экономике	44
2.1.3. Спрос на деньги	47
2.1.4. Динамика обменных курсов рубля	49
2.1.5. «Банковский кризис» 2004 г.	52
2.1.6. Состояние платежного баланса	54
2.1.7. Основные мероприятия ЦБ РФ в области денежно-кредитной политики	59
2.2. Государственный бюджет	60
2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы в 2004 г.	60
2.2.2. Анализ поступления основных налогов в бюджетную систему РФ	61
2.2.3. Расходы бюджетной системы	63
2.2.4. Основные события в бюджетной сфере и изменения налогового законодательства	65
2.2.5. Федеральный бюджет на 2005 г.	67
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы	75
2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня	76
2.3.2. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей	86
2.3.3. Новая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации	92
2.3.4. Изменения в разграничении полномочий между федеральными, региональными и местными властями в области социальной политики. Монетизация льгот	98
2.3.5. Переход к новому порядку избрания глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации	99

2.3.6. Изменения и дополнения в бюджетное и налоговое законодательство, оказывающие влияние на состояние межбюджетных отношений	102
2.3.7. Закон о федеральном бюджете на 2005 г. и межбюджетные отношения	141
2.4. Российские финансовые рынки.....	147
2.4.1. Рынок государственного долга	147
2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований.....	154
2.4.3. Фондовый рынок	169
2.5. Сценарный макроэкономический прогноз социально-экономического развития России на 2005 г.	189
Приложение 1. Некоторые закономерности формирования налоговых систем в переходных экономиках	194
Раздел 3. Реальный сектор экономики	216
3.1. Макроструктура производства.....	216
3.1.1. ВВП: тенденции и факторы изменения конечного спроса	216
3.1.2. Динамика и структура производства ВВП.....	230
3.2. Конъюнктура промышленности	257
3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию	257
3.2.2. Ограничения промышленного роста.....	267
3.2.3. Кадровые помехи росту выпуска.....	272
3.2.4. Мощностные ограничения роста выпуска	279
Приложение 2. Декомпозиция экономического роста в российской промышленности по факторам в 1992–2004 гг.....	284
3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики	288
3.4. Основные тенденции в агропродовольственном секторе.....	302
3.4.1. Исчерпание факторов роста и формирование дихотомии в секторе	302
3.4.2. Основные изменения во внутренней поддержке сельского хозяйства.....	311
3.4.3. Основные тенденции во внешней агропродовольственной торговле.....	317
3.4.4. Рынок продовольствия	324
3.5. Состояние сферы исследований и разработок.....	336
3.5.1. Административная реформа в сфере науки	337
3.5.2. Попытки организационного реформирования науки.....	339
3.5.3. Перспективные формы интеграции науки и образования	343
3.5.4. Оптимизация бюджетного финансирования сферы исследований и разработок	345
3.5.5. Положение государственных научных фондов и состояние частной благотворительности	349

3.5.6. Развитие программ зарубежных фондов и международных организаций.....	351
3.5.7. Кадровые проблемы науки	354
3.5.8. Расширение участия бизнеса в финансировании исследований и разработок.....	356
3.5.9. Частно-государственные партнерства	358
3.5.10. Формирование инфраструктуры инновационной деятельности.....	361
3.5.11. Обсуждение механизмов косвенного регулирующего в научно-технической сфере	369
3.6. Отрасли социально-культурной сферы	372
3.6.1. Здравоохранение	372
3.6.2. Образование	387
3.6.3. Начало реструктуризации сети бюджетных учреждений	398
3.7. Внешнеэкономическая деятельность.....	403
3.7.1. Основные тенденции во внешней торговле России.....	403
3.7.2. Формирование Единого экономического пространства России, Украины, Белоруссии и Казахстана	416
3.7.3. Регулирование внешней торговли.....	418
3.8. Экономические проблемы обеспечения военной безопасности России в современных условиях	429
3.8.1. Военная политика и военно-экономическая деятельность в Российской Федерации	429
3.8.2. Военные расходы федерального бюджета	434
3.8.3. Проблемы дальнейшей модернизации военной организации России	441

Раздел 4. Институциональные и микроэкономические

проблемы	446
4.1. Политика в сфере имущественных отношений.....	446
4.1.1. Приватизация и управление федеральным имуществом: некоторые итоги 2004 г.	446
4.1.2. Изменения в нормативно-правовой базе и практика управления федеральным имуществом	455
4.2. Гибель «ЮКОСа» и проблемы защиты прав собственности	477
4.2.1. Продажа «Юганскнефтегаза»	479
4.2.2. Природная рента, лицензирование и налоговая политика	484
4.2.3. Границы международной экспансии	490
4.2.4. Пересмотр итогов приватизации	490
Приложение 3. Продажа ОАО «Юганскнефтегаз»: некоторые правовые аспекты	497
4.3. Третий закон о несостоятельности: первые результаты и перспективы улучшения	506

4.3.1. Законодательство о банкротстве 1990–2000-х гг.: особенности становления	507
4.3.2. Практика применения третьего закона о банкротстве (2003–2004 гг.)	520
4.3.3. Перспективы модификации института банкротства	529
4.4. Проблемы конкурентоспособности российского фондового рынка	536
4.4.1. Рынок акций российских эмитентов	537
4.4.2. Проблемы развития рынка рублевых облигаций	548
4.4.3. Новые ниши для российского фондового рынка	552
4.5. Функционирование накопительной составляющей пенсионной системы	555
4.6. Рынок жилья Московского региона: итоги и прогноз	563
4.7. Проблемы практической реализации реформы местного самоуправления	573
4.7.1. Нормативно-правовое регулирование преобразований	573
4.7.2. Установления границ и статуса муниципальных образований: практика и проблемы	576
4.7.3. Другие аспекты подготовки муниципальной реформы	583
4.8. Реформирование системы бухгалтерского учета в России	587
4.8.1. «Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу»	589
4.8.2. Проект Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности»	596
4.8.3. Реформа учета в банковском секторе	599
Приложение 4. Обзор законодательства в области налогового и таможенного регулирования за 2004 г.	603
Приложение 5. Обзор нормативных документов за 2004 г.	613

Раздел 1. Социально-политический фон

1.1. Экономические и политические итоги 2004 г.

Чем оказался примечательным 2004 г.? В экономической сфере прошедший год отличался все возрастающими несоответствиями, а именно: между растущим суверенным рейтингом России и ухудшающимся инвестиционным климатом; между рекордно высокими ценами на нефть и замедлением темпов роста ВВП; между разработанной правительством программой многовекторной либерализации экономики и реально проводящейся политикой расширения государственного сектора и огосударствления частного.

Во внутривластной сфере основным можно считать противоречие между растущей концентрацией власти у президента РФ и прогрессирующей деградацией государственных институтов.

В сфере внешней политики наиболее значимые события были связаны с территорией бывшего СССР: вступление стран Балтии в ЕС; неудачное участие России в избирательных кампаниях на Украине и в Абхазии, а также провал усилий по поддержке бывшего лидера Аджарии. Несмотря на рост антизападной риторики в России (особенно после теракта в Беслане, по поводу выборов на Украине и т.д.), сохранился курс на сотрудничество в сфере международных отношений (активизация переговоров по ВТО, подписание Киотского протокола, а также стремление России быть надежным партнером США по «антитеррористической коалиции»).

1.1.1. Основные экономические итоги года

Если посмотреть на статистические данные, то экономическое развитие России в 2004 г. можно считать вполне успешным: производство росло, инфляция снижалась, качество макроэкономической политики было подтверждено несколькими агентствами, повысившими суверенный рейтинг нашей страны.

Положение в топливно-энергетическом комплексе

Во внешнеэкономическом отношении 2004 г. стал наиболее благоприятным в постсоветской истории России – цены на нефть достигли многолетнего максимума, превышая на протяжении большей части года 30 долл./барр., а в отдельные периоды и 50 долл./барр. Из этой ситуации извлекли выгоду правительство (бюджет) и нефтегазовая отрасль¹. Другие же отрасли, если судить по опыту прошлых лет, ничего не выиграли на этом, но и не проиграли.

В свете существующей тесной связи между доходами бюджета и доходами ТЭК (рост цены нефти на 1 долл./барр. приводит к росту доходов бюджета на 1–1,5 млрд долл.) вполне закономерно, что если в начале года в дискуссиях доминировала тема определения величины допустимого повышения

¹ Цены на газ тесно связаны с ценами на нефть.

налогового бремени для нефтяников, то к концу года основной стала «проблема» использования средств Стабилизационного фонда.

Вопрос об изъятии «нефтяной ренты» всегда был достаточно политизированным и до последнего времени выдвигался исключительно экономистами левого толка (С. Глазьев, Д. Львов и др.). Однако ряд факторов к началу 2004 г. позволил сформировать новый «консенсус», подразумевающий перечисление максимально возможной доли доходов этой отрасли в бюджет. К таким факторам можно отнести падение административного и общественного влияния представителей отрасли (последствие дела «ЮКОСа»), значительный рост прибыли компаний отрасли, избранный курс на снижение основных налогов без радикального сокращения государственных расходов.

Окончательное решение об изъятии значительной части нефтяных доходов было принято в апреле 2004 г. правительством РФ, одоббившим повышение налога на добычу полезных ископаемых и экспортных пошлин. К этому времени возможности нефтяников отстаивать свои интересы были уже столь низки, что решение не потребовало тщательно аргументированного обоснования. Обратим здесь внимание на ключевой пункт Пояснительной записки к законопроекту², который обосновывает сумму дополнительных изъятий:

«Очевидно, что изыматься должна только та часть прибыли, которая, с точки зрения государства, может быть признана неэффективно используемой, в качестве каковой (с определенными оговорками) могут быть признаны выплаты дивидендов в чрезмерных размерах, а также вложения в непрофильные активы. В 2002 г. в целом по нефтяной отрасли на выплату дивидендов было использовано 3,0 млрд долл., а на приобретение активов – 2,8 млрд долл. В 2003 г. – соответственно 5,6 млрд и 5,5 млрд долл.

Поэтому, по нашей оценке, без заметного ущерба для нефтяной отрасли (включая сохранение инвестиционных программ) при прогнозируемой на 2005 г. цене нефти 24 долл./барр. из отрасли может быть изъята сумма в размере до 1,5 млрд долл. (что соответствует 50% от выплаченных в 2002 г. в отрасли дивидендов). При цене нефти 27 долл./барр. сумма изъятия могла бы составить до 2,5 млрд долл., что примерно соответствует 45% от выплаченных в 2003 г. дивидендов».

Отсюда видно, что Минфин РФ неявно ссылается на то, что основным фактором, влияющим на величину дивидендов, является цена на нефть. Это само по себе не вполне очевидно: можно себе представить множество других факторов, которые влияют на этот показатель. Например, корпоративная стратегия ОАО «ОМЗ» («Объединенные машиностроительные заводы») предусматривала отказ от выплат дивидендов в течение нескольких лет, и это никак не зависело от цен на продукцию.

² Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 3 Закона РФ «О таможенном тарифе» и в статью 5 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации»».

Обращение же к конкретным обстоятельствам 2003 г. делает аргументы Минфина заведомо некорректными – ведь около 60% всех дивидендов в России в 2003 г. были выплачены «ЮКОСом» и «Сибнефтью» (4,1 млрд из 7 млрд долл.). При этом как минимум некоторая часть этих дивидендов фактически дивидендами не являлась, поскольку была частью сделки по слиянию компаний. Таким образом, реальная ставка налогообложения дивидендов получается намного больше заявляемых правительством 45%.

Стабилизационный фонд

Быстрый рост связанных с ТЭК бюджетных доходов привел к заметному увеличению Стабилизационного фонда, который к концу года составил около 500 млрд руб. В условиях возрастания влияния в правительстве РФ дирижистского крыла вполне прогнозируемым было поднятие вопроса об использовании этих средств в качестве инвестиций в промышленность. Однако реализация этого предложения означала бы отказ как от собственно стабилизирующей функции Стабилизационного фонда, так и от начатой в 1990-е гг. политики сокращения государственного сектора.

Решение этого вопроса стало компромиссным – сочетание расходования части средств Стабилизационного фонда на «инфраструктурные проекты» и досрочное погашение долга. Однако вопрос об устойчивости этого компромисса пока что можно считать открытым. Предлагаемые министерствами стратегии и концепции развития отраслей предполагают финансирование, которое не может быть осуществлено, если исходить из текущего состояния федерального бюджета, что пока публично не признавалось нереалистичным руководством Правительства РФ.

Особые экономические зоны

Специфической реакцией умеренно-либерального крыла правительства на возрастающий дирижизм стала идея появления в России особых экономических зон (ОЭЗ), концепция создания которых была одобрена правительством в феврале 2004 г.

В концепции под особой экономической зоной предлагается понимать часть территории Российской Федерации, в пределах которой устанавливается особый режим ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также создается режим свободной таможенной зоны. Соответственно, предусматриваются особый режим администрирования зоны, налоговый и таможенный режимы, а также режим землепользования.

Как достоинства, так и недостатки особых экономических зон очевидны. С одной стороны, ОЭЗ могут рассматриваться как эффективное средство избирательной, частичной либерализации экономики в условиях, когда возможности для всеобщей либерализации ограничены. При этом зарубежный опыт показывает, что нередко предоставляемые таким зонам привилегии распространяются на все большее количество территорий (в полном или усеченном виде).

В то же время создание особых экономических зон в некоторой степени переводит конкуренцию из производственной и сбытовой сфер в административную, создавая такой специфический (и нередко дорогой) ресурс, как «деятельность на территории особой зоны». Особой проблемой является то, что предоставление привилегий *отдельным* категориям налогоплательщиков уменьшает число участников политической коалиции в поддержку *общего* снижения налогов, таможенных пошлин и административных барьеров.

Приоритетные направления реформ

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2004 г. было обозначено 5 ключевых реформ, с которыми должен быть связан устойчивый экономический рост. Это: 1) военная реформа, 2) реформа образования, 3) реформа здравоохранения, 4) обеспечение доступности рынка жилья, 5) решение проблем развития российского эксклава – г. Калининграда.

Реформа системы комплектования Вооруженных сил, не говоря уже о военной реформе, не сдвинулась с места. По просачивающейся в прессу информации, в правительстве РФ рассматривались следующие предложения: всеобщий призыв в армию студентов сроком на 1 год; поражение в гражданских правах неслуживших; призыв в армию до получения высшего образования и т.п. Если бы эти предложения были приняты, Россия стремительно, в течение 4–5 лет, утратила бы одно из основных конкурентных преимуществ – человеческий капитал.

Реформа образования также реализуется не в полной мере. Сохраняется ситуация, промежуточная между системой приема в вузы на основе вступительных испытаний, проводимых самими вузами, и на основе Единого государственного экзамена (ЕГЭ). Зачастую вузы сами решают, признавать ли им результаты ЕГЭ в качестве вступительного испытания в вуз или нет.

Низкая доступность качественных медицинских услуг, оказываемых на бесплатной основе, естественно, представляет не меньшую угрозу для человеческого капитала, нежели дефекты системы образования. Тем не менее пока не решены вопросы, кто является распорядителем обязательных взносов – страховые компании или сами медицинские учреждения; насколько можно снижать нагрузку на предприятия и физические лица при осуществлении ими добровольных взносов; какова должна быть минимальная номенклатура услуг, предоставляемая учреждениями.

Пакет жилищных законопроектов был разработан и представлен в Госдуму. Однако ряд ключевых проблем пока остаются нерешенными. Не обеспечен доступ банковского капитала к финансированию долевого строительства жилья, при котором банк выступал бы собственником построенного жилья до выплаты ипотеки, а доленое финансирование физическими лицами невелико из-за мошенничества, против которого простой человек беззащитен. В сфере демонополизации жилищного строительства аукционный принцип распределения строительных площадок отложен до сентября 2005 г., так как он плохо сформулирован и оставляет лазейки для «заявительного» пре-

доставления площадок дружественным фирмам. При этом нет никаких гарантий участия частного капитала хотя бы в очевидно конкурентных сферах ЖКХ (капитальный ремонт, утилизация отходов) и т.п. Не решен вопрос с выделением средств для выселения неплательщиков (неплательщики более полугода квартплаты и коммунальных услуг должны выселяться в муниципальное жилье по нормам общежития, но такого жилья нет).

Не сдвинулся с места обсуждаемый годами особый статус г. Калининграда, причем для поездок через территорию Литвы теперь нужен загранпаспорт (как, кстати, с начала 2005 г. и для поездок в большинство стран СНГ).

Реформа естественных монополий

В 2004 г. не изменилась ситуация и с иными структурными реформами, не обозначенными в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2004 г. как приоритетные, однако, очевидно, важными. Так, реформа естественных монополий, как и в 2003 г., не затронула «Газпром», ОАО «РЖД», «Ростелеком». Не был рассмотрен и вопрос о сроках и о порядке приватизации генерирующих активов электроэнергетики. Таким образом, были блокированы важнейшие инициативы по де бюрократизации экономики.

Монетизация льгот

Единственным крупным институциональным шагом правительства РФ стало принятие Государственной Думой законопроекта о монетизации льгот (Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»).

В данном законе несколько основных идей:

1. упразднение «нефинансируемых мандатов», из года в год приостанавливаемых законом о федеральном бюджете;
2. устранение диспропорций в работе хозяйствующих субъектов, вынужденных предоставлять услуги бесплатно или за часть цены (прежде всего ЖКХ и транспорта) через предоставление льготнику денежной компенсации, которую он мог бы потратить на соответствующие расчеты;
3. передача на региональный уровень решения ряда вопросов, связанных с предоставлением значительной части льгот.

Законопроект был проведен через парламент в течение 2 месяцев, от дискуссий при его проведении фактически отказались. Нельзя сказать, что от монетизации льгот никто не выиграл. Выиграли те, кто в силу тех или иных причин не пользовался натуральными льготами, прежде всего жители села. Однако был нанесен существенный удар по благосостоянию льготников круп-

ных городов, причем чем крупнее город, тем незначительнее становилась сумма компенсаций по сравнению с тарифами ЖКХ и платой за проезд. Очевидное несоответствие правительственных расчетов и стоимости данных услуг было проигнорировано, а правительство даже не попыталось объяснить суть непростого выбора, который перед ним стоял: или равные компенсации для всех, от чего выигрывали ущемленные льготники; или неравные компенсации для селян и горожан, что означало признание и закрепление существовавшего до этого неравенства; или резкий рост расходов бюджета на социальные нужды. В результате неизбежные претензии к сокращению льгот приобрели гипертрофированный характер. Показательно, что параллельно был принят Федеральный закон «О гражданской государственной службе...», согласно которому за чиновниками и их ближайшими родственниками сохраняется право на бесплатное медицинское и санаторно-курортное обслуживание, на повышенные районные коэффициенты, на возмещение расходов по переезду к новому месту службы, на повышенные пенсии и др., а также объявляется право на однократную субсидию для получения жилья.

Итак, если судить с количественной точки зрения, то 2004 г. оказался достаточно успешным, что сопровождалось падением качества проводимой экономической политики.

1.1.2. Ключевые проблемы текущего этапа реформ

Общая характеристика российских реформ

Достижения и проблемы 2004 г. не стоит преувеличивать. Важно обратить внимание на долгосрочные тенденции государственной политики, которые вытекают из логики посткоммунистической трансформации. Именно успех или неуспех на этих направлениях определяет в конечном итоге результаты преобразований. Текущий, третий, этап реформ в наибольшей степени связан с развитием политических и правовых институтов.

На **первом этапе**, включающем большую часть 1990-х гг., создавались базовые институты рыночной демократии и восстанавливалась стабильность – макроэкономическая и политическая. Наведение экономического и политического порядка в основных чертах было завершено к 1999 г., результатом чего было начало экономического роста.

К концу 1991 г. в России практически полностью отсутствовали институты, которые должны обеспечивать устойчивое функционирование и даже существование любой страны. Были разрушены экономические институты, что проявлялось в масштабных рыночных дисбалансах (экономический спад, товарный дефицит, надвигавшаяся угроза голода и холода). Но еще большую опасность представляло то, что с фактическим, а затем и с формальным распадом СССР в России рухнули институты государственной власти. Поэтому важнейшей задачей было восстановление элементарных институтов, без которых не может функционировать ни одна страна, – прежде всего государст-

венных институтов, хотя бы элементарных экономических механизмов, а также отношений собственности.

К концу 1990-х гг. были решены следующие задачи:

- созданы и укрепились базовые политические институты, ключевым моментом стало принятие Конституции РФ и упорядочение федеративных отношений;
- осуществлена макроэкономическая стабилизация, в результате страна получила устойчивую валюту и сбалансированный бюджет;
- проведена массовая приватизация, заложившая основы перехода российской экономики на рыночные рельсы.

Второй этап в основном относится к 1999–2003 гг. (даты, естественно, условны). Суть его состояла в том, чтобы на основе достигнутой стабильности начать формирование экономических институтов, характерных для современного общества и более точно ориентированных на особенности России. Основное внимание здесь уделялось созданию таких базовых институтов рыночной экономики, как Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Трудовой и Земельный кодексы, пенсионное законодательство. Начались процессы дерегулирования (снижение административных барьеров предпринимательской деятельности), проводилось совершенствование межбюджетных отношений (федеральный бюджет, регионы и местное самоуправление), приступили к реформированию естественных монополий и др. Были сделаны шаги по присоединению ко Всемирной торговой организации, активизировались интеграционные процессы с ближайшими соседями России – членами СНГ. Признанием успешности социально-экономического развития России стало последовательное повышение кредитного рейтинга, предоставление нашей стране Европейским союзом и США статуса страны с рыночной экономикой. Реализация этих реформ позволила России продвинуться по пути экономических преобразований, обеспечить экономический рост. Начал обновляться производственный потенциал. Быстро росли золотовалютные резервы Центрального банка, постепенно снижалась инфляция.

Экономический рост на этом этапе носил преимущественно восстановительный характер, т.е. опирался на активное вовлечение в производство не задействованных в период кризиса производственных мощностей. Другой особенностью восстановительного роста является его постепенное затухание, происходящее по мере исчерпания свободных и пригодных для использования мощностей³.

В 2003 г. стало заметно исчерпание потенциала второго этапа трансформации. С одной стороны, появились признаки перехода к новой модели экономического роста – от восстановительного роста к инвестиционному⁴. С другой стороны, настало время определения стратегии и тактики социально-

³ О восстановительном росте подробнее см.: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2003. С. 10–13.

⁴ См.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 14–15.

экономического прорыва, определения инструментов, которые обеспечили бы решительное сокращение разрыва между Россией и наиболее развитыми странами мира.

Теперь можно говорить о переходе к **третьему этапу** экономических реформ и соответственно экономической политики. *Речь должна идти о выработке стратегии социально-экономического прорыва в условиях современного постиндустриального общества.* Задачи эти являются исключительно сложными, и сам по себе факт перехода к данному этапу реформ еще не гарантирует успешности достижения стоящих перед страной стратегических целей. Успех или неуспех дальнейшего развития зависит в первую очередь от политики власти.

Существенной особенностью третьего этапа реформ является то, что практически полностью исчерпанными оказываются возможности повышения экономической эффективности, консолидации роста исключительно путем совершенствования собственно экономической сферы, экономического законодательства. Страна подошла к такой фазе, когда дальнейшее экономическое развитие в значительной мере будет предопределяться состоянием политических и правовых институтов.

Для решения задач экономического рывка сейчас недостаточно иметь хорошее трудовое и земельное законодательство, законы о банках и банкротстве, налоговое и бюджетное законодательство. Все эти нормы и правила должны эффективно осуществляться на практике, а это требует эффективного госаппарата, справедливого суда, достойной правоохранительной системы, непротиворечивой правовой системы. Ни один закон не будет приносить те результаты, которых от него ждут, если все органы государственной власти не обеспечат его исполнение, а суд не защитит гражданина при нарушении его прав.

Российская политическая и бизнес-элита все более сознает важность этих проблем. Особенно активно в 2004 г. обсуждались вопросы административной и судебной реформ. Однако успехи на этих направлениях пока более чем ограничены.

Проблемы административной реформы

Об административной реформе в 2004 г. говорили более всего, она находилась в центре внимания исполнительной власти.

Предлагаемые в рамках реформы решения в целом соответствуют вызовам времени: уточнение (чаще всего – сокращение) функций исполнительной власти, уменьшение возможностей для появления в ведомствах конфликта интересов, создание системы административной юстиции, борьба с коррупцией. Другое дело, что по ряду проблем их нельзя считать достаточными, а некоторые меры могут быть приняты только при условии существенного их уточнения.

Прежде всего, административная реформа не сопровождается надлежащей содержательной «рамкой» – определением концепции государствен-

но-правового строительства. В этих условиях предлагаемые меры становятся слишком абстрактными, так как правительство невозможно сделать одинаково эффективным инструментом для решения любых задач.

Кроме того, требует признания наличие различных сфер деятельности правительства, относящихся, условно говоря, к деятельности «правового» и «социального» государства, если использовать термины Конституции РФ⁵. Исходя из данных понятий, у правового государства цели как таковые отсутствуют, если не считать целями принципы права и необходимость исполнения чиновниками следующих из этих принципов позитивных обязательств. Деятельность же социального государства направлена на достижение определенных целей, что предполагает свободу государства для выбора подходящих средств. Занятые в таком государстве не исполняют обязательств, а используют предоставленные ими права. Эти различия демонстрируют, что введение административных регламентов и бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), – не просто два направления административной реформы, а в значительной степени конкурирующие технологии управления, каждая из которых имеет свою область применения.

Наконец, стоит отметить, что обществом и экспертами не до конца осознано противоречие между демократическими процедурами и идеологией БОР, предполагающей замещение политических («произвольных») решений «объективными», «научными».

Практическая реализация мер по административной реформе началась в феврале 2004 г., когда было отправлено в отставку правительство М. Касьянова.

Не оправдались прогнозы о росте влияния в правительстве РФ составляющей абсолютное большинство фракции «Единая Россия» (ЕР). Парламентариям – представителям большинства не удалось предъявить ни идеологические, ни кадровые требования руководству страны. Так, несмотря на то, что единственным вице-премьером стал бывший глава Бюджетного комитета Государственной Думы, депутат от Москвы А. Жуков, членам ЕР удалось делегировать в правительство еще только одного своего коллегу, причем далеко не на первостепенную должность главы Федерального агентства по строительству и ЖКХ. Во главе ключевых Министерства финансов, Министерства экономического развития и торговли, Министерства промышленности и энергетики стали соответственно А. Кудрин, Г. Греф и В. Христенко, ассоциирующиеся с либеральными экономическими реформами. Почти не изменился и силовой блок Правительства.

⁵ Фундаментальным принципом правового государства является формальное (правовое) равенство, а из этого принципа следует незаданность результатов, в том числе материальных результатов использования людьми их формальных прав. Основным принципом социального государства является отрицание (пусть даже частичное) государства правового и корректировка результатов осуществления принципа формального равенства.

О противоречиях между этими двумя подходами к государственности см.: Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 5–14; Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 520–564.

9 марта 2004 г. был подписан Указ Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Концептуально он сводится к единой специализации ведомств: министерства определяют политику государства, надзорные функции передаются службам, а агентства предоставляют от имени государства услуги, управляют имуществом, ведут реестры. Таким образом, предполагается устранить конфликт интересов, когда одно и то же ведомство объединяет нормотворческие, правоприменительные и надзорные функции: и вырабатывает правила, и предоставляет услуги на основе этих правил, и осуществляет контроль за их исполнением. Количество министерств сокращается, причем назначение глав агентств и служб осуществляет не глава министерства, а глава правительства. Однако количество федеральных ведомств вырастает в 1,5 раза – с 54 (включая аппарат правительства) до 73. Хотя количество министерств сокращается с 23 до 14, вместо 30 ведомств образуются 58 – 29 служб и 29 агентств. Независимость агентств и служб достаточно условна. Федеральные министры могут утверждать ежегодный план и показатели их деятельности, разрабатывать положения о службах и агентствах, определять финансирование и т.п. Министры будут предлагать правительству кандидатов на посты директоров служб и агентств. Было объявлено, что у министров отныне будут только два заместителя (кроме силовых ведомств). Подготовка положений о министерствах и ведомствах, как и следовало ожидать, затянулась, она вызвала немало конфликтов, как и объявленное серьезное сокращение численности органов государственной власти.

Таким образом, можно констатировать незаконченность административных преобразований в 2004 году и необходимость корректировок в проведении административной реформы.

Проблемы судебной реформы

Сложно обстояли дела и с судебной реформой. Подавляющее большинство экономической элиты и значительная часть политической элиты осознают, что сохранение нынешнего уровня коррупции в судебной системе резко тормозит предпринимательскую деятельность. На необходимость повышения эффективности судопроизводства и преодоления судейской коррупции неоднократно обращал внимание президент РФ В. Путин, об этом же осенью 2004 г. резкое заявление сделал председатель Конституционного суда В. Зорькин⁶.

⁶ Нет ничего удивительного в том, что именно председатель Конституционного суда РФ В. Зорькин решительно поставил вопрос о коррупции в судебной системе. Конституционный суд является уникальным судебным заведением, непосредственно связанным с верховной властью и не имеющим разбросанной по стране сети, и в этом отношении он действительно свободен от коррупции в ее вульгарном понимании как получение судьей денег за принятие того или иного решения. И столь же естественно, что с отповедью В. Зорькину выступил председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев, представляющий систему наиболее «несконцентрированного» (по территории и по количеству решаемых проблем) судопроизводства.

На остроту проблемы указывают и международные эксперты. Например, при анализе уровня конкурентоспособности России в рамках Всемирного экономического форума состояние судебной и правоохранительной систем было оценено ниже, чем средний рейтинг России (соответственно 88-е и 85-е места против 70-го) и значительно ниже, чем состояние макроэкономической среды (56-е место).

Укрепление вертикали власти и проведение судебной реформы привели к некоторым сдвигам в деятельности судебной власти, однако их нельзя считать однозначно положительными. Скорее, происходит замена одних сложных проблем судебной системы другими, ничуть не менее порочными. По мнению некоторых информированных наблюдателей, произошло ослабление давления на суд со стороны криминала и частных структур, но усилилось традиционное для советской системы влияние институтов власти на принятие судебных решений⁷.

Наиболее показательной иллюстрацией описанных выше тенденций является дело «ЮКОСа». Напомним: речь идет об образовании у этой компании колоссальной налоговой задолженности за 2000–2003 гг. Механика процесса проста – выборочная реализация в России характерной для системы общего права возможности собственного правотворчества судей. Именно так, в ходе процессов по этому делу, появились отсутствующие в законодательстве нормы и понятия («подставное юридическое лицо», «соразмерность налоговых льгот», «фактический собственник», «добросовестный налогоплательщик» и др.), оформлен отказ в применении на этом основании общих норм законодательства, а также начислены штрафы и пени в размерах, зачастую превышающих сам начисленный долг. Капитализация компании за год снизилась более чем в 15 раз, а предъявленные суммы «налоговых долгов» беспрецедентны не только в российской, но и в международной практике. В ходе 2004 г. почти все руководство компании объявлено в розыск, включая юристов, не имеющих отношений с нефтяной компанией «ЮКОС».

В декабре 2004 г. прошел аукцион по продаже основного добывающего предприятия «ЮКОСа» – «Юганскнефтегаза» (вопреки нормам законодательства, требующим сначала продавать непрофильные активы предприятия). Накануне организаторы аукциона получили вполне вероятное, но все же не казавшееся очевидным определение американского суда по банкротствам в штате Техас, предостерегающее хозяйствующие субъекты, в частности «Газпром», от участия в подобного рода процедуре. В результате консорциум западных банков отказал «Газпрому» в предоставлении кредита для приобретения «Юганскнефтегаза» на сумму почти 9 млрд долл. И дочернее предприятие «Газпрома» не участвовало в аукционе. Победителем аукциона была объяв-

⁷ «Сегодня заметно снизилось давление со стороны криминала, поскольку страсти по дележу собственности пошли на убыль, уменьшилось и давление денежных мешков, но действует пресловутое “телефонное право”, которое столько критиковали еще в советские времена» (см.: Жукова Н. Будет ли в России справедливый суд // Российская Федерация сегодня. 2004. № 14. С. 3).

лена не известная даже информированным аналитикам, хотя известная президенту, компания «Байкалфинансгруп», якобы внесшая задаток около 2 млрд долл. Практически сразу же после аукциона она сама была приобретена государственной компанией «Роснефть»⁸. Было объявлено, что в начале января 2005 г. «Роснефть» перечислила остаток суммы (около 7 млрд долл.). При этом источником финансирования таких операций могли быть либо средства госбанков (с очевидным нарушением по нормативам кредитования на одну компанию), либо миллиарды долларов бюджетных средств. Или, что наиболее вероятно, весь круговорот денег вокруг «Юганскнефтегаза» просто остался на бумаге.

Побочным, но очень важным последствием дела «ЮКОСа» стала девальвация обязательств, выдаваемых В. Путиным Российской Федерации в 2004 г. Причем необходимо подчеркнуть: речь идет не о тех или иных неудачных лексических конструкциях, а о сознательном нарушении как минимум двух публично данных обязательств по довольно веским поводам – избежать банкротства «ЮКОСа» и сохранить выборность губернаторов.

Дело «ЮКОСа» было далеко не единственным примером произвольного правоприменения в России. В этом году огромные налоговые претензии были выставлены также «Вымпелкому», «Волгатанкеру» и многим другими крупным компаниям; сорвана продажа концерна «Силовые машины» Siemens; аннулированы итоги конкурса на освоение месторождений «Сахалин-3» (победители – ExxonMobil и ChevronTexaco) и т.п.

Стоит отметить и деятельность российского Конституционного суда, который достаточно длительное время был надежной защитой как буквы, так и либерального духа Конституции РФ 1993 г.

Некоторые решения Конституционного суда РФ могут быть сравнимы с известным изменением позиции Верховного Суда США во времена Ф.Д. Рузвельта. Наиболее известным примером подобного поведения стало определение № 169-О о праве на вычет НДС только тех компаний, которые рассчитались с поставщиками собственными, а не заемными деньгами. Последовавшие через полгода вынужденные изменения в позиции суда только в очередной раз продемонстрировали степень его зависимости.

Естественно, что распад арбитражного судопроизводства не мог не сопровождаться аналогичным распадом уголовного судопроизводства. Итогом 2004 г. стало значительное увеличение количества политических заключенных. К двум акционерам и сотруднику службы безопасности НК «ЮКОС» добавились десятки объявленных в розыск и многие арестованные, осуждена на 5 лет лишения свободы группа левых активистов – «лимоновцев», осуществивших не сопровождавшийся насилием захват кабинета М. Зурбова в августе 2004 г., еще 50 человек ждут суда за аналогичную акцию у администрации президента РФ, арестованы лидеры региональных политических организаций от КПРФ (И. Моляков) до СПС (В. Евлов), на основании мифических отпечат-

⁸ Отметим, что председателем совета директоров этой компании является один из заместителей главы администрации президента И. Сечин.

ков пальцев на уничтоженной следователями взрывчатке осуждена З. Муртазалиева, и т.д., и т.п.

Квинтэссенцией «правосудия» стал единогласный приговор Красноярского суда присяжных, приговоривший к 15 годам тюрьмы по обвинению в шпионаже ученого-физика В. Данилова. В данном деле, как ранее в случае с И. Сутягиным, откровенно использовалась технология отмены вынесенного присяжными оправдательного приговора с последующим формированием новой коллегии надежных «присяжных» из неопубликованного, вопреки закону, списка.

Соответственно, подобному судебной системе распаду подвергаются и правоохранительные органы. Так, например, достоянием гласности стал предновогодний милицкий погром в г. Благовещенске (Башкирия), в ходе которого пострадали сотни человек. Организаторы погрома – руководство башкирских «правоохранительных органов» – благополучно занимают свои должности, а российский парламент отказывается рассматривать этот вопрос.

Итак, именно состояние институтов государственной власти выходит сейчас на передний план, становится главным «узким местом».

1.1.3. Экономический рост: дискуссии и проблемы

Как и в предыдущие годы, проблемы экономического роста находились в центре экономико-политической дискуссии. В. Путин придал дополнительный импульс этой дискуссии – как в идеологическом, так и в практическо-политическом отношении. Соответствующее заявление в 2004 г. вновь было сделано в Послании Федеральному Собранию, причем тезис об экономическом росте был даже несколько усилен требованием удвоить среднедушевой ВВП к 2010 г. (т.е. за 10 лет с момента избрания В. Путина), а также обеспечить быстрое подавление инфляции и достижение полной конвертируемости рубля⁹.

Экономический рост России нужен не сам по себе, не любой ценой. Прежде всего, он должен быть устойчивым. Ведь хорошо известный феномен «макроэкономического популизма» действительно может приводить к высоким темпам роста, но за счет создания серьезных проблем для долгосрочной экономической стабильности.

Также необходимо, чтобы высокие темпы роста обеспечивали сокращение разрыва с наиболее развитыми странами мира. Сочетание этих двух требований ставит перед правительством непростую задачу. С одной стороны, его экономическая политика должна в лучшую сторону отличаться от политики других стран и обеспечить тем самым преимущество в росте. С другой стороны, переход к нестандартным решениям повышает риск получить не позитивные, а негативные результаты.

Достигнутый в 2004 г. рост ВВП, равный 7,1% против 7,3% в 2003 г., является серьезной проблемой для политической и общественной дискуссии.

⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Стенограмма выступления от 26 мая 2004 г. М.: Известия, 2004. С. 22, 28.

Вопрос: «Много это или мало?» – не имеет простого ответа и требует нескольких уточняющих вопросов. Каковы причины замедления темпа роста по сравнению с 2003 г.? Как это соотносится с темпами роста в наиболее развитых странах мира? Каково соотношение экономического роста в России и в других посткоммунистических (и особенно постсоветских) странах? Как оценить этот рост с точки зрения возможностей, предоставляемых благоприятной конъюнктурой российского экспорта?

В сравнительной перспективе налицо существенно более высокие темпы роста в России, чем в наиболее развитых странах мира, что позволяет признать достигнутый ею темп роста удовлетворительным с точки зрения сокращения разрыва. Для сравнения: по данным за II квартал 2004 г., рост составляет в США 2,5%, в 25 странах ЕС – 3,6, во Франции – 3,6, в Германии – 1,9, в Великобритании – 2,5%. Сопоставимым с Россией темпом или немного медленнее росли в 2004 г. только что вступившие в ЕС страны Центральной и Восточной Европы (Чехия – 4,1%, Словакия – 5,4, Венгрия – 4, Эстония – 5,9, Латвия – 7,7, Литва – 7,3%). Очевидно, что рост в этих странах никак не связан с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. Можно сказать даже обратное: вступление в ЕС при всех положительных факторах не могло не создать для новых стран-членов некоторых трудностей (принимая во внимание обострение конкуренции, а также серьезные социальные и иные обязательства, которые накладывает на эти страны членство в ЕС).

Что же касается стран СНГ, то здесь обращает на себя внимание тот факт, что большинство из них по темпу роста ВВП опережают Россию. Но ведь лишь в некоторых из них высокие темпы можно объяснить влиянием благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Конечно, определенную роль играет локомотивная роль России в экономике других стран СНГ, таким образом, они тоже находятся под влиянием мировых цен на энергоресурсы. Однако роль России в развитии «ближнего зарубежья» не следует преувеличивать, тем более что большинство из этих стран демонстрируют более высокие темпы роста, чем у самого «локомотива».

Некоторое снижение темпа роста в 2004 г. не отрицает гипотезу о завершении восстановительного роста и переходе к инвестиционному росту. Это подтверждается сохранением достаточно высокой инвестиционной активности, а также ростом производительности труда. И, естественно, колебания темпа не являются сами по себе признаком наличия или отсутствия роста на новой основе.

Действительно, темп экономического роста является результатом взаимодействия разного рода факторов, и было бы неверно сводить все к экономической политике в узком смысле слова, т.е. к набору мер, непосредственно влияющих на народное хозяйство. Здесь важны и собственно политические факторы, понятность и привлекательность проводимого властями курса. В этой области в истекшем году возникли проблемы. Инвестиционный климат не демонстрирует признаков улучшения, и, более того, за истекший год поя-

вился ряд факторов, вызывающих сомнения относительно перспектив развития ситуации в России.

Во-первых, у экономических агентов продолжает вызывать крайнее раздражение неэффективность судебной системы, отсутствие сколько-нибудь заметных сдвигов к лучшему, а также признаков того, что в обозримом будущем положение в этой сфере хоть как-то изменится. Во-вторых, сохраняются низкая эффективность работы аппарата управления и сложности административной реформы, что отражается в опросах¹⁰. В-третьих, отсутствует прогресс в преодолении монополистических тенденций, что сдерживает развитие малого и среднего бизнеса, а также усиливает сомнения бизнеса в намерении власти продвигаться в направлении современной рыночной демократии. Особенно острые вопросы порождает ситуация с реформированием естественных монополий, прежде всего ОАО «Газпром». В-четвертых, нарастают сомнения в политических перспективах – ожидания изменений Конституции создают обстановку неопределенности в средне- и долгосрочной перспективе. В последнем пункте главной проблемой являются не столько опасения слишком резкого усиления «вертикали власти» (для предпринимателей порядок важнее политических свобод), сколько отсутствие определенности и предсказуемости действия власти, непонимания того, какова конечная точка политической эволюции и каковы сроки ее достижения.

По-видимому, именно ухудшением этих факторов объясняются такие негативные результаты 2004 г., как замедление роста инвестиций, а также возобновившийся рост оттока частного капитала – параметр, который на протяжении двух предыдущих лет снижался.

Наконец, особой проблемой является оценка роли внешнеэкономической конъюнктуры для темпов экономического роста. В 2004 г. среди аналитиков продолжала быть популярной точка зрения, в соответствии с которой экономический рост в значительной мере был обусловлен высокой ценой на нефть и на другие продукты российского экспорта¹¹. Суть этих рассуждений состоит в том, что при снижении цен на нефть темп роста российского ВВП существенно сократится. В крайних вариантах утверждается, что рост может даже смениться на спад.

Не вызывает сомнения, что роль сырьевого (особенно топливно-энергетического) сектора в российской экономике исключительно велика, как это было и в экономике позднесоветской. Признание этого факта предполагает и признание принципиальной уязвимости не только экономической, но и политической систем – ведь крах СССР был в значительной мере связан с резким снижением того уровня цен на нефть, к которому за

¹⁰ По некоторым оценкам, число экспертов, отметивших снижение эффективности работы правительства, достигло осенью 2004 г. 62%, увеличившись почти вдвое по сравнению с весной. (См.: Консенсус-прогноз на 2004–2005 годы: Опрос профессиональных прогнозистов. 22 октября – 2 ноября 2004 г. М.: Центр развития, 2004.)

¹¹ Illarionov A. Putin aide says growth threatened by state // Financial Times. 2004. October 7; OECD. Accounting for Russia's post-crisis growth. <http://ideas.repec.org/p/oed/aecdec/404.html>.

1970-е гг. адаптировалась советская экономика. Однако здесь не может быть прямых аналогий.

Необходимо принять во внимание два обстоятельства. С одной стороны, крах системы был связан не просто с колебаниями цен на нефть, а с безответственной структурной политикой советского руководства в предыдущие десятилетия (ниже мы еще вернемся к этому вопросу). С другой стороны, при адекватной экономической политике падение цен на нефть является серьезным неблагоприятным фактором только для одной нефтяной отрасли. Другие же отрасли могут даже выиграть – в силу понижения спроса нефтяников на ряд факторов производства, которые используются ими наряду с другими отраслями.

Стоит указать и на то, что высокие доходы, сосредоточенные в одной отрасли или даже в нескольких компаниях (в том числе нефтяных), создают предпосылки для ухудшения качества экономической политики, увеличения перераспределительной деятельности государства, что создает предпосылки для неминуемого в дальнейшем кризиса, связанного с исчерпанием «фонда» финансирования популистских мер.

Таким образом, влияние снижения цен на нефть на экономическое развитие России представляется не столь уж однозначным. Здесь нельзя делать какие-либо количественные оценки, но с качественной точки зрения очевидно, что, снижая роль внешнеэкономического источника роста, более низкие цены на нефть открывают дополнительные механизмы для развития других отраслей экономики. Однако для того, чтобы это произошло, необходима адекватная экономическая политика, причем адекватная в двух отношениях: во-первых, она должна быть ответственной на этапе высокой ценовой конъюнктуры, т.е. не допускать значительного усиления бюджетной зависимости от «дешевых денег»; во-вторых, она должна четко реагировать на этапе ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

Эти проблемы хорошо известны из нашего недавнего прошлого, о том же свидетельствует и опыт ряда других стран, богатых природными ресурсами. Как было отмечено, крах советской системы был связан с неосторожной экономической, прежде всего с инвестиционной, политикой в 1970-е гг., когда резкое повышение цен на нефть обернулось экономико-политической эйфорией. Были свернуты экономические реформы, разрабатывавшиеся на рубеже 60–70-х гг., которые были нацелены на повышение эффективности советской экономики, на ее адаптацию к новым вызовам (которые позже стали называться вызовами постиндустриального общества). Одновременно начались структурная трансформация, отход от сложившегося к 60-м гг. равновесного состояния со слабой зависимостью от внешней конъюнктуры и резкое усиление влияния мирового рынка на положение дел в стране. Менее чем за одно десятилетие советское хозяйство попало в зависимость от импорта, т.е. от наличия валютных ресурсов для его обеспечения. Особенно это касалось потребительского рынка (в том числе продовольственного), маши-

ностроения для добычи дополнительных энергоресурсов. Фактически в стране осуществлялась программа «нефть (и газ) в обмен на продовольствие».

Такая политика позволяла поддерживать экономический рост на определенном уровне (хотя и на не очень высоком, но на тот момент выше, чем во многих странах Запада, столкнувшихся с проблемой стагфляции), отложить назревшие экономические и структурные реформы. Однако в стратегическом плане она закончилась полным провалом.

Другой пример демонстрирует Мексика того же периода. Получив благодаря высоким ценам на нефть огромные ресурсы, правительство страны решило, что найден простой способ решения всех проблем¹². Мексика встала на путь резкого повышения темпов роста и обеспечения экономической самостоятельности через развитие госсектора. Развивались разные инвестиционные программы, темпы роста возросли с 3–4% (1975–1977 гг.) до 8–9% (1978–1981 гг.), а среднегодовой рост инвестиций составлял 16%. Правда, оставался дефицитный бюджет, поскольку в ожидании будущих доходов правительство шло на широкие заимствования. Ситуация начала ухудшаться с изменением тренда нефтяных цен в начале 80-х гг.: ВВП стал снижаться, песо было девальвировано более чем на 40%, внешний долг вырос с 40 млрд долл. в 1979 г. до 97 млрд долл. в 1985 г., резко ускорилось бегство капитала, золотовалютные резервы сократились до 1,8 млрд долл.¹³

Наконец, стоит упомянуть Иран – еще одну страну, режим которой первоначально выиграл от роста нефтяных доходов, а затем потерпел полное фиаско. Причем в Иране крах произошел на пике нефтяной конъюнктуры, а не в результате ее снижения. Ключевым фактором дестабилизации здесь стала ускоренная модернизация, проводимая правительством шаха, но которая в значительной мере оказалась модернизацией сверху, не имевшей глубоких корней в развитии всей экономической и социальной жизни страны. В результате напряженность в обществе стала резко нарастать, и в конце 70-х гг. последовал взрыв «исламской революции».

Однако у правительств 70-х гг. оправданием было хотя бы то, что к тому времени практически отсутствовал опыт негативной динамики цен на нефть. В настоящее время ситуация иная: практика показала, что цены на основные товары российского экспорта могут идти как вверх, так и вниз и что их динамика непредсказуема. Ответственная экономическая политика должна принимать эти факторы во внимание.

Более того, чем дольше сохраняется нынешний уровень цен, тем чаще можно слышать утверждения: теперь это навсегда. Однако такого рода выводы не являются убедительными, и динамика цен на нефть остается непред-

¹² Президент Мексики Х.Л. Портилло тогда не без гордости заявил, что «нашей главной задачей является управление ростом благосостояния». Он же стал использовать термин «административное изобилие».

¹³ Если в первые годы правления Х.Л. Портилло на него возлагали большие надежды как внутри страны, так и за рубежом, то к исходу президентского шестилетия его обвиняли в «растранжировании нефтяных доходов страны, в экстравагантных внешних заимствованиях, в раздувании бюджетных расходов». После отставки Портилло вынужден был уехать из страны.

сказуемой. Подобные вещи хорошо «предсказываются назад», когда находятся очень убедительные аргументы, почему данное событие произошло.

Правительственный взгляд на проблемы экономического роста

Позиция Правительства РФ по вопросам экономического роста наша отражение в его программных документах: «Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2008 года» и «Программе социального экономического развития на среднесрочную перспективу (2005–2008 годы)», остающейся пока проектом. Оба документа носят комплексный, системный характер. Хотя предыдущая Среднесрочная программа была утверждена только в августе 2003 г. и охватывала период 2004–2007 гг., Правительство приняло решение о разработке нового документа. Это представляется вполне естественным, поскольку сформированный весной новый Кабинет должен был сам сформулировать параметры своей деятельности. Тем более, что новый «плановый период» совпадает со вторым президентским сроком В. Путина, т.е. экономические рамки естественным образом оказываются совмещены с политическими.

В центре обсуждения были поставленные в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2004 г. задачи, прежде всего обеспечение высоких темпов экономического роста. В предыдущих обзорах мы уже отмечали наличие в российском экспертном и политическом сообществе четырех подходов к консолидации экономического роста: институциональный подход (акцент на создание институтов, способствующих росту), дирижистский (усиление прямого участия государства в хозяйственной жизни); развитие финансово-промышленных групп; радикальное снижение бюджетной нагрузки на экономику (доли бюджета расширенного правительства в ВВП)¹⁴. В ходе дискуссии последнего года ясно обозначилось доминирование первых двух подходов. Это в полной мере проявилось при разработке Среднесрочной программы.

Как и в предыдущих аналогичных документах, в Среднесрочной программе акцент делается на формирование институтов, обеспечивающих устойчивое функционирование современной рыночной экономики высокими темпами. В общем, набор предлагаемых мер соответствует задачам третьего этапа реформ. Приоритетными направлениями экономической политики на ближайшие годы здесь выступают:

- создание условий для повышения конкурентоспособности человека, повышение эффективности систем здравоохранения, образования, пенсионной системы, социальной защиты, жилищно-коммунального комплекса, последовательное преодоление бедности;

¹⁴ Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2003. С. 19–20; Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 16–17.

- укрепление государства, включая проведение административной реформы, повышение эффективности судебной и правоохранительной систем, институтов, обеспечивающих исполнение законодательства;
- развитие институтов гражданского общества, рассматриваемого как важнейший фактор консолидации экономического роста;
- усиление гарантий прав собственности, включая интеллектуальную собственность, а также продолжение приватизации и повышение эффективности управления государственной собственностью;
- развитие механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, переход к разработке бюджетных докладов ведомств и к новым принципам разработки федерального бюджета, а затем и региональных бюджетов;
- развитие конкуренции и сокращение нерыночного сектора, коренное совершенствование антимонопольного законодательства и практики деятельности антимонопольных органов, включая либерализацию условий хозяйственных сделок (слияний) при усилении ответственности за монополистические действия;
- устранение «узких мест» развития экономики, прежде всего инфраструктурного и технологического характера, включая реформирование естественных монополий, повышение эффективности их функционирования;
- повышение конкурентоспособности российских компаний, развитие малого и среднего бизнеса, что является также и фактором привлечения инвестиций, модернизации экономики;
- стимулирование инновационного развития экономики, повышение роли научных исследований и разработок в экономическом развитии страны, их вклада в диверсификацию экономики;
- развитие российских регионов, поддержка региональных стратегий социально-экономического развития, а также создание условий, стимулирующих субъекты федерации и муниципальные образования к мобилизации доступных им ресурсов экономического роста;
- интеграция в мирохозяйственные связи и повышение открытости российской экономики, что предполагает присоединение к ВТО, развитие интеграционных связей в рамках Содружества независимых государств и иных интеграционных соглашений (ЕврАзЭС, Единое экономическое пространство, Союзное государство), углубление сотрудничества с ЕС, вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Сторонники институциональной модели консолидации роста скептически относятся к возможностям выработки отраслевых приоритетов экономического развития. Предполагается, что государство в современном постиндустриальном мире принципиально не может или не должно определять, какие сектора экономики будут приоритетны в средне- и долгосрочной перспективе. К тому же потенциал стать лидером и «локомотивом» роста национальной экономики имеют сегодня практически все сектора без исключения.

Параллельно прорабатывался и другой подход к ускорению экономического роста, предполагающий усиление непосредственного участия государ-

ства в хозяйственных процессах, в развитии отдельных отраслей. В основе его лежит предположение, что без направляющей роли государства экономический рост будет затухать, и задача удвоения ВВП за десятилетие окажется сорванной. Среди основных инструментов этого подхода к экономическому регулированию надо особо выделить следующие.

Отраслевые (или секторальные) стратегии роста, которые должны выявить важнейшие проблемы, «узкие места» социально-экономического развития и предложить пути их решения. По сути, речь идет о программах действия министерств и ведомств для решения стоящих перед ними задач. Эти документы также могут стать и основой для оценки эффективности деятельности соответствующих органов исполнительной власти и их руководителей.

Серьезная проблема, встающая при попытке практической реализации этого подхода, состоит в том, что стратегии разрабатываются практически при отсутствии бюджетных ограничений. Представители отраслей определяют направления развития, «точки роста», которые представляются им желательными или необходимыми, и разрабатывают программу их развития (или расшивки соответствующего «узкого места»), закладывая в нее, естественно, максимальные потребности по финансированию. В результате объем ресурсов, на которые выходят в совокупности все разработанные в 2004 г. стратегии, приближается, по некоторым оценкам, к 1 трлн долл. США. И хотя в расчетах предполагается наличие и государственных, и частных ресурсов, никаких серьезных обоснований возможности привлечения тех и других не предполагается. Минфин слабо связан с разработкой стратегий и не воспринимает их пока как серьезный инструмент, способный предъявить требования к бюджету. Готовность же частного бизнеса участвовать в реализации такого рода стратегий и размеры его участия зависят в гораздо большей степени от политических перспектив развития страны, нежели от хорошо разработанных стратегических документов.

Нормативный (или целевой) прогноз как основа макроэкономической политики страны. Этот термин впервые появился в 2004 г. при подготовке Основных направлений деятельности Правительства РФ и вызвал острые дискуссии. Его сторонники видели в нем способ не просто анализировать тенденции развития национальной экономики, но выстраивать тенденции с учетом тех или иных действий правительства – действий, которые в этом случае становятся экзогенными для прогноза и влияют на ожидаемые результаты. Иными словами, нормативный характер прогноза отражает его зависимость от осуществляемой политики и, соответственно, из набора экономико-политических альтернатив может быть сформировать и набор прогнозов, один из которых и будет целевым. Критики такого подхода обращали внимание, что, по сути своей, он мало чем отличается от традиционной для СССР системы народнохозяйственного планирования, и тем самым сдерживает возможность действия рыночных силы, которые могут предложить решения более эффективные, хотя и незапланированные властью.

Государственная инвестиционная деятельность один из ключевых моментов любой дирижистской политики. Предполагается, что государство должно вкладывать деньги в некоторые сектора экономики, которые или недостаточно привлекательны для частного бизнеса и могут дать мощный импульс экономическому росту, или могут побудить частный бизнес идти в те сектора, которые представляются приоритетными.

Предложение об активизации инвестиционной деятельности государства имело и еще одно основание: институциональные реформы требуют достаточно длительного периода реализации, причем их влияние на ускорение экономического роста происходит со значительными временными лагами, которые практически не предсказуемы. Иное дело инвестиции, которые сказываются на росте немедленно. Но ведь существует требование президента обеспечить рост на уровне порядка 7–8% ежегодно. Естественно, государственные инвестиции начинают рассматриваться как важный инструмент исполнения политической задачи¹⁵. Другое дело, что лишь со временем выяснится, насколько эффективны эти инвестиции и могут ли они стать фактором роста не только в текущем периоде (когда и пока они делаются), но и в перспективе. Не следует забывать, что имеющийся у нас (и в СССР, и в посткоммунистической России) опыт использования бюджетных ресурсов на инвестиционные цели в основном негативен.

В 2004 г. получила широкое распространение идея использования такого инструмента, как *государственно-частное партнерство* (ГЧП, как его немедленно стали называть). Суть его состоит в совместной реализации крупных проектов совместно государством и частным бизнесом. Предполагается, что государство будет создавать инфраструктуру, вокруг которой бизнес сможет развивать производство. В принципе, этот механизм в некоторых случаях оказывается эффективным, однако он требует очень высокого уровня доверия между государством и бизнесом – а такого доверия пока нет, сколько бы ни приветствовали идею ГЧП представители его обеих сторон. Стоит также отметить то, что ГЧП по своему замыслу является несовершенной альтернативой приватизации и аренде, предполагая обременить передаваемые

¹⁵ Решение задач обеспечения текущего экономического роста высокими и устойчивыми темпами приводит подчас к неожиданным последствиям. Первостепенное внимание начинают уделять не столько долгосрочным и эффективным проектам, сколько проектам, удовлетворяющим двум критериям: они уже сегодня должны находиться в высокой стадии готовности для практической реализации, и они должны в кратчайшие сроки начать обеспечивать высокие темпы экономического роста. Этим требованиям в современной России более всего удовлетворяют инвестиции в ТЭК – в силу высокого уровня развития этой отрасли и наличия огромного кадрового потенциала, здесь имеются и проработанные инвестиционные проекты и возможности вносить зримый вклад в прирост ВВП как на стадии строительства, так и при экспорте своей продукции. В результате сторонники активизации государственной инвестиционной политики нередко оказываются в двойственном положении: с одной стороны, они видят задачу госинвестиций в диверсификации российской экономики, а с другой – предлагают сконцентрировать инвестиционную деятельность власти на развитии инфраструктуры топливно-энергетического комплекса. Понятно, что вторая задача плохо согласуется с задачей диверсификации экономики и экспорта.

частным компаниям государственные активы требованием использования их для конкретных поставленных государством задач.

Регулирование цен. В истекшем году вновь, после большого перерыва, на политическом уровне стали обсуждаться идеи введения государственного регулирования цен. Пока речь шла о восстановлении регулирования внутренних цен на черные металлы и нефть в связи с их резким удорожанием, а также об ограничении экспорта этой продукции. Соответствующие вопросы особенно активно ставились в депутатском корпусе, причем в декабре 2004 г. Дума даже официально обратилась к правительству с рекомендацией приступить к регулированию цен на нефть¹⁶.

Некоторые из предложений об усилении государственного вмешательства могут быть объяснены проблемами, с которыми сталкивается современная российская экономика. Однако именно в существующей российской практике есть фундаментальные препятствия для практической реализации дирижистских идей. Во-первых, характерные для нынешнего этапа технологического развития крайне ограниченные возможности прогнозирования отраслевых и структурных приоритетов. Во-вторых, недостаточное развитие политических и правовых институтов само по себе является барьером для использования инструментов госрегулирования, поскольку отсутствие эффективной системы исполнения законодательства препятствует выработке и отбору государством действительно эффективных проектов. В-третьих, уже упоминавшееся отсутствие доверия между всеми участниками хозяйственной жизни – домохозяйствами, фирмами и государством. Иными словами, пока неэффективны институты, обеспечивающие правопорядок, пока решения власти продолжают пугать или изумлять предпринимателей, пока недофинансированным остается развитие человека, неэффективными будет и прямое государственное вмешательство в экономику (и, прежде всего, госинвестиции).

Поиск средств для бюджетной экспансии побуждает некоторых экспертов и политиков указывать на два источника средств – Стабилизационный фонд и золотовалютные резервы. Последнее предложение является откровенно экзотическим, свидетельствующим о непонимании природы резервирования: использование золотовалютных резервов тождественно прямому кредитованию Центробанком народного хозяйства, поскольку рублевая масса, соответствующая резервам, уже была эмитирована при покупке иностранной валюты. То есть фактически предлагается использовать те же ва-

¹⁶ Было бы неверно однозначно связывать такого рода идеи с наследием советского прошлого. Стремление к урегулированию рыночных проблем путем введения госрегулирования цен было характерно и для периода индустриализации Российской империи на рубеже XIX–XX веков. В период, предшествовавший Первой мировой войне (и особенно в 1907–1910 гг.), Государственная Дума неоднократно обращалась к теме роста цен на нефть, видя его причины в монополистическом сговоре нефтепромышленников. Депутаты (в основном представители правых партий) требовали от правительства принять меры – от введения госрегулирования цен до установления государственной монополии в нефтяном секторе.

лутные ресурсы для выпуска рублей вторично, что является необеспеченной эмиссией.

Стабилизационный фонд теоретически может быть потрачен на цели текущего финансирования, но тогда он не сможет решить основной задачи – недопускать чрезмерной зависимости государственного бюджета и, соответственно, получателей бюджетных средств от внешнеэкономической конъюнктуры. Однако вокруг Стабилизационного фонда неизбежна острая политическая борьба. При наличии источника свободных средств финансовому ведомству очень трудно (даже невозможно) сопротивляться объединенному давлению отраслевых ведомств и иных групп интересов, тем более, когда речь идет о фактически воюющей стране, обремененной большими социальными обязательствами. Стремясь сохранить принципиальные направления своего курса, в Минфине в конце 2004 г. выдвинули некоторые компромиссные идеи, среди которых: использование в 2005 г. части средств фонда на покрытие дефицита Пенсионного фонда, а также повышение с 2006 года «цены отсечения» для формирования Стабилизационного фонда с 20 до 21 долл. за баррель, направляя полученные бюджетом за счет этого средства (порядка 60 млрд руб.) на инвестиционные цели, определяемые Минэкономразвития¹⁷. Это, несомненно, прецедент, и принципиально важным является вопрос, насколько этот компромисс станет отражением тенденции ослабления бюджетной политики. Впрочем, в бюджете 2005 г. этих изменений заложено не было, и превышение Стабилизационного фонда над пороговым уровнем разрешено использовать только на покрытие дефицита Пенсионного фонда и досрочное погашение внешнего долга, что соответствует и последнему Бюджетному посланию президента.

Особые сложности вызывают предложения об усилении инвестиционной активности государства в условиях непредсказуемости цен на нефть. Принимая это решение, необходимо быть готовым ответить на ряд непростых вопросов. Во-первых, что делать в случае, если после начала осуществления проектов, требующих масштабных государственных вливаний, цена на нефть упадет и поток нефтедолларов иссякнет? Во-вторых, какая судьба ждет сектора, не охваченные государственным вниманием, когда в результате расширения финансовой активности государства еще более укрепится рубль, следствием чего станет снижение конкурентоспособности значительной части экономики? В-третьих, как нейтрализовать последствия снижения кредитного рейтинга, что произойдет в случае возникновения напряженности с бюджетом? В-четвертых, что делать с непроцентными расходами при падении нефтяных цен, если Стабилизационный фонд потрачен.

¹⁷ Разумеется, предложения о расширении инвестиционной деятельности государства сопровождается заявлениями о создании условий для максимально эффективного использования этих средств. По словам А.Кудрина, «будет поручено Минэкономике и Минпромэнерго с участием Минфина подготовить порядок формирования подобного рода фонда в составе бюджета и впоследствии выработать порядок отбора проектов и расходования средств. Это будет, безусловно, международная экспертиза, независимая оценка, тендеры, независимые, нанятые менеджеры, а не госчиновники» (ИНТЕРФАКС-АФИ. 4 ноября 2004.).

На стадии разработки Среднесрочной программы на 2005–2008 гг. велась острая полемика между сторонниками институционального и дирижистского подходов. В конечном счете в программе преимущественное внимание уделяется развитию институтов современной рыночной экономики, но к ним добавлены некоторые сюжеты отраслевого характера. Отчасти это выжимка из разрабатывавшихся стратегий, отчасти – описание отраслевых проблем, типичных для большинства предыдущих документов такого рода.

Особенно важно в этой ситуации то, что Среднесрочная программа четко указывает на необходимость обеспечения макроэкономической стабильности, соблюдения бюджетных ограничений при осуществлении любых экономико-политических решений. В частности, здесь указывается, что важнейшим условием формирования благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата является взвешенная макроэкономическая политика, основными характеристиками которой являются предсказуемость, адаптивность к внешним изменениям, прозрачность.

Все сказанное еще не свидетельствует о доминировании институционального подхода в современной экономико-политической жизни. Гораздо более важным будет реальная экономическая политика в ближайшей перспективе. А это будет зависеть от динамики цен на нефть. Сохранение высоких цен на основные экспортные товары будет укреплять позиции тех, кто доказывает неизменность сохранения такой ситуации в долгосрочной перспективе, и тем самым провоцировать поворот к смягчению бюджетной политики, к популизму.

1.1.4. Основные внутриполитические итоги года

Президентские выборы

В марте 2004 г. состоялись очередные президентские выборы. Сомнений в победе В. Путина после отказа коммунистов от линии на срыв выборов (выдвижение кандидата, назначение наблюдателей, агитация за бойкот выборов с целью снижения явки ниже 50%) не было. Однако важен был и уровень популярности как самого В. Путина, так и представителей оппозиции.

По данным ЦИК, в выборах приняло участие 64,3% избирателей, т.е. почти на 10% больше, нежели близкая к критическому порогу в 50% явка на парламентских выборах в декабре. В. Путин набрал 71,3%, т.е. почти на 20% больше, чем в 2000 г. На втором месте оказался Н. Харитонов (13,6%), существенно отстали С. Глазьев (4,1%) и И. Хакамада (3,8%), против всех проголосовало 3,4%. Претензии международных организаций, наблюдавших за ходом предвыборной кампании и выборами, свелись к непропорциональному освещению кандидатов государственными, прежде всего электронными, СМИ. Наблюдатели миссии ОБСЕ считают выборы президента РФ хорошо организованными, но не соответствующими европейским стандартам.

С точки зрения партийно-политического спектра сохранили свои позиции коммунисты, потерпел катастрофическое поражение лишенный спонсо-

ров С. Глазьев; И. Хакамада, рассчитывавшая на привлечение дополнительных «общедемократических» голосов, не достигла даже результата собственной партии (СПС) на парламентских выборах. Впрочем, всерьез комментировать итоги конкурентов действующего президента бессмысленно – слишком ничтожны были те ресурсы, которые они израсходовали на донесение своей позиции до избирателей. Президентские выборы стали первым сигналом вымирания действующих партий, превращения их в политические муляжи.

Государственная Дума РФ

После выборов 2003 г., сформировавших в Государственной Думе РФ пропрезидентское конституционное большинство, звучали оценки о возможности внесения конституционных изменений, повышающих роль президента или даже правящей партии «Единая Россия». Этого не произошло. Вместо этого был избран сценарий выхолащивания конституционных норм. В первую очередь это коснулось нормы о народовластии – через принятие новых редакций законов о выборах, о референдуме, о политических партиях, о формировании органов исполнительной власти субъектов федерации и т.п. Так, референдум (который с 1993 г. ни разу не проводился) является довольно мощной формой как воздействия на власть, так и рекламной кампании политических сил. Ключевыми в новом законе о референдуме являются требования к сбору подписей: 4,5 тыс. человек, по 100 человек в каждом регионе (не менее 45 регионов), в течение 2 месяцев, нотариально заверив собственные подписи, должны собрать около 2 млн подписей. При этом прочие права сбора подписей не имеют. В результате порядок проведения и организации референдума становится запретительно бюрократизированным и громоздким.

В Государственной Думе представителями «Единой России», ЛДПР и «Родина» в 2004 г. был также принят законопроект, повышающий с 2006 г. требования к численности политических партий с нынешних 10 тыс. до 50 тыс. человек. Примечательно, что данное требование отказались поддержать коммунисты, хотя из ныне существующих политических партий именно они наряду с партиями власти имеют шанс соответствовать критерию. Интересно, что, не желая, вероятно, объявлять о недостаточной численности, впрочем, вполне оправданной в условиях тотального недоверия к институту политических партий, российские политические партии не протестуют против инициативы «Единой России», которая, совершенно очевидно, позволит существовать лишь «правильным» для властей партиям, так как критерии проверки численности совершенно непрозрачны.

В 2004 г. было принято решение о переходе на пропорциональную систему выборов в Государственную Думу. Объявлено о возможности отзыва депутата по решению суда по такому неформализованному предлогу, как «невыполнение обязанностей перед гражданами», а также о введении императивного мандата, привязывающего депутата к той фракции, от которой он был избран.

После серии поражений кандидатов «Единой России» на весенних выборах (Архангельск, Рязань, Алтай) и трагедии в Беслане был принят пакет законопроектов о назначении губернаторов. Согласно этим законопроектам назначение производят региональные парламенты на безальтернативной основе, причем в случае трехкратного отклонения кандидатуры президент может распустить парламент и обязан назначить и.о. губернатора. Отстранение губернатора производится президентом при возникновении различных обстоятельств, в том числе в случае «утраты доверия президента».

Говоря же о перспективах реформы избирательной системы и реформы региональных исполнительных органов власти надо отметить их незначительную роль на краткосрочную и среднесрочную перспективы. При отсутствии гарантий свободных выборов (право пересчета бюллетеней, независимые от власти источники финансирования, неманипулируемое телевидение и т.п.) форма голосования – как мажоритарная, так и пропорциональная – не имеет особого значения. Что касается губернаторов, то фактически многие губернаторы и так де-факто назначались путем снятия кандидатов с выборов и фальсификаций итогов голосований. В такой же степени нельзя говорить и о подавляющем большинстве губернаторов как о фигурах, имеющих хотя бы относительную самостоятельность в федеральной политике, устойчивых к давлению и т.п.

Деятельность основных политических партий в 2004 г.

Вопреки прогнозам многих, «Единая Россия» за минувший год не разделилась на левое крыло и правое крыло, не обрела никакой самостоятельной идеологии, не оформилась институционально в законодательном процессе. Идеологически партия стремительно приближается не к декларируемому «центризму» (кстати, показательно, что Б. Грызлов уже не называл партию правоцентристской, как ранее), а к эклектичной партии типа ЛДПР, беспресловенно поддерживая любую инициативу В. Путина и приписывая себе все лучшее, а противникам – худшее из происходящего в стране.

Это соответствует избранной линии на монополизацию пространства «Единой Россией», а также ЛДПР и «Родиной», выступающих с идеологическим обоснованием проводимой политики, выгодно оттеняющих «Единую Россию» и нацеленных на устрашение отечественного и особенно западного общественного мнения. Фракция «Единой России» так и не оформилась в полноценную парламентскую структуру, рядовой депутат фактически бесправен¹⁸, все предложения замкнуты на 3–4 руководителях и нескольких профессиональных лоббистах. Символичным стало фактическое упразднение Высшего совета партии – длинной скамейки популярных и полупопулярных губернаторов. В настоящее время они не нужны для привлечения голосов. Руководящим органом партии является Бюро Высшего совета, фактически

¹⁸ Его положение даже хуже, чем у остальных. Например, без согласования с фракцией он не может внести законопроект или поправку, принять на работу помощника и т.п.

объединяющее руководство фракции, исполнительных органов и некоторых представителей администрации президента РФ и спонсоров.

В июле 2004 г. состоялись съезды двух левых партий – КПРФ и «Родины». Несмотря на то что прогнозировался перевес сторонников Г. Зюганова на съезде КПРФ, их подвела архаичность Устава партии, предполагавшего громоздкую структуру органов управления (избираемый съездом в количестве более 100 человек ЦК избирает председателя ЦК КПРФ и его заместителей). За несколько дней до объявленной даты съезда с небольшим перерывом состоялось сразу два пленума ЦК КПРФ, причем нельзя исключать, что на обоих был кворум (в руководящих органах противников Г. Зюганова было существенно больше, чем в региональных организациях, причем многие члены явно успели побывать на двух форумах). Один из двух пленумов («семигинский» – по имени основного организатора) освободил Г. Зюганова от должности председателя ЦК КПРФ, избрав вместо него ивановского губернатора В. Тихонова (которого сам Г. Зюганов неоднократно приводил в пример как успешного «красного губернатора», несмотря на очевидную бедность региона), и переназначил место проведения съезда. «Зюгановский» пленум избрал, естественно, самого Г. Зюганова, а лидеров оппозиции исключил из партии.

В результате обе стороны стали апеллировать к Министерству юстиции РФ с просьбой подтвердить легитимность именно их съезда. В силу того что к дате съезда большинство делегатов, по-видимому, убедились в силе зюгановского большинства, они перешли к победителю. С Г. Зюгановым поговорил В. Путин, что было истолковано как свидетельство поддержки лидера.

Из-за внутреннего конфликта оказались существенно ослаблены акции протеста против принятия в первом чтении «социального пакета» (монетизации льгот). Фактически КПРФ сегодня невыгодно «раскалывать». Пускай меньшая, но независимая от властей и радикализовавшаяся группа могла бы быть значительно неприятнее.

Что касается съезда партии «Родина», бренд которой был оставлен за Д. Рогозиным, то он прошел как «съезд победителей». Председателем партии избран Д. Рогозин, председателем исполнительного комитета – глава футбольного клуба ЦСКА А. Бабаков. Деятельность ЛДПР, как традиционно и бывает у этой партии, в межвыборный период практически не ощущалась.

На правом фланге год не принес утешительных результатов. СПС за год не только не избрал, но и не приблизился к выборам лидера партии. «Яблоко», позиционируя себя чуть четче, страдает от тотального недофинансирования.

Гражданский конгресс «Россия за демократию, против диктатуры», который прошел 12 декабря 2004 г., не смог стать серьезным фактором выработки стратегии развития правых партий. Более того, по очевидному вопросу о привлечении масс на защиту демократических свобод и против бюрократического произвола возникла дискуссия, так как, по мнению некоторых участников конгресса, выступления масс в России могут происходить только под

национал-социалистическими лозунгами. Левые, напротив, усмотрели корень бед в «ельцинской Конституции» и «либеральных реформах».

Очевидно, что пока для оппозиционных «Единой России» партий основной задачей будет являться исторический анализ событий прошлого века – от 1917 до 1993 г., а не борьба за выживание. В нынешних условиях, они не представляют ни опасности, ни интереса.

Интересные результаты показали партии на выборах в региональные и муниципальные представительные органы, проводившихся наполовину по партийным спискам. Результаты партии власти здесь разительно отличаются – от более чем 70% показателя в Татарстане до лишь 2-го места в Алтайском крае и на Сахалине. Причем показатели «Единой России» почти везде снизились по сравнению с выборами в Государственную Думу. Правда, существенно – лишь в Сахалинской (с 30,1 до 17,7%) и в Тульской (с 29,9 до 22,3%) областях.

Везде в законодательных органах представлены коммунисты, хотя их результаты практически не отличаются от результатов выборов в Государственную Думу. Достаточно много избирателей поддержало блоки со ставшим популярным названием «Родина» – они практически везде преодолели барьер.

Неожиданно неплохо выступил СПС – во второй половине года перешагнув барьер в 5 регионах и проиграв лишь в 2. В 5 регионах барьер преодолела также ЛДПР. Почти всюду проиграло (или не участвовало) «Яблоко». Однако настоящим открытием политического цикла стало преодоление барьера «Российской партией пенсионеров» во всех регионах, где она участвовала в выборах. В некоторых регионах в парламент были избраны и аграрии.

1.1.5. Основные внешнеполитические итоги года

Во внешней политике РФ можно отметить две важные составляющие. Во-первых, это попытки экономической интеграции в рамках СНГ; во-вторых, переговоры о вступлении России в ВТО.

Деятельность на территории СНГ

О создании единого экономического пространства (ЕЭП) на территории России, Украины, Белоруссии и Казахстана президенты «четверки» договорились в 2003 г., подписав соответствующий договор. Однако после этого практически никакая деятельность по принятию необходимых для жизнедеятельности ЕЭП законопроектов не осуществлялась. Ускорить процесс удалось лишь после того, как Россия в 2004 г. пообещала соседям платить НДС при экспорте своих энергоносителей в их бюджеты. Цена «подарка» – около 35,8 млрд руб. в год. После этого рабочая группа согласовала перечень из 29 приоритетных соглашений, который утвердили 4 президента. Сами документы должны быть готовы к 1 июля 2005 г. Речь идет, в частности, о свободе передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Между тем желание ускорить создание ЕЭП, основанное больше на политических, чем на экономических, соображениях, едва ли принесет России больше выгоды, чем

другие похожие проекты (Союзное государство России и Белоруссии, ЕврАзЭС).

Фактически ЕЭП в 2004 г. являлся PR-клубом «неизбранных президентов» на фоне парламентских выборов в Казахстане и Белоруссии, а также президентских – на Украине. Однако уже к концу года идея ЕЭП практически потеряла свою актуальность – поддержанный В. Путиным В. Янукович проиграл выборы президента Украины и был вынужден уйти под давлением массовых протестов населения против фальсификаций. Избранный новым президентом Украины В. Ющенко, по мнению большинства наблюдателей, не будет склонен развивать проект создания ЕЭП, что лишает проект перспективы.

Переговоры о вступлении России в ВТО

Вступление в ВТО на приемлемых условиях как обеспечение доступа России к международному арбитражу диктуется структурными изменениями, происходящими в российской экономике. Если экспорт СССР в страны Запада на 90% состоял из нефти и природного газа, то сегодня на сырьевые товары приходится лишь 1/2 российского экспорта. Снижение произошло за счет роста доли продукции первичной переработки в сфере металлургии и химической промышленности. Однако именно эта группа товаров нередко становится объектом протекционистской политики.

В 2004 г. неожиданно быстро удалось подписать протокол о завершении переговоров между министром экономического развития РФ Г. Грефом и торговым комиссаром ЕС П. Лами, определивших условия доступа европейских компаний на российские рынки товаров и услуг. ЕС отказался от большей части своих первоначальных требований по «энергопакету» (отмена экспортных пошлин на энергоносители и экспортной монополии ОАО «Газпром», допуск иностранцев к строительству газопроводов в России, повышение внутренних цен на газ и т.п.). В подписанном протоколе содержатся обязательства полного покрытия ценой газа на внутреннем рынке издержек газодобывающих компаний, включая инвестиционную составляющую, а также отказ от дальнейшего повышения экспортных пошлин. Среди уступок, на которые пошла российская сторона, – снижение импортных тарифов на гражданские самолеты, комплектующие и автомобили, отмена монополии ОАО «Ростелеком» на дальнюю связь, обещание пересмотра системы сборов, применяемой в настоящее время к авиакомпаниям ЕС за транссибирские перелеты, а также ратификация Киотского протокола Россией.

Заключенное соглашение с ЕС представляет собой существенный шаг вперед на пути к вступлению России в ВТО. Достаточно сказать, что переговоры длились около 6 лет. Впрочем, процесс далеко не завершен. Претензии к России остаются у Китая, у Австралии и т.п., да и протокол с ЕС носит прежде всего рамочный характер.

Тем не менее снятие требований «ВТО+» к России, в том числе носивших абсурдный характер повышения цен на те или иные группы производимых в

России товаров до «мировых», представляет собой значительный успех внешнеэкономической политики России.

Удалось подписать соответствующие соглашения с Сингапуром, Тайванем, Чили и Южной Кореей, а также предварительно добиться снятия претензий Китая на неограниченный доступ рабочей силы.

Основные вопросы к Российской Федерации остаются у Канады и США (открытие филиалов банков и страховых компаний, частично, по ценам на энергоносители), у Японии (импортный тариф на автомобили) и у стран Кернской группы (поддержка сельского хозяйства).

1.1.6. Проблемы и риски предстоящего периода

Главные риски устойчивого развития страны в среднесрочной перспективе связаны с внешнеэкономическими факторами. Обычно принято видеть главный источник нестабильности в возможном падении цен на нефть и на другие товары российского экспорта. Однако сохранение высокой внешнеэкономической конъюнктуры в настоящих условиях представляет даже большую опасность, поскольку сохранение высокой цены на нефть усиливает популистские позиции, требующей расширения бюджетной экспансии за счет нефтедолларов.

Для обеспечения устойчивости российской экономики необходимо проводить сдержанную бюджетную политику, а ее все труднее отстаивать, когда страна имеет огромное положительное сальдо торгового баланса. Давление сторонников бюджетной экспансии дает о себе знать в некотором смягчении бюджетной политики, на которые пошли финансовые органы в бюджете 2005 г. Это и повышение расчетной цены на нефть в бюджетном прогнозе до 28 долл./барр., и заявления о готовности использования части средств Стабилизационного фонда на инвестиционные цели.

Еще более рискованной ситуация может оказаться в случае существенного замедления темпов роста. Этот сценарий исключать нельзя даже при сохранении благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, поскольку опасения за политическую и правовую ситуацию в стране будут сдерживать инвестиционную и предпринимательскую активность бизнеса. Если темпы роста начнут заметно снижаться, да еще при сохранении высоких цен на нефть, резко возрастет опасность перехода к политике популизма, прежде всего к широкой бюджетной экспансии. Стремление продемонстрировать «хорошие цифры» может стать доминирующим мотивом в принятии экономико-политических решений, что означало бы победу краткосрочных интересов бюрократии над долгосрочными проблемами национальной экономики. Разумеется, такое развитие событий не является неизбежным, но исключать его нельзя, поскольку популярность политики бюджетной экспансии за последний год отчетливо нарастала среди политической и интеллектуальной элиты.

С точки зрения стимулирования предпринимательской активности и сохранения тем самым приемлемых темпов экономического роста исключительную важность приобретают перспективы развития судебной и правоох-

ранительной систем. Отсутствие заметных, понятных всем улучшений в этой сфере станет одним из главных препятствий на пути предпринимательства, сдерживая развитие как внутреннего бизнеса, так и иностранных инвесторов. Причем этот фактор особенно важен именно для отечественного бизнеса, у которого нет альтернатив.

Наконец, принципиальным вопросом является предсказуемость действий власти, которая не должна ни пугать, ни изумлять инвесторов и предпринимателей. Это касается и крупных политических вопросов, и собственно экономической политики. К первым относится незыблемость конституционной системы, заявления о приверженности которой неоднократно делал в 2004 г. В. Путин. Стабильность «правил игры» и предсказуемость их изменения является, несомненно, ключевым условием обеспечения устойчивого экономического роста. Ко вторым – возвращение стабильных налоговых и регулятивных условий, отказ от наметившейся тенденции к «ручному регулированию» хозяйственной деятельности крупных компаний, обеспечение невозможности использования судов и силовых структур в конкурентной борьбе.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная и валютная политика

Ситуация в денежной сфере в 2004 г. привлекала значительно большее внимание, чем в предыдущие 3–4 года. Основными причинами этого стали события в банковской системе в мае–июне, нарушение сложившейся в последние годы сезонной динамики индекса потребительских цен и выход инфляции за верхний предел, установленный Центральным банком и Правительством РФ в качестве целевого значения.

Вместе с тем сопоставление характера инфляционных процессов и динамики денежных агрегатов в истекшем году наглядно продемонстрировало, что в условиях умеренной и низкой инфляции тесная взаимосвязь между ними нарушается, значительное влияние на темпы роста цен начинают оказывать факторы инфляции издержек (цены на сырье) и структурные изменения в ценах. В такой ситуации роль Центрального банка РФ свелась, фактически, к сдерживанию роста реального курса рубля (по отношению к корзине валют), созданию исходных условий для введения свободной конвертируемости рубля и мониторингу ситуации в банковском секторе, тогда как задача сдерживания инфляции была отведена Правительству РФ.

В этой связи наибольший интерес для анализа представляют следующие вопросы:

- динамика и факторы инфляционных процессов;
- изменения спроса и предложения на денежном рынке;
- динамика номинального и реального курсов рубля;
- развитие банковской системы.

Ниже остановимся на них подробнее.

2.1.1. Инфляционные процессы

В начале 2004 г. месячные значения ИПЦ были меньше аналогичных показателей в 2003 г. (рис. 1). Итоги первого полугодия позволяли надеяться на достижение прогноза по росту потребительских цен в 2004 г. (8–10%). Однако с июля прирост цен стал превосходить аналогичные значения 2003 г. Среди основных факторов такой динамики можно выделить более быстрый рост цен на продовольственные товары по сравнению с предшествующим годом. Что касается цен на непродовольственные товары, то гораздо быстрее, чем в 2003 г., увеличивались цены на автомобильный бензин. Наконец, среди платных услуг населению сильнее чем в 2003 г. выросли цены на услуги пассажирского транспорта и предприятий дошкольного воспитания.

Рассмотрим поквартальную динамику ИПЦ.

На протяжении I кв. 2004 г. наблюдалось весьма заметное снижение темпов роста потребительских цен. Несмотря на то, что в январе цены на платные услуги населению увеличивались темпами, сопоставимыми с январем предыдущего года, более умеренная динамика цен на продовольственные товары обеспечила снижение общего уровня ИПЦ с 2,4% (в январе 2003 г.) до 1,8% в январе 2004 г.

Февральские показатели также были достаточно позитивными, особенно с учетом цен на платные услуги населению, темпы роста которых снизились на 2,5 п.п. Снижение темпов роста цен (на 1 п.п.) в категории платных услуг продолжилось и в марте 2004 г., результатом чего стало сокращение темпов роста ИПЦ до 0,8%. Вместе с тем одним из негативных сигналов в марте явилось прекращение падения темпов роста цен на продовольственные и непродовольственные товары, как это было в предыдущие несколько лет. Базовая инфляция в I кв. находилась на уровне 2,4%.

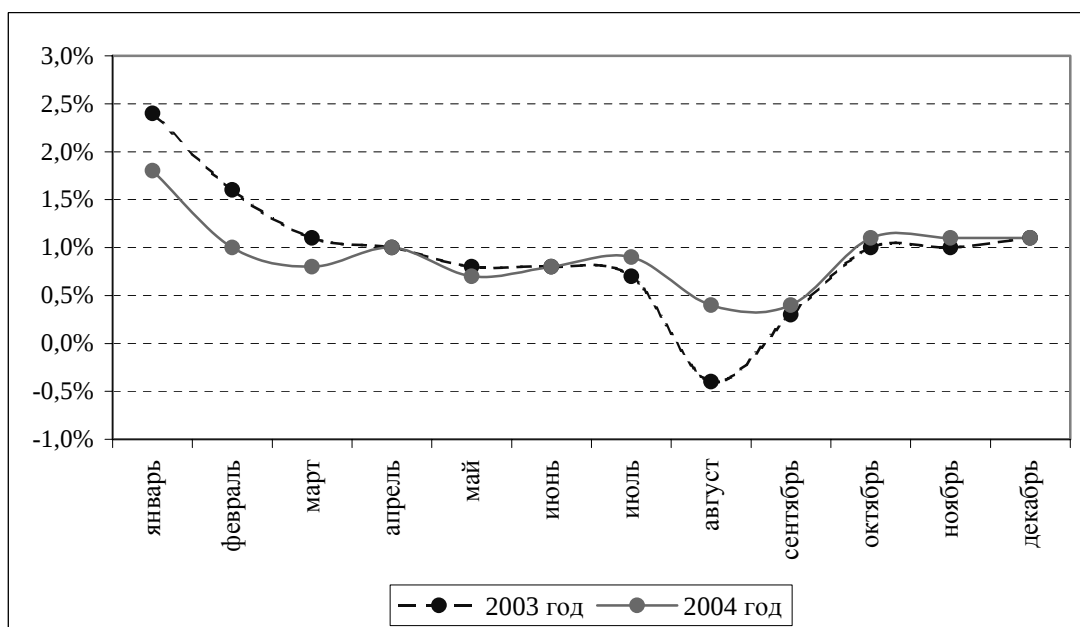


Рис. 1. Динамика ИПЦ в РФ в 2003–2004 гг.

Во II кв. наибольший прирост цен по-прежнему наблюдался в группе платных услуг населению – 11% за I полугодие 2004 г. (15,6% в 2003 г.). В целом же в первом полугодии, за исключением цен на услуги предприятий дошкольного воспитания и организаций культуры, во всех группах цен на платные услуги населению наблюдался более умеренный рост по сравнению с предшествующим годом. Далее по темпам прироста инфляции следовали продовольственные товары, динамика изменения цен на которые впервые с начала 2004 г. сравнялась с уровнем 2003 г. – 0,8%. В целом с начала года прирост по данной группе составил 6% (в I полугодии 2003 г. – 7,3%). Базовая инфляция во II кв. продолжала замедляться. Ее уровень в июне составил 0,5% против 0,6% в мае и 0,8% в апреле. Таким образом, во II кв. базовая инфляция равнялась 1,9%. Основной причиной поступательного снижения базовой инфляции было уменьшение монетарного давления на цены (см. ниже). Отметим, что лишь в апреле и в июне темпы инфляции были равны соответствующим значениям 2003 г. Учитывая, что в остальные месяцы первого полугодия ИПЦ рос медленнее, чем в предыдущем году, были основания полагать, что по итогам года удастся уложиться в 10%-ный рост потребительских цен.

Однако начиная с июля потребительские цены стали расти быстрее, чем в 2003 г. Так, за июль–сентябрь 2004 г. они увеличились на 1,7% (за III кв. 2003 г. – на 0,6%). Причем в каждом месяце квартала значение ИПЦ в 2004 г. было выше соответствующего значения в 2003 г. Цены на продовольственные товары к концу квартала выросли на 7,2% с начала года (на 6,1% в 2003 г.). При этом в июле-августе 2004 г. происходило значительно меньшее по сравнению с предыдущим годом сезонное снижение цен на плодоовощную продукцию. Уже в августе, когда наблюдались положительные темпы роста цен на продовольствие по отношению к июлю, прирост цен с начала года превысил показатели предыдущих двух лет. Цены на непродовольственные товары увеличились к концу сентября на 5,5% (6,6% в 2003 г.). Во всех подгруппах непродовольственных товаров увеличение цен в 2004 г. происходило более умеренными темпами по сравнению с предыдущими годами. Прирост тарифов на платные услуги населению составил к концу III кв. 14,3% (19,7% за аналогичный период 2003 г.). В данной подгруппе только прирост тарифов на услуги предприятий дошкольного воспитания превышал показатели предыдущего года (на 6,9 п.п.). Увеличение базового индекса потребительских цен составило 6,8% с начала года.

Таким образом, по итогам III кв. можно было с полной уверенностью говорить о том, что традиционного сезонного замедления роста и, тем более, снижения потребительских цен в августе–сентябре не произошло. Несмотря на позитивную динамику монетарных факторов (прирост денежной базы в узком определении за 9 месяцев 2004 г. составил 5,1% против 26,1% за 9 месяцев 2003 г.), способствовавшие ограничению базовой инфляции, рекордное повышение цен производителей промышленной продукции, значительный рост цен на бензин и ряд важнейших продовольственных товаров оказывали дополнительное инфляционное воздействие на экономику.

В IV кв. темпы роста цен стабилизировались на уровне 1,1% в месяц (в 2003 г. такой темп инфляции наблюдался лишь в декабре, а в октябре и ноябре ИПЦ равнялся 1%). При этом быстрее всего росли цены на продовольственные товары (+4,7%). С начала года продовольственные товары подорожали на 12,3% (на 10,2% в 2003 г.). Отметим чрезвычайно высокий рост цен на мясо и птицу: за 2004 г. они выросли на 19,6%, в то время как в 2003 г. соответствующее значение не превышало 8,9%. Далее по темпам роста следовали платные услуги населению, рост цен на которые в IV кв. 2004 г. составил 3%, а за 2004 г. – 17,7% (22,3% в 2003 г.). В данной группе более быстрыми темпами по сравнению с 2003 годом росли цены на услуги пассажирского транспорта (+18% в 2004 г. против +13,7% в 2003 г.) и услуги дошкольного воспитания (+21,6% в 2004 г. против 15,1% в 2003 г.). Наконец, за октябрь–декабрь 2004 г. произошло удорожание непродовольственных товаров на 1,8%, а за 2004 г. в целом – на 7,4% (9,2% в 2003 г.). В декабре произошло снижение цен на автомобильный бензин (–1,7%), однако в целом за 2004 г. бензин подорожал на 31,3% (16,8% в 2003 г.).

Переходя к анализу факторов, определивших рост потребительских цен в 2004 г., необходимо отметить, что основной причиной поддержания высоких темпов роста ИПЦ стала инфляция издержек, т.е. рост цен производителей. В 2004 г. цены на готовую продукцию в большинстве отраслей промышленности росли гораздо более высокими темпами, чем в предыдущие годы (рис. 2). Кроме того, как видно из приведенного рисунка, цены на продукцию пищевой и легкой промышленности росли крайне высокими темпами в 2003 г., что сказалось на розничных ценах продукции этих отраслей в 2004 г.

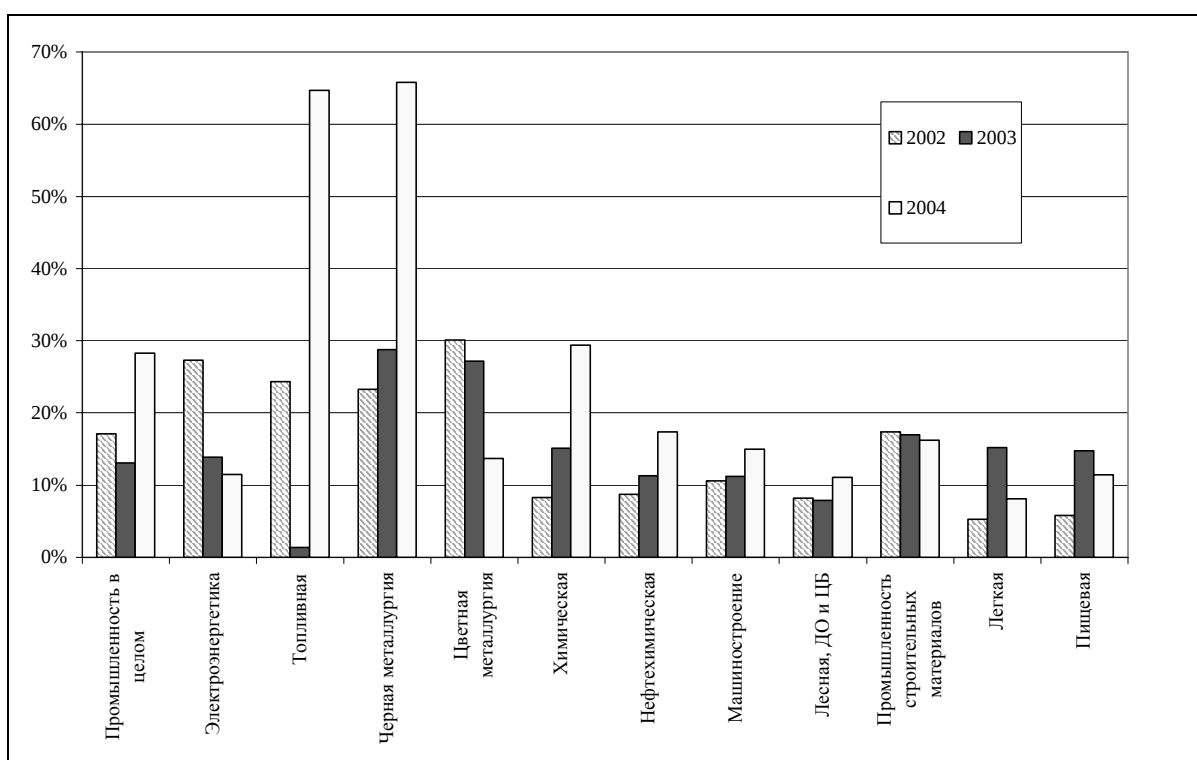


Рис. 2. Темпы прироста цен производителей в отраслях промышленности в 2002–2004 гг.

Наиболее высокими темпами в 2004 г. росли цены на продукцию топливной промышленности и черной металлургии (более 60% за год), что связано, в первую очередь, с повышением цен на соответствующие товары на мировых рынках. Таким образом, можно говорить о том, что внутренний рынок нефти и черных металлов в России постепенно становится (в силу открытости данных отраслей и большой доли экспорта в их выпуске) частью мирового рынка, и колебания мировых цен частично переносятся и на внутренний рынок. Соответственно, высокие темпы роста цен наблюдались и в отраслях, являющихся потребителями продукции топливной промышленности и черной металлургии – химической, нефтехимической промышленности и в машиностроении.

Таким образом, по итогам 2004 г. ИПЦ в России составил 11,7%, что лишь немногим меньше показателя, продемонстрированного годом ранее –

12%. При этом базовая инфляция равнялась в 2004 г. 10,5% (11,2% в 2003 г.). Индекс цен производителей промышленной продукции достиг 28,3% (13,1% в 2003 г.) Последнее создает предпосылки для дальнейшего роста или замедления снижения инфляции и в 2005 г. (прогноз инфляции на 2005 г. смотри ниже в разделе «Макроэкономический прогноз на 2005 год»).

2.1.2. Предложение денег в экономике

В 2004 г. наблюдался уверенный рост золотовалютных резервов РФ. Основным фактором роста стали рекордные цены на основные товары российского экспорта, прежде всего, – на нефть. В то же время до начала сентября темпы прироста резервов были достаточно умеренные, и лишь затем значительно выросли в результате падения курса доллара на мировых финансовых рынках и стабилизации ситуации на российском рынке капитала. К концу года объем золотовалютных резервов достиг 124,5 млрд долл., увеличившись за год на 61,9% (+47,6 млрд долл.).

Такой рост золотовалютных резервов, очевидно, сопровождался эмиссией денег Центральным банком РФ при проведении операций на валютном рынке. Однако внутригодовая динамика накопления золотовалютных резервов Банком России и, соответственно, рост денежной базы был не равномерным (рис. 3).

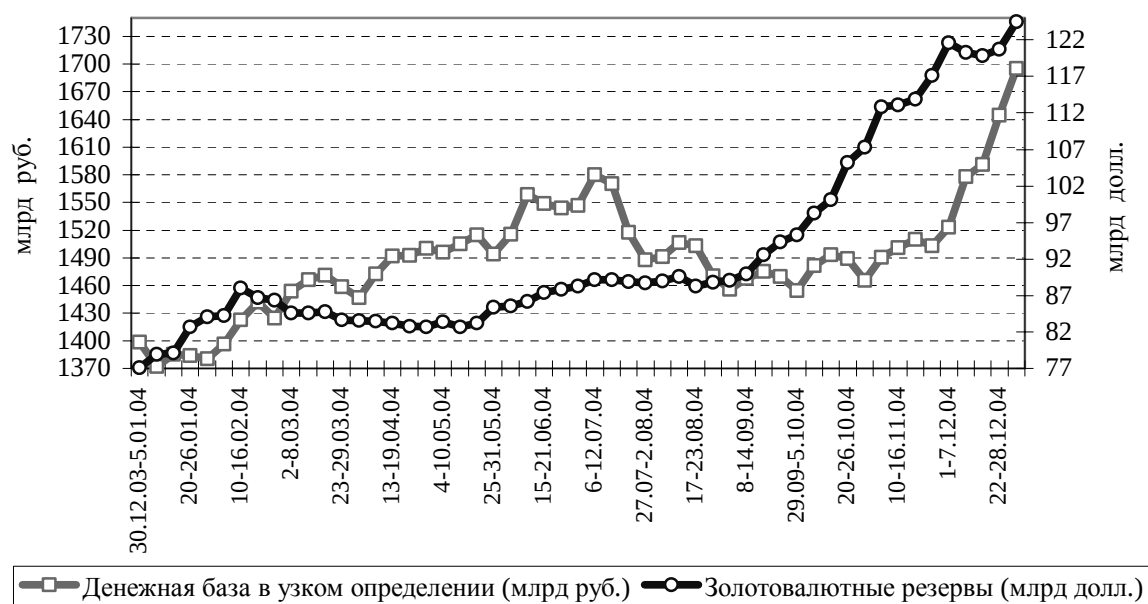


Рис. 3. Динамика денежной базы и золотовалютных резервов в 2004 г.

К концу I кв. 2004 г. объем денежной базы в широком определении¹ составлял 1936,6 млрд руб., увеличившись, таким образом, с начала года на 1,2%. Сле-

¹ Денежная база РФ в широком определении помимо выпущенных в обращение Банком России наличных денег и остатков на счетах обязательных резервов по привлеченным кредитны-

дует отметить, что в I кв. 2003 г. наблюдались более высокие темпы роста денежной базы в широком определении – 4,2%. Вместе с тем объем наличных денег в обращении за рассматриваемый период 2003 г. сократился на 1,9%, в то время как в 2004 г. он вырос на 0,8%. Таким образом, впервые за последние годы в I кв. в составе денежной базы мы наблюдали увеличение объема наличных средств в обращении. Темп роста обязательных резервов в I кв. по сравнению с показателями 2003 г. немного снизился – с 8,9% в 2003 г. до 7,9% в 2004 г. Денежная база в узком определении выросла за I кв. с 1392,1 до 1458,5 млрд руб. (+4,8%). За аналогичный период 2003 г. прирост денежной базы в узком определении составил 1,1%, а в IV кв. 2003 г. – 17,4%. Снижение темпов роста денежной базы вызвано, прежде всего, снижением темпов роста золотовалютных резервов Банка России. По итогам квартала золотовалютные резервы выросли с 77,8 млрд долл. до 83,7 млрд долл. (+7,6%), что было связано, в первую очередь, с операциями Банка России по сглаживанию колебаний курса доллара на ММВБ и выплатами по внешнему долгу.

За II кв. денежная база в широком определении уменьшилась на 0,9% и на 1 июля 2004 г. составляла 1,92 трлн руб. По сравнению с показателем на 1 января 2004 г. объем денежной базы увеличился на 0,3%. Отметим, что за апрель–май объем денежной базы уменьшился на 3,5% и лишь в июне наблюдался рост на 2,7%. Напомним, что за II кв. 2003 г. денежная база выросла на 19,4%. Объем наличных денег в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 июля составил 1,35 трлн руб. (на 9,5% больше по сравнению с 1 апреля 2004 г.). Объем счетов кредитных организаций в Банке России за II кв. сократился на 3,9% – до 223,1 млрд руб. Обязательные резервы уменьшились за апрель–июнь на 12,7% – до 251,2 млрд руб. Объем депозитов банков в Банке России уменьшился за I кв. до 38,4 млрд руб. (–65%) Сумма обязательств Банка России по обратному выкупу ценных бумаг на 1 июля сократилась на 22,9% по сравнению с 1 апреля и составила 56 млрд руб. Таким образом, в структуре денежной базы нашли отражения последствия кризисных явлений в банковском секторе РФ в мае–июне 2004 г.: резкое снижение ликвидности рынка межбанковского кредитования привело к сжатию депозитов и счетов банков в ЦБ РФ, отток средств вкладчиков имел своим последствием сокращение обязательных резервов, а попытки ЦБ повысить ликвидность рынка МБК выразились в уменьшении его обязательств перед банками по обратному выкупу ценных бумаг.

Значительный рост во II кв. объема наличных денег в обращении (+9,5%), в том числе за счет оттока депозитов из банковского сектора и сокращения обязательных резервов, привел к увеличению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы) на 5,9%.

В III кв. денежная база в широком определении уменьшилась на 4,8% и на 1 октября 2004 г. составляла 1,83 трлн руб. По сравнению с показателем на

ми организациями средствам в национальной валюте, депонируемым в Банке России, учитывают средства на корреспондентских счетах кредитных организаций и депозитов банков, размещенных в Банке России.

1 января 2004 г. объем денежной базы сократился на 4,5%. Отметим, что не-большой рост денежной базы наблюдался лишь в сентябре (+0,1%), а в июле и августе денежная база сжималась. Напомним, что за III кв. прошлого года денежная база уменьшилась на 3,2%. Объем наличных денег в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 октября составил 1,37 трлн руб. (на 1,6% больше по сравнению с 1 июля текущего года). Объем счетов кредитных организаций в Банке России за III кв. практически не изменился и равнялся на конец квартала 223,4 млрд руб. Обязательные резервы за июль–сентябрь резко уменьшились – до 116,1 млрд руб. (–53,8%). В то же время депозиты банков в Банке России выросли за III кв. до 45,4 млрд руб. (+18,2%). Сумма обязательств Банка России по обратному выкупу ценных бумаг на 1 октября увеличилась на 21,4% по сравнению с 1 июля и составила 68 млрд руб. Таким образом, понижающая динамика денежной базы в III кв. объясняется, прежде всего, снижением размеров фонда обязательного резервирования в результате значительного уменьшения соответствующих нормативов ЦБ РФ (с 8 июля 2004 г.). Одновременно нормализация ситуации в банковском секторе привела к росту депозитов банков в Банке России и обязательств ЦБ РФ по обратному выкупу ценных бумаг.

Изменение денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы) в III кв. также во многом определялось резким сокращением фонда обязательного резервирования на фоне незначительного роста наличности: в результате данный агрегат уменьшился за июль–сентябрь на 4,8%. При этом, несмотря на значительный рост золотовалютных резервов в III кв. (+7,8%), большие изъятия ликвидности в бюджетную систему (только за июль–август прирост депозитов органов госуправления в ЦБ РФ превысил 125 млрд руб.) не позволили денежной базе продемонстрировать рост.

За IV кв. денежная база в широком определении увеличилась на 30,6% и на 1 января 2005 г. составляла 2,39 трлн руб. По сравнению с показателем на 1 января 2004 г. объем денежной базы увеличился на 24,7%. Отметим, что объем денежной базы увеличивался на протяжении всего IV кв., при этом самый быстрый рост наблюдался в декабре (+14,5%). Напомним, что за IV кв. 2003 г. денежная база выросла на 29%, а за весь 2003 г. – на 55,3%. Объем наличных денег в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января составил 1,67 трлн руб. (на 21,6% больше по сравнению с 1 октября 2004 г.). Объем счетов кредитных организаций в Банке России за IV кв. вырос в 2,2 раза – до 486,4 млрд руб. Обязательные резервы увеличились за октябрь–декабрь на 4,8% – до 121,7 млрд руб. Объем депозитов банков в Банке России вырос за IV кв. до 91,4 млрд руб. (в 2 раза). Сумма обязательств Банка России по обратному выкупу ценных бумаг на 1 января сократилась на 96% по сравнению с 1 октября и составила 2,5 млрд руб. Таким образом, на-лицо расширение денежной базы РФ в IV кв. на фоне значительного роста золотовалютных резервов.

Резкий рост в IV кв. как объема наличных денег в обращении (+21,6%), так и обязательных резервов (+4,8%), привел к увеличению денежной базы в

узком определении на 20,3% (рис. 3). Такой рост являлся следствием больших объемов покупок валюты ЦБ РФ – за октябрь–декабрь золотовалютные запасы Банка России выросли на 31% и достигли уровня 124,5 млрд долл.

Таким образом, по итогам 2004 г. наблюдался более умеренный прирост денежной базы, чем в 2003 г. Однако в IV кв. она увеличивалась более быстрыми темпами, чем годом ранее. Заметим, что до сентября золотовалютные резервы страны увеличивались медленнее, чем в 2003 г. С другой стороны, после летнего снижения нормативов обязательного резервирования значительно сократился объем резервов коммерческих банков, но осенью действие этого фактора прекратилось. Таким образом, по итогам года прирост денежной базы в узком определении составил 24,8% (48,7% в 2003 г.), а резервных денег – 24,4% (54,1% в 2003 г.). Объем наличных денег M_0 увеличился на 33,8% против 50,3% в 2003 г. Следовательно, давление на цены со стороны денежного предложения в 2004 г. было значительно меньше, чем в 2003 г. Основную роль в стерилизации эмиссии, осуществляемой ЦБ РФ, сыграл федеральный бюджет и, в частности, Стабилизационный фонд. Так, прирост депозитов расширенного правительства в ЦБ РФ за 2004 г. составил около 600 млрд руб., – через бюджетную систему РФ из экономики было изъято более половины всей эмиссии, осуществленной Банком России в 2004 г. Итоговый прирост объема резервных денег (широкой денежной базы) не превысил 476 млрд руб.

2.1.3. Спрос на деньги

Что касается темпов роста денежной массы, то по итогам 2004 г. они также были значительно ниже соответствующих значений 2003 г. В частности, денежная масса M_1 увеличилась за год на 30,5%, тогда как в 2003 г. ее прирост достиг 45,6%. Денежная масса M_2 выросла на 35,8% (50,5% в 2003 г.). Лишь в I кв. наблюдался относительно быстрый (по сравнению с 2003 годом) рост широких денежных агрегатов, однако во II и III кварталах он замедлился. В IV кв. традиционно темпы роста денежных агрегатов выросли, однако они были также более умеренными, чем в 2003 г.

Таким образом, монетизация ВВП по итогам 2004 г. увеличилась лишь с 24,3% ВВП до 26,0%, оставаясь при этом на низком уровне. (Так, в Болгарии монетизация ВВП (рассчитанная на базе данных IFS) в 2003 г. равнялась 47%, в Эстонии – 40%, в Венгрии – 48%, в Латвии – 37%, в Литве – 31%, а в Словакии – 64%.) Как мы уже отмечали в предыдущем обзоре², такая ситуация позволяет поддерживать достаточно высокие темпы роста денежного предложения, не сопровождаемые серьезными негативными последствиями, по крайней мере, до достижения уровня монетизации 35–40% ВВП, так как рост денежного предложения будет поглощаться экономикой вследствие расширения спроса на реальные запасы денежных средств (при условии сохранения сложившихся к настоящему времени инфляционных ожиданий и тенденций динамики спроса на деньги).

² Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 25. М.: ИЭПП, 2004.

В то же время кредитование реального сектора экономики банками в 2004 г. продолжало расширяться, свидетельством чего стал рост денежного мультипликатора до максимальных значений за весь период наблюдений (рис. 4). В августе-сентябре 2004 г. мультипликатор практически достиг уровня 2,0 (большего прежнего максимума в феврале 1998 г.), однако потом снизился до 1,8, что связано с расширением денежной базы в конце года, тогда как широкие денежные агрегаты реагируют на сезонные колебания спроса на ликвидные средства в меньшей степени.

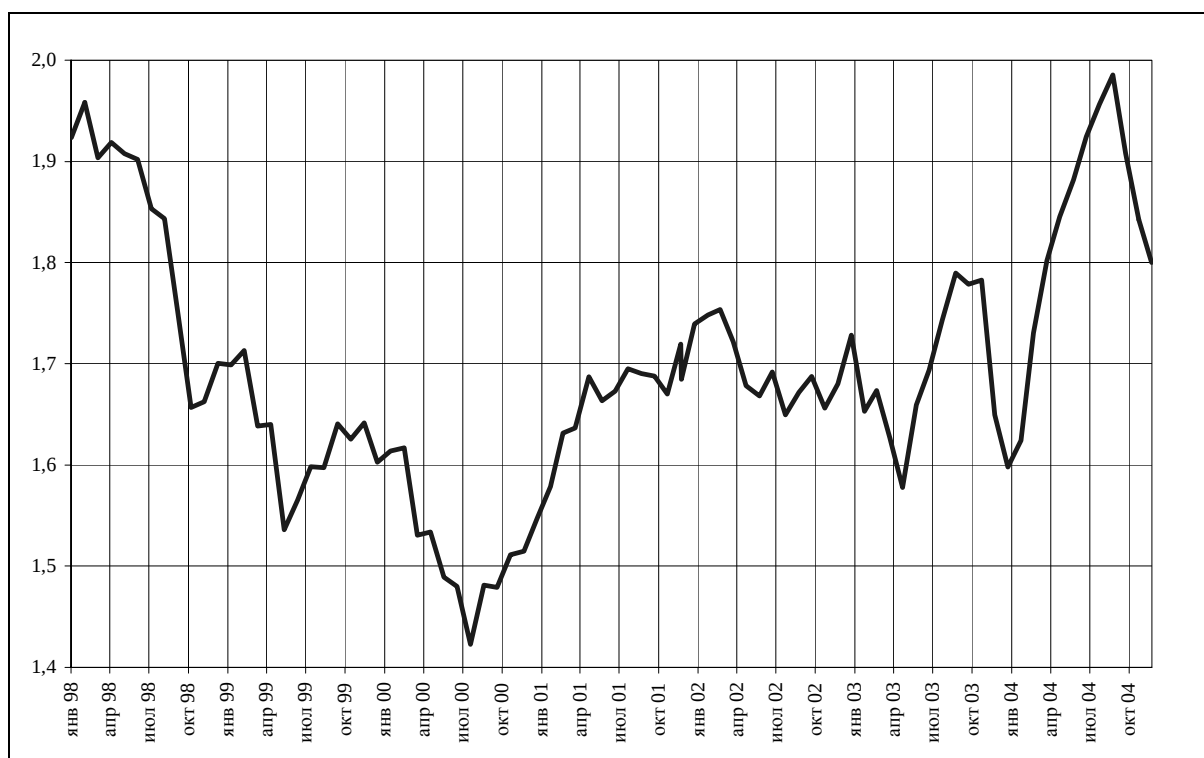


Рис. 4. Денежный мультипликатор (отношение M_2 к резервным деньгам) в 1998–2004 гг.

Основным фактором расширения денежного предложения российским банками в 2004 г. стал рост требований к нефинансовым предприятиям частного сектора, т.е. кредитов и вложений в частные облигации. Как видно из рис. 5, к концу 2004 г. доля требований к частному сектору в общем объеме активов банковской системы превысила 60%, увеличившись за год примерно на 5 п.п. В то же время, доля требований к расширенному правительству и иностранных активов сокращалась, либо оставалась практически неизменной. В целом, на конец года объем активов банковской системы РФ достиг 39,7% ВВП, а объем требований к нефинансовому частному сектору – 24,55% ВВП, тогда как на начало года соответствующие показатели составляли 38,57% ВВП и 21,0% ВВП.

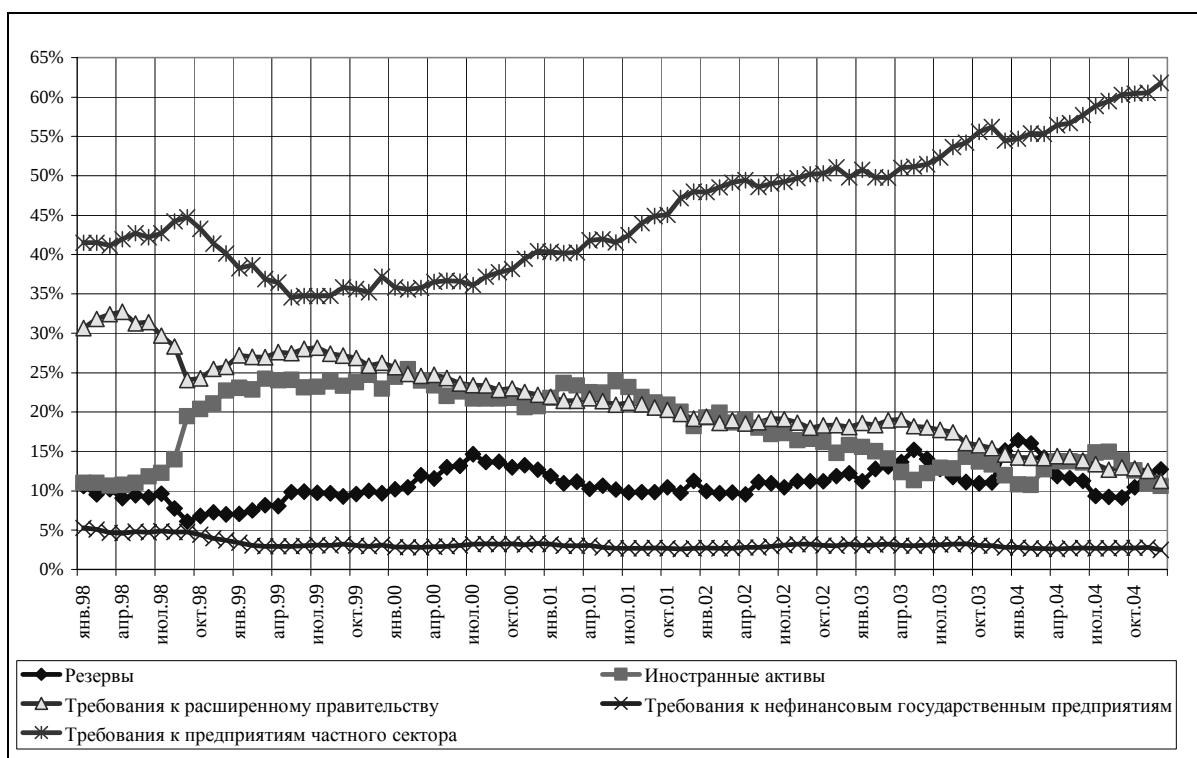


Рис. 5. Совокупные активы банковской системы РФ

2.1.4. Динамика обменных курсов рубля

На протяжении 2004 г. официальный номинальный курс рубля к ведущим иностранным валютам изменялся достаточно плавно (рис. 6). На протяжении большей части года курс рубля к доллару США оставался практически неизменным, и лишь в конце года (начиная со второй половины октября) наметилась тенденция к росту номинального курса рубля к американской валюте. В целом по итогам года курс рубля вырос с 29,45 до 27,75 руб. за долл., или на 5,79%.

Динамика курса рубля к евро была не такой однообразной. На протяжении первых четырех месяцев года можно говорить о росте рубля по отношению к евро, однако в дальнейшем, до конца года, курс европейской валюты рос. При этом размах колебаний курса рубля к евро был значительно больше, чем колебания курса рубля к доллару США. По итогам 2004 г. официальный курс рубля снизился по отношению к евро на 2,68%, с 36,82 руб. до 37,81 руб. за евро.

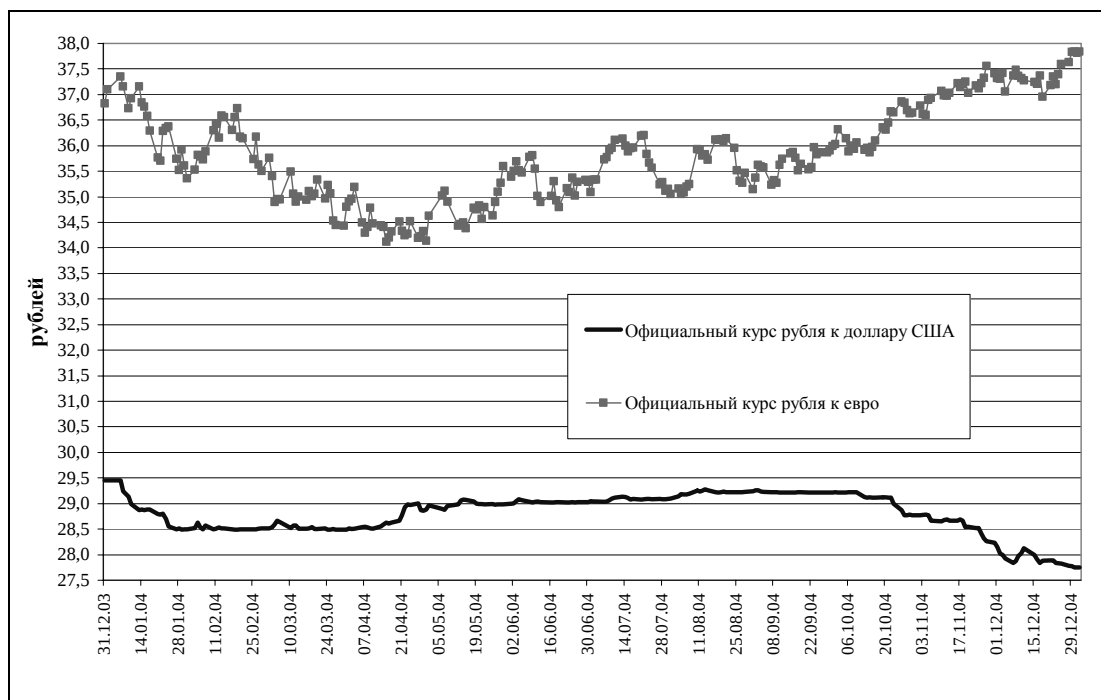


Рис. 6. Динамика официального номинального курса рубля к доллару США и к евро в 2004 г.

Как видно из *рис. 7*, колебания курса рубля к европейской валюте, фактически, копировали изменения ее курса к доллару США. Иными словами, можно утверждать, что Центральный банк РФ, по крайней мере до октября 2004 г., ориентировался исключительно на динамику курса рубля к доллару США, а изменения курса рубля по отношению к евро повторяли изменения курсов валют на мировом рынке. В такой ситуации реальный курс рубля, хотя и рос по отношению к доллару США, мог снижаться к евро при укреплении европейской валюты на мировом рынке.

В последнем квартале тесная связь между курсами нарушается, что на фоне укрепления и рубля, и евро к доллару США может означать, что Банк России отказался от сдерживания роста реального курса рубля по отношению к евро, очевидно, в условиях ускорившейся инфляции.

В целом по итогам года реальный курс рубля по отношению к доллару США, рассчитанный на основе данных о номинальном обменном курсе и темпах ИПЦ в России и США, вырос на 15,5%, а евро – на 6,5% (*рис. 8*). При этом необходимо отметить, что если реальный курс рубля к доллару США достиг максимальных значений за посткризисный период, то по отношению к евро рубль сейчас слабее, чем, например, в 2001 г. Реальный эффективный курс рубля, рассчитанный с учетом структуры внешней торговли РФ, за январь–октябрь 2004 г. укрепился на 5,4%. Анализ ретроспективы реального эффективного курса рубля показывает, что текущий уровень курса соответствует IV кв. 1996 г., т.е. примерно на 10% ниже максимальных значений в середине 1998 г. Таким образом, при сложившихся темпах укрепления рубля и сохра-

нении курса доллара к ведущим мировым валютам на уровне 1,25–1,35 долл. за евро и 105–110 йен за долл. предкризисный уровень реального курса рубля будет достигнут в течение ближайших двух лет.

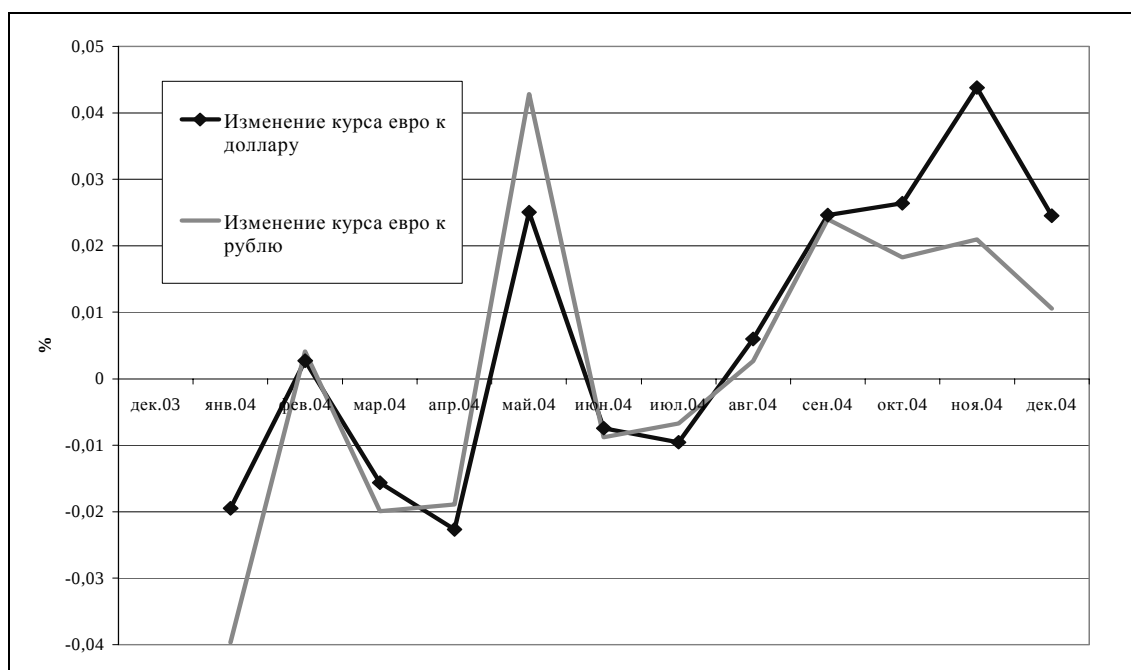


Рис. 7. Ежемесячные изменения курсов евро к доллару США и к рублю в 2004 г.

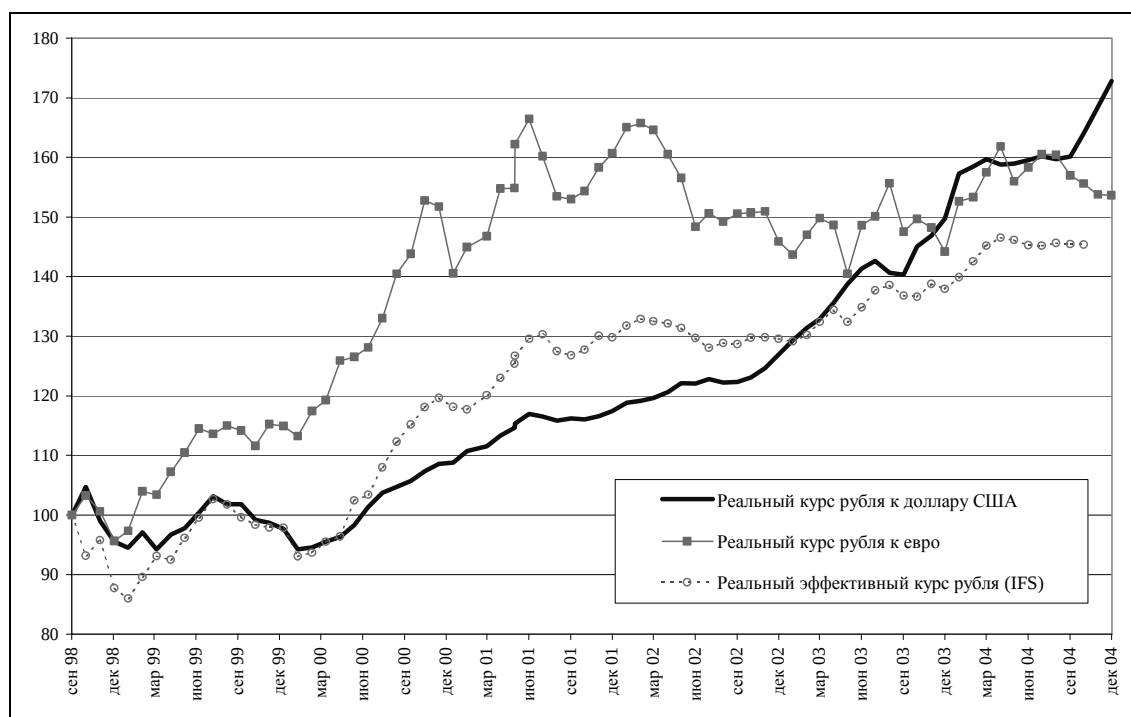


Рис. 8. Динамика реального курса рубля в 1998–2004 гг.

2.1.5. «Банковский кризис» 2004 г.

Одним из наиболее важных событий в финансовой сфере в 2004 г. стали события в банковском секторе в мае–июле. В частности, в мае Центральный банк РФ объявил об отзыве лицензии и введении временного управления в «Содбизнесбанке», занимавшего по итогам I кв. 2004 г. 109 место по размеру активов³. В этой связи, опасаясь дальнейших действий ЦБ РФ, остальные участники рынка прекратили деловые отношения и с банком «Кредиттраст» (67 место по объему активов на 1 апреля 2004 г.), владельцы которого являлись одновременно и собственниками «Содбизнесбанка». Лицензия у этого банка была отозвана 24 июня 2004 г. Примечательно, что информация о подозрениях в отношении данных банков в отмывании денег соответствовала мнению большинства участников рынка, которые ограничивали деловые отношения с «Содбизнесбанком» и «Кредиттрастом» задолго до действий ЦБ РФ. В этой ситуации меры, принятые Банком России, хотя и были, очевидно, запоздалыми, воспринимались банковским сообществом и вкладчиками как нормальный процесс «чистки» банковской системы и не могли привести к возникновению паники и кризисных явлений в банковской системе.

Однако в конце мая появились заявления руководителей Банка России и Комитета по финансовому мониторингу РФ, что у них, якобы, имеются более широкие списки банков, подозреваемых в отмывании денег, и в отношении которых в ближайшее время будут предприняты соответствующие меры. С нашей точки зрения, именно эти действия ЦБ и КФМ РФ стали основной причиной роста недоверия на межбанковском рынке и сокращения лимитов, определяемых крупнейшими российскими банками, в том числе государственными банками, для кредитования, в первую очередь, средних московских банков. Соответственно, у банков, являвшихся крупнейшими заемщиками на рынке МБК (например, Гута-банк, «Павелецкий», «Диалог-оптим» и др.), возникли проблемы с обслуживанием своих текущих обязательств перед другими банками. Информация об этом стала причиной «набега» вкладчиков, в первую очередь, на указанные банки, а потом – и на банки, воспринимавшиеся населением как ненадежные (например, попавшие в распространявшиеся в прессе и в Интернете списки «проблемных» банков). К числу таких банков можно отнести «Гута-банк», «Альфа-банк», «Импэксбанк», «Мастербанк», «Бин-банк», «МДМ» и др. Пик «набега» пришелся на первую половину июля. Однако практически все банковские учреждения (кроме, фактически, «Гута-банка») сумели устоять и сохранить свои позиции на рынке частных вкладов в июне–июле 2004 г. Всего за июнь–сентябрь 2004 г. лицензии были отозваны только у 9 московских банков (в скобках – место по размеру активов на 1 апреля 2004 г.): «Кредиттарст» (67), «Промэксимбанк» (361), «Коммерческий банк Сбережений» (351), «Мосжилстройбанк» (1217), «РИКОМ» (975), «Диалог-оптим» (58), «Павелецкий» (169), «Меритбанк» (210) и «Финансторгбанк»

³ Здесь и далее значения о размере активов банков приводятся по данным ЦЭА «Интерфакс».

(513), и у одного банка из Республики Коми – «Банк Сбережений и Развития» (663).

Таким образом, с нашей точки зрения, события лета 2004 г. не могут рассматриваться как «банковский кризис», скорее, они являются одним из проявлений локальной нестабильности российской системы, связанной с ее структурными и институциональными особенностями: большое количество малых и средних банков, в целом пассивное отношение ЦБ РФ к банкам, обескураживающим теневые и полулегальные операции (о чем известно большинству участников рынка), низкая капитализация банковской системы, несоответствие сроков активов и пассивов многих банков, большая зависимость средних и мелких банков от рынка МБК и т.д. С точки зрения агрегированных данных можно отметить, что в целом за период с мая по июль 2004 г. наблюдался рост (в том числе в реальном выражении) активов банковской системы, и депозитов населения (как до востребования, так и срочных). По итогам III кв. 2004 г. сокращение активов отмечено лишь у 9 из 50 крупнейших российских банков по размеру активов (отметим, что у «Гута-банка» активы за квартал выросли на 20%). Масштабы государственной поддержки банковского сектора также были, с нашей точки зрения, незначительными: фактически основной мерой политики ЦБ РФ стало снижение с 8 июля 2004 г. норматива отчислений в Фонд обязательного резервирования (ФОР) с 7 до 3,5%. Однако, принимая во внимание степень концентрации на рынке депозитов населения, можно сказать, что основная сумма возвращенных в банковский сектор средств досталась Сбербанку РФ и нескольким крупнейшим банкам, которые имели возможность решить свои текущие проблемы и без данной меры. Принятие Государственной Думой РФ решения о распространении гарантий на депозиты во всех коммерческих банках, не зависимо от их участия в системе обязательного страхования частных вкладов, может, на наш взгляд, иметь негативные последствия, так как создает стимулы к излишне рискованному поведению банков, в первую очередь тех, которые понимают, что не смогут пройти проверки ЦБ РФ и вступить в систему страхования вкладов на законных основаниях.

Наиболее крупным банком, пострадавшим во время кризиса, стал «Гута-банк» (17 место по размеру активов на 1 июля 2004 г.). Однако его банкротство фактически не состоялось, поскольку почти сразу после возникновения проблем у банка было объявлено о его покупке «Внешторгбанком РФ» (необходимо отметить, что переговоры о покупке части акций, либо о предоставлении крупного кредита «Внешторгбанком РФ» «Гута-банку» начались еще до событий мая-июня 2004 г.). При этом, с нашей точки зрения, нельзя рассматривать в качестве одной из мер поддержки банковской системы предоставление ЦБ РФ стабилизационного кредита «Внешторгбанку РФ» в размере 700 млн долл. (данный кредит значительно увеличил общий объем обязательств банковского сектора перед органами денежно-кредитного регулирования), поскольку, во-первых, сам банк не испытывал трудности в этот период, а во-вторых, сумма, потраченная на приобретение «Гута-банка» (1 млн руб.), была

во много раз меньше суммы полученного кредита. Также, с нашей точки зрения, не могут быть отнесены к затратам на «спасение» банковской системы и расходы владельцев частных банков (например, «Альфа-банка»), направленные на поддержание устойчивости и ликвидности банков в условиях набега вкладчиков, поскольку данные меры были в значительной мере вызваны низкой фактической капитализацией банков и ошибками в управлении временной структурой активов и обязательств.

2.1.6. Состояние платежного баланса

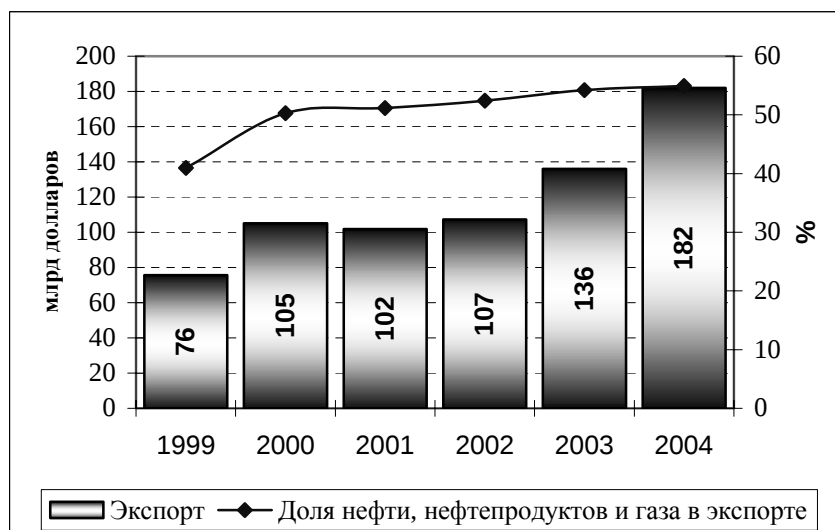
Устойчивость платежного баланса РФ в 2004 г. поддерживалась за счет рекордных объемов экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. На фоне крайне высоких цен на энергоносители экспорт товаров вырос более чем на 1/3. Соответственно, продолжилось накопление золотовалютных резервов Центрального банка РФ. Вместе с тем в 2004 г. была прервана тенденция к сокращению чистого оттока капитала из страны, наблюдавшаяся в 2000–2003 гг.

Согласно опубликованным Банком России предварительным оценкам платежного баланса РФ за 2004 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 58,2 млрд долл., т.е. увеличилось на 64,4% по сравнению с 2003 г. (табл. 1). В том числе положительное сальдо торгового баланса выросло на 45,7% (с 59,9 млрд до 87,2 млрд долл.), при этом экспорт товаров вырос на 33,9% (с 135,9 млрд до 182 млрд долл.), а импорт увеличился на 24,6% (с 76,1 млрд до 94,8 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила около 55% в общей величине экспорта (в 2003 г. – 54,2%) (рис. 9). Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в огромной степени зависело от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 10, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2001–2003 гг., проявлялась и в течение 2004 г.

Дефицит баланса услуг по сравнению с 2003 г. увеличился до 14 млрд долл. (+28,5%). Экспорт услуг составил 20,3 млрд долл., увеличившись относительно предыдущего года на 4,1 млрд долл. (+25%). Импорт услуг за 2004 г. вырос на 27% и достиг 34,3 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2004 г. продолжил уменьшаться и составил – 0,8 млрд долл. (в 2003 г. он равнялся –0,1 млрд долл.).

Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2004 г. по сравнению с 2003 г. практически не изменился и составил 13 млрд долл. При этом по абсолютной величине сумма как доходов к получению, так и доходов к выплате сократилась.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 9. Динамика экспорта и доля продукции ТЭК в 1999–2003 гг.

Инвестиционные доходы к получению сократились с 10,2 млрд до 4,5 млрд долл., что определялось существенным снижением показателя по нефинансовым предприятиям (с 6,6 млрд до 0,3 млрд долл.). Аналогично уменьшение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 16,8 млрд до 10,8 млрд долл. определило сокращение общих доходов к выплате с 23,3 млрд до 17,6 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов в 2004 г. по сравнению с 2003 г. вырос в 2,9 раза и составил –1,1 млрд долл.

Таблица 1
Основные статьи платежного баланса в 2002–2004 гг. (млрд долл.)

Статьи баланса	2002				2003				2004			
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв. ⁴
Счет текущих операций	6,4	7,7	7,2	7,8	11,4	8,1	7,3	8,6	12,6	13,4	14,7	17,4
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами ⁵	-4,8	-0,5	-1,8	-4,1	-2,4	1,5	-6,7	6,7	-2,5	-8	-4,8	10
Изменение валютных резервов	-0,5	-6,1	-3,2	-1,6	-7,6	-8,1	2,6	-13,3	-6,8	-5	6,5	-26,9
Чистые ошибки и пропуски	-1,1	-1	-2,1	-2,2	-1,5	-1,6	-3,2	-1,9	-3,4	-0,4	-3,3	-0,5

Источник: Банк России.

⁴ Предварительная оценка.

⁵ Без изменения валютных резервов.

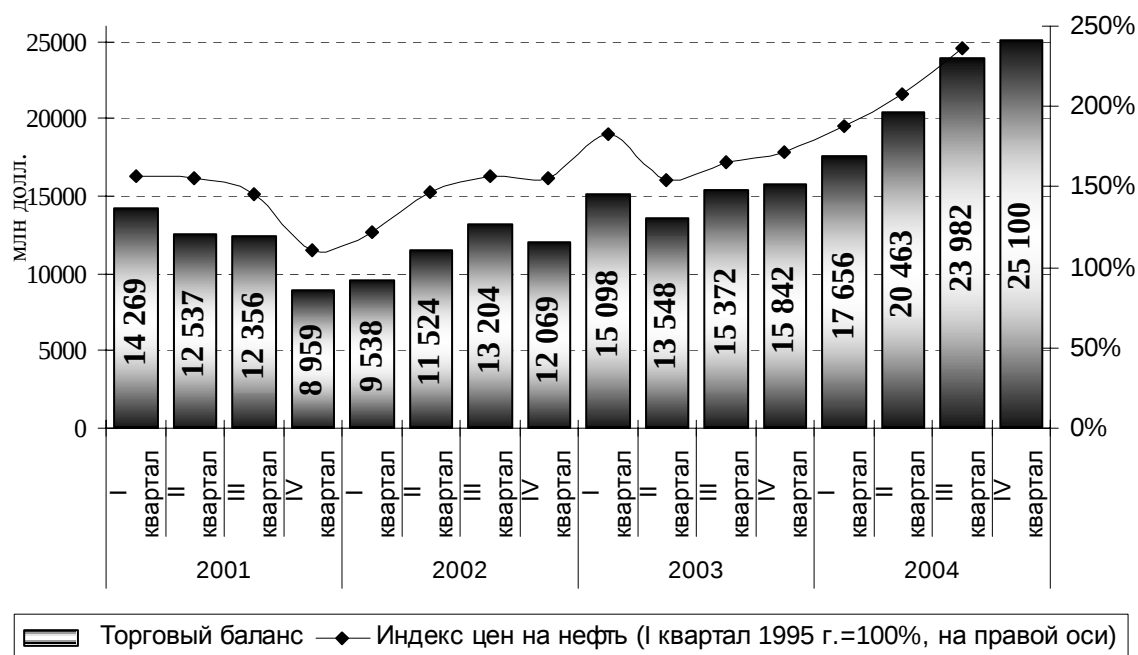


Рис. 10. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2001–2004 гг.

Дефицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами (без учета изменения валютных резервов) в 2004 г. по сравнению с 2003 г. вырос в 6,6 раза (с 0,8 млрд до 5,4 млрд долл.).

Сальдо баланса капитальных трансфертов сформировалось отрицательным в размере -1,2 млрд долл.

Прирост иностранных обязательств экономики составил 27,3 млрд долл., что на 2,1% меньше показателя предыдущего года (27,9 млрд долл.).

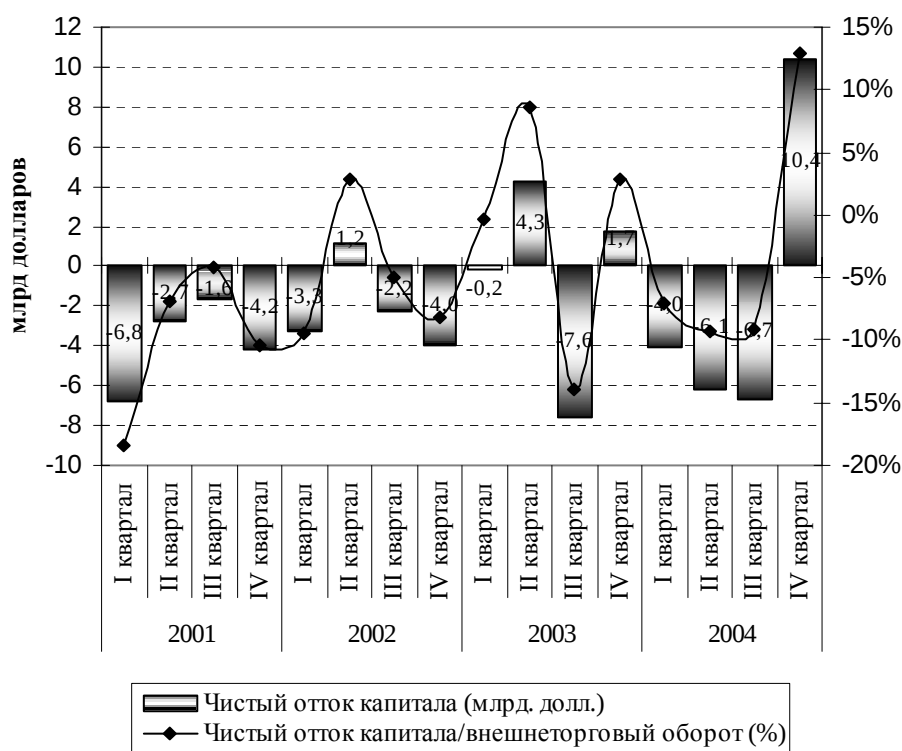
Федеральные органы управления, как и годом ранее, являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 3,5 млрд долл. По субъектам Российской Федерации прирост внешних обязательств составил 0,1 млрд долл. Снижение обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2004 г. равнялось 0,2 млрд долл. Снижение активности банковского сектора по привлечению иностранного капитала привело к тому, что прирост обязательства этого сектора (+7 млрд долл.) снизился на 37,8% по сравнению с аналогичным показателем за 2003 г. Инвестиции нерезидентов в реальный сектор составили 24 млрд долл. (22,1 млрд долл. в 2003 г.).

Иностранные активы резидентов увеличились за 2004 г. на 31,5 млрд долл. (в 2003 г. – на 27,7 млрд долл.). Почти весь их прирост получен за счет операций частного сектора.

Иностранные активы федеральных органов управления выросли на 0,2 млрд долл. Внешние активы банковского сектора возросли на 4 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2003 г. практически не изменился и составил 25,9 млрд долл. На фоне роста по статьям «прямые и портфельные инвестиции» (6,5 млрд долл.) и «торговые кредиты и авансы» (0,6 млрд долл.) существенно сократился объем накопленной сектором наличной иностранной валюты (на 2,9 млрд долл.), а также объем задолженности по товарным поставкам на основании межправительственных соглашений (1,3 млрд долл.).

В то же время общий чистый отток капитала из нефинансового сектора в 2004 г. составил 6,5 млрд долл. (в 2003 г. наблюдался отток капитала из нефинансового сектора в размере 1,7 млрд долл.) (рис. 11).



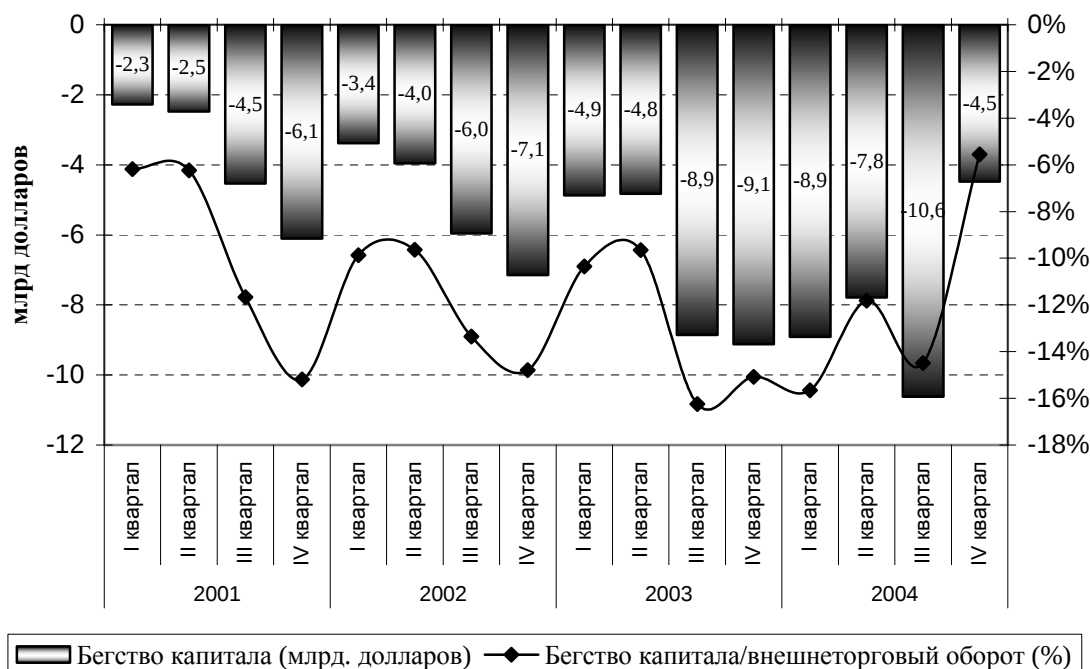
Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 11. Динамика чистого оттока капитала в 2001–2004 гг.

Отметим, что на протяжении первых трех кварталов 2004 г. наблюдался значительный (и ускоряющийся) отток капитала из частного сектора РФ. И лишь в IV квартале был зафиксирован приток капитала на уровне 10,4 млрд долл., который нельзя объяснить какими-то фундаментальными изменениями в инвестиционном климате страны. Скорее всего, поступление в страну такой большой суммы объясняется заимствованием средств за границей для финансирования покупки «Юганскнефтегаза». Если бы не эти события, то, по всей видимости, отток капитала по итогам года был бы еще более значительным.

Что касается неофициального оттока капитала (бегства капитала) (рис. 12), то данный показатель вырос в абсолютном выражении в 2004 г. на 15% по

отношению к предыдущему году и составил, по нашим оценкам⁶, около 31,8 млрд долл.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 12. Динамика бегства капитала в 2001–2004 гг.

В целом за 2004 г. наблюдается увеличение доли чистого оттока капитала во внешнеторговом обороте до 2,3% (в 2003 г. – 0,8%). В то же время показатель доли бегства капитала во внешнеторговом обороте сократился с 13,1% в 2003 г. до 11,5% в 2004 г. Стоит также отметить, что в отличие от 2003 г. в прошлом году наблюдалось увеличение объема как чистого оттока капитала, так и бегства капитала.

Отток капитала из частного сектора по-прежнему остается на довольно высоком уровне, что во многом может быть обусловлено ситуацией в корпоративном секторе (дело «ЮКОСа»). В целом на фоне достаточно благоприятных макроэкономических показателей ухудшение инвестиционного климата, рост рисков ведут к оттоку капитала из России.

Кроме того, при анализе платежного баланса стоит отметить, что по-прежнему доходы от экспорта энергоносителей составляют более половины, 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. На фоне замедления

⁶ Бегство капитала рассчитывается 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».

структурных реформ это может свидетельствовать о постепенном снижении конкурентоспособности ряда отраслей российской экономики и об уменьшении дальнейших перспектив ее развития в случае изменения ценовой ситуации на мировом рынке энергоносителей.

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

Одним из характерных моментов денежно-кредитной политики 2004 г. является активизация операций Банка России по операциям прямого и обратного РЕПО, так как такая мера служит одним из наиболее принятых в мире инструментов денежно-кредитной политики, в частности, стерилизации избыточной эмиссии и поддержания ликвидности банковской системы.

С 15 января 2004 г. ЦБ РФ снизил ставку рефинансирования до 14%. Последний раз до этого Банк России изменял ставку рефинансирования 21 июня 2003 г., с 18 до 16%.

Во II кв. прошедшего года Банк России начал применять новый курсовой ориентир, который использовался для определения курсовой политики. Данный ориентир представлял собой среднее геометрическое взвешенное курсов основных валют к рублю. При этом в качестве основных валют используются доллар и евро. На первое время вес евро был установлен на уровне 10–20%. Однако, как было показано выше, реальных изменений в динамике курса рубля к валютам при этом не произошло.

11 июня Банк России объявил о снижении с 15 июня норматива отчислений для банков в ФОР по привлеченным средствам юридических лиц в валюте РФ и привлеченным средствам юридических и физических лиц в иностранной валюте с 9 до 7%. Одновременно была снижена ставка рефинансирования с 14 до 13% годовых, а также расширен список ценных бумаг, принимаемых в качестве обеспечения при заключении с банками сделок прямого РЕПО. Данные меры, скорее всего, были вызваны низкой ликвидностью на российском финансовом рынке. Заметим, что изменение ставки рефинансирования не обладает таким значительным влиянием на экономику РФ, как в большинстве развитых стран. В то же время расширение списка бумаг, под обеспечение которых банки могут получать средства в ЦБ, позволило Банку России лучше управлять ликвидностью в банковской системе. В дальнейшем, по мере развития проблем в банковском секторе, нормативы резервирования были снижены еще раз (8 июля 2004 г.) – до 3,5% по обязательствам перед резидентами РФ и до 0% – по обязательствам перед банками-нерезидентами РФ. Однако с 1 августа последняя ставка была повышена до 2%.

Банк России с 16 августа 2004 г. приступил к выпуску в обращение модифицированных банкнот Банка России образца 1997 г. (модификация 2004 г.) достоинством 10, 50, 100, 500 и 1000 руб. Целью выпуска модифицированных банкнот являлось усиление их защитного комплекса, облегчающего контроль подлинности банкнот населением. В модифицированных банкнотах сохранено основное композиционное решение банкнот серии 1997 г. Вводимые в об-

ращение модифицированные банкноты обращаются параллельно с действующими банкнотами Банка России образца 1997 г.

В августе 2004 г. Банк России увеличил список ценных бумаг, под залог которых он выдает кредиты коммерческим банкам. В ломбардный список были включены облигации субъектов РФ, а также обеспеченные государственной гарантией облигации ипотечных агентств и кредитных организаций. Увеличение ломбардного списка позволило ЦБ лучше управлять ликвидностью банковской системы. Однако на использование новых бумаг был наложен ряд ограничений. Так, не допускалось их использование в операциях РЕПО.

В ноябре 2004 г. Совет Директоров ЦБ РФ одобрил «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2005 г.» В указанном документе не был изменен прогноз по инфляции на 2005 год, и это несмотря на невыполнение прогноза на 2004 г., что, безусловно, привело к росту инфляционных ожиданий экономических агентов. Таким образом, вероятность снижения темпов роста цен в 2005 г. до 6,5–8,5% довольно низка.

При этом в качестве целевого ориентира денежно-кредитной политики в документе называется реальный эффективный курс рубля. Однако методология расчета данного показателя является достаточно спорной, что не позволяет на практике выявить однозначную связь между реальным эффективным курсом и конкурентоспособностью российских производителей. Кроме того, инфляция в РФ остается на достаточно высоком уровне, и на наш взгляд, именно на борьбу с ней должны быть направлены основные усилия Банка России.

В конце года руководство Банка России заявило о возможности изменения структуры золотовалютных резервов. До этого момента в структуре золотовалютных резервов 70% приходилось на доллар, около 25% – на евро и около 5% – на другие конвертируемые валюты. По-видимому, данные намерения ЦБ были связаны с продолжительным падением курса доллара США к основным мировым валютам.

2.2. Государственный бюджет

2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы в 2004 г.

Оценивая основные характеристики бюджетной системы в 2004 г., следует отметить более высокий уровень доходов и более низкий уровень расходов по сравнению с 2003 г. (см. табл. 2) При этом доходы федерального и консолидированного бюджетов по итогам 2004 г. достигли максимальных значений за последние шесть лет. Так, доходы федерального бюджета за 2004 г. выросли на 1 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом и составили 20,4% ВВП. Для консолидированного бюджета аналогичный рост доходов составил около 1,2 п.п. ВВП в результате чего объем доходов в 2004 г. достиг 32,3% ВВП. В отношении расходов следует отметить сохранение в 2004 г. тенденции к их сокращению, которая наблюдается с 2002 г. Так, объем расходов федерального бюджета в 2004 г. снизился более чем на 1,5 п.п. ВВП по

сравнению с предыдущим годом и составил 16,1%. Для территориальных бюджетов снижение расходов составило около 0,8 п.п. ВВП, а для консолидированного – 1,9 п.п. ВВП. Таким образом, по итогам 2004 г. был достигнут максимальный размер профицита за всю историю постсоветской России: для консолидированного бюджета он составил 4,5% ВВП, для федерального бюджета – 4,4% ВВП.

Таблица 2

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

	1998	1999	2000	2001	2002*	2003	2004
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
Доходы	11,3	12,9	15,4	17,6	20,1	19,4	20,4
Расходы	14,5	14,0	13,1	14,7	18,7	17,7	16,1
Дефицит (-) /Профицит (+)	-3,2	-1,1	2,4	2,9	1,4	1,7	4,4
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
Расходы	15,2	13,6	14,0	14,3	15,3	14,9	14,1
Дефицит (-) /Профицит (+)	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,4	-0,4	0,2
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
Расходы	28,1	26,3	25,6	26,4	31,1	29,7	27,8
Дефицит (-) /Профицит (+)	-3,6	-1,1	2,8	2,9	1,0	1,4	4,5

* С 2002 г. – включая поступления ЕСН и соответственно расходы, направляемые в государственные внебюджетные фонды.

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Одним из основных факторов увеличения доходов бюджетной системы являются высокие цены на нефть, в результате чего объем поступлений налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлины в консолидированный бюджет в 2004 г. по сравнению с предыдущим годом оказался выше на 0,5 п.п. ВВП и 1,7 п.п. ВВП соответственно. Как результат, 27 октября 2004 г. Госдума РФ одобрила изменения в федеральном бюджете 2004 г., заключающиеся в увеличении доходов бюджета на 531 млрд руб. – до 3273,8 млрд руб. и соответственно в увеличении расходов на 108,6 млрд руб. – до 2768,1 млрд руб.

2.2.2. Анализ поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

В 2004 г. вступил в силу ряд поправок в налоговое законодательство. К числу наиболее существенных следует отнести: снижение базовой ставки НДС с 20 до 18% при сохранении льготной ставки в размере 10%; увеличение с 1 января 2004 г. базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых по нефти с 340 до 347 руб. за 1 т сырья и адвалорной ставки налога на добычу газового конденсата с 16,5 до 17,5%; изменение шкалы экспортной пошлины

в отношении сырой нефти с середины 2004 г.; отмену с 1 января 2004 г. налога с продаж.

Таблица 3

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ (% ВВП)

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

Источник: Министерство финансов РФ.

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

Как видно из табл. 3, наблюдавшаяся с 2001 г. тенденция к снижению поступлений налога на прибыль в 2004 г. была прервана. По итогам 2004 г. доходы бюджетной системы по налогу на прибыль составили около 5,2% ВВП, что на 1,2 п.п. ВВП выше аналогичного показателя в 2003 г. Рост поступлений налога во многом объясняется увеличением базы налога на прибыль. Согласно данным Росстата, рост сальдированного финансового результата (суммарная прибыль по организациям минус убыток) за январь–октябрь 2004 г. по отношению к аналогичному периоду предыдущего года составил 50%, в то время как в 2003 г. рост данного показателя был отрицательным и составлял -12%. В некоторой степени росту поступлений налога могло также способствовать прекращение действия ряда льгот по налогу на прибыль, право применения которых было получено до реформы налога в 2002 г.

По итогам 2004 г. доля поступлений подоходного налога в ВВП, равно как и доля ЕСН в ВВП, не изменилась по сравнению с предыдущим годом, они составили соответственно 3,4 и 2,7% ВВП. При этом согласно данным Росстата рост реальных денежных доходов населения в 2004 г. составил 7,8%, а рост реальной заработной платы – 10,8%, что превосходит темпы роста ВВП в 2004 г. на 1 п.п. и 4 п.п. соответственно. Таким образом, в реальном выражении эффективная ставка ЕСН в 2004 г. оказывается ниже, чем в 2003 г., а для подоходного налога – практически неизменной. Сокращение эффективной ставки ЕСН в 2004 г. может объясняться тем, что в предыдущие годы к доходам федерального бюджета России по ЕСН относились также суммы погашения задолженности по части ЕСН, зачислявшиеся ранее в Пенсионный фонд.

Налогом, который обеспечивает наибольший объем поступлений в бюджетную систему РФ, остается НДС – более 1 трлн руб., или 19,7% доходов консолидированного бюджета и 31,2% доходов федерального бюджета по итогам 2004 г. Несмотря на снижение с 1 января 2004 г. базовой ставки НДС с

20 до 18%, доля поступлений НДС в ВВП снизилась всего на 0,2 п.п. ВВП, в то время как планируемое снижение должно было составить около 0,6 п.п. ВВП. В определенной степени росту поступлений НДС способствовало снижение объемов возмещения НДС. Например, согласно данным ФНС, за первые 8 месяцев 2004 г. объем возмещенного НДС составил около 1,8% ВВП, в то время как за аналогичный период предыдущего года объем возмещения НДС был равен 2,3% ВВП.

Поступления акцизов в 2004 г. снизились на 1,1 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом и составили около 1,5% ВВП. Столь существенное сокращение объясняется отменой с 1 января 2004 г. акциза на природный газ, поступления которого в 2003 г. составляли более 45% совокупных доходов бюджетной системы по акцизам.

Объем поступлений налога на добычу полезных ископаемых в 2004 г. достиг максимального (с момента введения данного налога) значения – 3% ВВП. Как отмечалось выше, основными факторами, способствовавшими росту налога, являлись высокий уровень цен на нефть и увеличение базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых с 340 до 347 руб. за 1 т сырья. Кроме того, росту поступлений НДС способствовало увеличение в 2004 г. добычи нефти – согласно данным Росстата на 8,6% по сравнению с предыдущим годом.

Объем поступлений по налогам на внешнюю торговлю в 2004 г. вырос на 1,7 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом и составил 5,1% ВВП. Основными факторами роста поступлений, как и для НДС, является высокий уровень цен на нефть в 2004 г., а также изменение шкалы экспортной пошлины со второй половины 2004 г.

2.2.3. Расходы бюджетной системы

Структура расходов консолидированного бюджета в 2004 г. (см. табл. 4) не претерпела серьезных изменений по сравнению с 2003 г. Некоторому сокращению подверглись расходы консолидированного бюджета на обслуживание государственного долга (с 1,8% ВВП в 2003 г. до 1,4% ВВП в 2004 г.), расходы на ЖКХ (с 1,9% ВВП в 2003 г. до 1,7% ВВП в 2004 г.) и расходы по статье «Промышленность, строительство и энергетика» (с 2,5% ВВП в 2003 г. до 2,3% ВВП в 2004 г.).

Выросли расходы только по статье «Международная деятельность» – на 0,1 п.п. ВВП – для федерального и консолидированного бюджетов и на социальную политику в территориальных бюджетах – также на 0,1 п.п. ВВП. Таким образом, совокупный объем расходов по итогам 2004 г. оказался ниже, чем в предыдущем году, для бюджетов всех уровней: на 1,6 п.п. ВВП – для федерального бюджета, на 0,8 п.п. ВВП – для территориальных бюджетов и на 1,9 п.п. ВВП – для консолидированного бюджета.

Таблица 4

Расходы федерального, территориальных и консолидированного бюджетов в 2002–2005 гг. (% ВВП)

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

Продолжение таблицы 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Здравоохранение и физическая культура	0,3	2,1	2,4	0,3	1,9	2,2	0,3	1,9	2,2
Социальная политика	4,4**	1,3	5,7**	1	1,4	2,4	0,9	1,5	2,4
Обслуживание государственного долга	2	0,1	2,2	1,7	0,1	1,8	1,2	0,2	1,4
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,7	0	-	6,0***	0	3,2***	5,4	0,0	3,0
Военная реформа	0,1	0	0,1	0,1	0	0,1	0,0	0,0	0,0
Дорожное хозяйство	0,4	0,4	0,7	0,3	0,5	0,8	0,3	0,2	0,5
Целевые бюджетные фонды	0,1	1,4	1,6	0,1	1,1	1,2	0,1	1,0	1,1
Всего расходов	18,7	15,3	31,1	17,7	14,9	29,7	16,1	14,1	27,8

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

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

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

2.2.4. Основные события в бюджетной сфере и изменения налогового законодательства

В 2004 г. в рамках налоговой реформы были осуществлены изменения налогового и бюджетного законодательства РФ. В частности, изменения коснулись единого социального налога (базовая ставка ЕСН снижена с 35,6 до 26% для годовых зарплат работника в пределах 280 тыс. руб., для годовых зарплат работника размером от 280 тыс. до 600 тыс. руб. ставка ЕСН устанавливается на уровне 10% и для зарплат свыше 600 тыс. руб. – на уровне 2%). Изменения шкалы ЕСН вступают в силу с 2005 г., в результате чего потери бюджетной системы в 2005 г., согласно оценкам Минфина РФ, должны будут составить около 280 млрд руб.

В законодательство также были внесены изменения в отношении экспортной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых, которые в целом должны были привести к увеличению нагрузки на нефтяную отрасль и, по планам правительства РФ, частично компенсировать дефицит Пенсионного фонда. Так, согласно новой шкале экспортных пошлин при цене на нефть до 15 долл. за баррель пошлина составит 0%; при цене от 15 до 20 долл./барр. – до 35% разницы между фактической ценой нефти и 15 долл.; при цене от 20 до 25 долл./барр. – не более 12,78 долл. плюс 45% разницы между фактической ценой нефти и 20 долл.; при цене свыше 25 долл./барр. – не более 29,2 долл. и 65% разницы между фактической ценой нефти и 25 долл. В свою очередь, в формуле расчета НДС базовая ставка налога повышена с 347 руб. до 400 руб. за 1 т, также был увеличен не облагаемый налогом

порог цены на нефть с 8 до 9 долл. Кроме того, в формуле расчета НДС был пересмотрен курс рубля с 31,5 руб. до 29 руб. за 1 долл. По оценкам правительства, заниженный курс рубля в формуле НДС приводил к тому, что в нефтяной отрасли оставалось дополнительно около 1 млрд долл. Соответствующие изменения НДС должны вступить в силу с 2005 г.

Кроме того, в целях компенсации потерь федерального бюджета от снижения ставки ЕСН были внесены изменения в Бюджетный кодекс, касающиеся перераспределения в пользу федерального бюджета 1,5 п.п. ставки налога на прибыль. В результате ставка, по которой зачисляются поступления налога на прибыль в федеральный бюджет, увеличивается до 6,5%. Также изменения бюджетного законодательства касались увеличения с 2005 г. нормативов отчисления по налогу на добычу полезных ископаемых и регулярных платежей в федеральный бюджет, передачи водного налога на федеральный уровень и соответственно передачи полностью в доходы субъектов РФ единого сельскохозяйственного налога.

С 2005 г. правительство РФ во взимании налога на добавленную стоимость планирует переход от принципа «страны происхождения» к принципу «страны назначения» по нефти и газу со странами СНГ (с Украиной, Белоруссией, Казахстаном и Молдовой). В результате этого потери бюджета РФ оцениваются в размере 39,9 млрд руб. Правительство считает возможным компенсировать данные потери бюджета путем увеличения ставки налога на добычу полезных ископаемых для нефти и газа.

В течение 2004 г. активно обсуждались вопросы реформирования налога на добавленную стоимость. В частности, уже в 2004 г. были приняты изменения законодательства по НДС, заключающиеся в установлении порядка взимания НДС по принципу «страны назначения» в отношении операций с Белоруссией. В 2005 г. Минфин РФ планирует рассмотреть вопрос о снижении базовой ставки НДС с 18 до 15%–16% и одновременной отмене льготной 10%-й ставки, начиная с 2006 г. Рассматриваются также и другие варианты вплоть до установления единой ставки на уровне 13%. С 2006 г. также планируется переход с кассового метода на метод начислений при уплате НДС, при этом исключения могут быть сделаны для малого бизнеса. Также в отношении экспортных операций и капиталовложений правительство РФ высказывало предложения рассмотреть варианты ускоренного возмещения НДС. Кроме того, рассматривалась возможность возложения на банки функций сбора информации об уплате налога на добавленную стоимость. При этом, согласно официальным заявлениям представителей Минфина РФ, в 2004 г. правительство полностью отказалось от идеи введения НДС-счетов. Напомним, что с 1 января 2004 г. базовая ставка НДС была снижена с 20 до 18%.

В 2004 г. Минфин РФ начал рассмотрение вопроса об изменении Налогового кодекса в отношении трансфертного ценообразования. Основные изменения должны заключаться в уточнении перечня взаимозависимых лиц и его расширении за счет компаний с различной структурой собственности. Также для обоснования цены сделки налогоплательщик по требованию нало-

говых органов должен предоставить ряд документов согласно четко определенному перечню, включающему маркетинговые исследования.

22 августа 2004 г. Госдума приняла закон о монетизации льгот, который включал льготы на медицинское обслуживание, жилищно-коммунальные услуги, проезд в транспорте и др. Большинство отмеченных в законе льгот должны быть профинансированы за счет средств федерального бюджета, суммарный объем расходов федерального бюджета на эти цели должен составить около 171,2 млрд руб. При этом за счет средств субъектов Федерации должны быть профинансированы льготы следующим категориям населения: ветеранам труда, гражданам, необоснованно репрессированным по политическим мотивам, и лицам, работавшим в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. В свою очередь, Минфин РФ высказывал готовность в 2005 г. направить 5–10 млрд руб. для помощи регионам при переходе к монетизации льгот. Данные средства будут выделяться из Резервного фонда, общий объем которого составляет 30 млрд руб.

Объем Стабилизационного фонда на 1 января 2005 г. составляет около 522,3 млрд руб. Согласно проекту федерального бюджета в 2005 г. поступления в стабилизационный фонд оцениваются на уровне 387,7 млрд руб., прогнозируемый объем его использования – 242,6 млрд руб., в том числе 74,7 млрд руб. планируется направить на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ, 167,9 млрд руб. – на погашение внешнего долга России.

В целом Минфин РФ планирует в ближайшие 2 года завершить налоговую реформу, главными итогами которой могут стать снижение налоговой нагрузки и упрощение налоговой системы РФ. Так, если в 1998 г. количество налогов составляло 52, то к 2006 г. оно должно сократиться до 15. По оценкам Минфина, одним из наиболее важных вопросов предстоящего реформирования остается трансфертное ценообразование.

2.2.5. Федеральный бюджет на 2005 г.

Налоговые доходы федерального бюджета на 2005 г. сформированы в объеме 2 трлн 232 млрд 700 млн руб. (11,93% ВВП или 10,05% ВВП – без учета ЕСН), что почти на 3,5 п.п. ВВП меньше, чем в соответствии с законом о бюджете на 2004 г. В основном данное снижение объясняется изменением классификации доходов, в результате чего поступления таможенной пошлины, ранее отражавшиеся в разделе налогов на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции, в бюджете 2005 г. отнесены к неналоговым доходам (доходы от внешнеэкономической деятельности). Кроме того, с 2005 г. поступления налогов на совокупный доход направляются в территориальные бюджеты.

В классификации 2004 г. объем налоговых доходов федерального бюджета в 2005 г. без учета ЕСН должен составить около 2 трлн 834 млрд руб., или 15,1% ВВП, что практически на 1,6 п.п. ВВП выше аналогичного показателя в законе о бюджете на 2004 г., но на 1,1 п.п. ниже фактического уровня налоговых доходов за 2004 г. (около 16,2% ВВП). Суммарный уровень доходов федерального бюджета в законе 2004 г. практически сопоставим с уровнем доходов в законе о федеральном бюджете на 2005 г. – 17,90 и 17,77% ВВП соответственно. При этом

по итогам 2004 г. уровень доходов федерального бюджета оказывается выше данных показателей на 2,5–2,6 п.п. (20,6% ВВП).

Основной причиной снижения уровня доходов федерального бюджета в 2005 г. по сравнению с фактическим уровнем доходов 2004 г. является сокращение в 2005 г. эффективной ставки единого социального налога приблизительно на 280 млрд руб., или 1,5 п.п. ВВП, а также снижение доходов от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, и от деятельности государственных и муниципальных организаций практически на 0,8 п.п. ВВП.

Таблица 5

**Доходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета
в 2003–2005 гг. (млн руб.)**

	Закон о бюджете 2003 г.	Исполне- но за 2003 г.	Закон о бюджете 2004 г.	Исполнено за 2004 г.	Закон о бюджете 2005 г.*
1	2	3	4	5	6
Налоговые доходы**	1892363,7	2029566,5	2071384,5	2712122,7	2834120,8
Налоги на прибыль (до- ход), прирост капитала	179550,5	537303,4	164765,6	205991,49	259003,3
Налоги на товары и услуги; лицензионные и регистра- ционные сборы	1178971,2	1135752,3	1088389,6	1188151	1205557,0
НДС	946218,5	882063,5	988368,2	1069691,5	1120751,3
акцизы	231368,3	252531,3	98516,8	117205	84805,7
Налоги на совокупный до- ход ***	8478,4	10074,9	150,8	167,22	-
Единый сельскохозяйст- венный налог ****	-	257,8	150,8	167,22	-
Налог на операции с цен- ными бумагами	840,0	1663,3	824,0	121,26	-
Платежи за пользование природными ресурсами	183129,5	249507,7	279381,1	434252,61	483035,6
Налоги на внешнюю тор- говлю и внешнеэкономи- ческие операции	335975,5	452789,2	532538,2	859736,84	867969,0
Прочие налоги, пошлины и сборы	5418,6	7069,4	5335,2	23702,36	285055,9
Неналоговые доходы	145721,8	176718,3	219194,4	221995,52	225420,3
Доходы от имущества, на- ходящегося в государст- венной и муниципальной собственности, или от дея- тельности государствен- ных и муниципальных ор- ганизаций	83158,8	112680,8	165612,1	169394,48	73004,0
Административные плате- жи и сборы	1406,5	1383,1	1381,2	2395,308	1714,0
Штрафные санкции, воз- мещение ущерба	1353,6	1975,1	1157,8	1683,37	1483,9
Доходы от ВЭД	55932,7	52924,3	45205,2	38470,391	51124,8

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4	5	6
Прочие неналоговые доходы	3870,0	7755,0	5827,2	10051,934	98093,6
Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии	14066,3	14349,0	14061,5	14074,644	0,0
Единый социальный налог	365640,0	364593,8	438210,0	442218,25	266500,0
Всего доходов	2417791,8	2586191,2	2742850,4	3426334,2	3326041,1

* В представленной таблице в отличие от установленной классификации доходов в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г. сумма таможенных пошлин (налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции) относится к налоговым доходам.

** Без учета ЕСН.

*** С 2004 г. в целях компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов РФ от отмены налога с продаж федеральная часть налоговых поступлений при использовании специальных режимов налогообложения малого бизнеса – налогов на совокупный доход полностью передается в бюджеты субъектов РФ.

**** Предусматривает вступление в силу с 1 января 2004 г. переработанной главы Налогового кодекса, регулирующей специальный налоговый режим в виде единого сельскохозяйственного налога.

Таблица 6
**Доходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета
в 2003–2005 гг.**

	Закон о бюджете 2003 г.	Исполнено за 2003 г.	Закон о бюджете 2004 г.	Исполнено за 2004 г.	Закон о бюджете 2005 г.*	Закон о бюджете 2005 г. по отношению к закону о бюджете 2004 г.
	% ВВП				%	
1	2	3	4	5	6	7
Налоговые доходы**	14,2	15,3	13,5	16,2	15,1	112,0
Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	1,4	4,0	1,1	1,2	1,4	128,6
Налоги на товары и услуги; лицензионные и регистра- ционные сборы	8,9	8,6	7,1	7,1	6,4	90,6
НДС	7,1	6,6	6,5	6,4	6,0	92,8
акцизы	1,7	1,9	0,6	0,7	0,5	70,4
Налоги на совокупный до- ход***	0,1	0,1	0,0	0,0	-	-
Единый сельскохозяйствен- ный налог****	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Налог на операции с ценны- ми бумагами	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Платежи за пользование природными ресурсами	1,4	1,9	1,8	2,6	2,6	141,5

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	2,5	3,4	3,5	5,1	4,6	133,4
Прочие налоги, пошлины и сборы	0,0	0,1	0,0	0,1	1,5	-
Неналоговые доходы	1,1	1,3	1,4	1,3	1,2	84,2
Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	0,6	0,9	1,1	1,0	0,4	36,1
Административные платежи и сборы	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	101,5
Штрафные санкции, возмещение ущерба	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	104,9
Доходы от ВЭД	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	92,5
Прочие неналоговые доходы	0,0	0,1	0,0	0,1	0,5	-
Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Единый социальный налог	2,8	2,7	2,9	2,6	1,4	49,8
Всего доходов	18,2	19,5	17,9	20,4	17,8	99,2

* В представленной таблице в отличие от установленной классификации доходов в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г. сумма таможенных пошлин (налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции) относится к налоговым доходам.

** Без учета ЕСН.

*** С 2004 г. в целях компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов РФ от отмены налога с продаж федеральная часть налоговых поступлений при использовании специальных режимов налогообложения малого бизнеса – налогов на совокупный доход полностью передается в бюджеты субъектов РФ.

**** Предусматривает вступление в силу с 1 января 2004 г. переработанной главы Налогового кодекса, регулирующей специальный налоговый режим в виде единого сельскохозяйственного налога.

Помимо единого социального налога, также можно отметить снижение в 2005 г. поступлений налога на добавленную стоимость. В данном случае снижение поступлений обусловлено введением с 1 января 2005 г. порядка взимания налога на добавленную стоимость по принципу «страна назначения» по углеводородам, экспортируемым в государства СНГ, а также освобождением от обложения налогом на добавленную стоимость товаров, экспортируемых в Республику Беларусь.

Несмотря на то, что при составлении закона о федеральном бюджете на 2005 г. прогнозный уровень цен на нефть марки Urals снижен до 28 долл. за баррель по сравнению с фактическим среднегодовым уровнем цен в 2004 г., объем платежей за пользование природными ресурсами по отношению к ВВП в 2005 г. практически не изменится по сравнению с фактическим уровнем по-

ступлений налога в 2004 г. Это объясняется увеличением ставки налога на добычу нефти.

В итоге в связи с изменением налогового законодательства налоговые доходы федерального бюджета уменьшились в 2005 г. на 251,8 млрд руб., или на 1,35% ВВП. В то же время изменения нормативов распределения налогов по уровням бюджетной системы позволили увеличить доходы федерального бюджета на 102,1 млрд руб., или на 0,55% ВВП.

Таблица 7

**Расходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета
в 1999– 2004 гг. (% ВВП)**

	1999		2000		2001	
	Закон о бюд- жете*	Исполнение	Закон о бюд- жете*	Исполнение	Закон о бюд- жете*	Исполнение
1	2	3	4	5	6	7
Государственное управление и местное самоуправление	0,34	0,31	0,48	0,34	0,53	0,46
Судебная власть	0,12	0,10	0,15	0,11	0,15	0,13
Международная деятельность	0,91	1,22	1,05	0,15	0,29	0,33
Национальная оборона	2,34	2,40	2,63	2,62	2,77	2,73
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,28	1,15	1,49	1,44	1,70	1,65
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,29	0,23	0,30	0,24	0,29	0,26
Промышленность, энергетика и строительство	0,36	0,35	0,38	0,48	0,58	0,49
Сельское хозяйство и рыболовство	0,23	0,18	0,22	0,18	0,27	0,26
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05
Транспорт, связь и информатика	0,02	0,02	0,03	0,03	0,39	0,41
Развитие рыночной инфраструктуры	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	0,18	0,16	0,17	0,13	0,08	0,08
Образование	0,52	0,43	0,60	0,52	0,63	0,60
Культура, искусство и кинематография	0,08	0,06	0,09	0,07	0,08	0,07

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4	5	6	7
Средства массовой информации	0,05	0,04	0,11	0,08	0,08	0,08
Здравоохранение и физическая культура	0,26	0,21	0,30	0,23	0,29	0,26
Социальная политика	1,05	1,02	1,18	0,93	1,39	1,24
Обслуживание государственного долга	4,17	3,38	4,11	3,53	3,09	2,56
Пополнение государственных запасов и резервов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1,09	1,30	1,29	1,39	2,41	2,54
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,04	0,07	0,04	0,05	0,08	0,07
Мобилизационная подготовка экономики	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Исследование и использование космического пространства	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,08
Военная реформа	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,06
Прочие расходы	-0,24	-0,13	0,09	0,09	-0,05	0,07
Дорожное хозяйство	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Целевые бюджетные фонды	1,10	1,17	1,13	1,34	0,18	0,16
Всего расходов	14,38	13,83	15,98	14,09	15,40	14,67

* В сопоставимой классификации расходов.

Продолжение таблицы 7

	2002		2003		2004		2005
	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Проект закона о бюджете*
1	8	9	10	11	12	13	14
Государственное управление и местное самоуправление	0,52	0,52	0,51	0,50	0,50	0,48	0,48
Судебная власть	0,17	0,18	0,20	0,19	0,22	0,20	0,20
Международная деятельность	0,43	0,31	0,38	0,24	0,29	0,32	-0,02
Национальная оборона	2,58	2,72	2,65	2,68	2,69	2,56	2,37
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,52	1,75	1,87	1,87	2,03	1,88	1,90
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,27	0,29	0,31	0,31	0,30	0,28	0,83
Промышленность, энергетика и строительство	0,49	0,97	0,48	0,52	0,44	0,49	0,63

Продолжение таблицы 7

1	8	9	10	11	12	13	14
Сельское хозяйство и рыболовство	0,20	0,26	0,23	0,24	0,19	0,21	0,13
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08	0,10
Транспорт, связь и информатика	0,05	0,07	0,04	0,05	0,04	0,04	0,22
Развитие рыночной инфраструктуры	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	0,08	0,08	0,16	0,18	0,17	0,16	0,18
Образование	0,71	0,75	0,75	0,75	0,77	0,72	0,81
Культура, искусство и кинематография	0,09	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,14
Средства массовой информации	0,09	0,09	0,09	0,09	0,07	0,07	0,06
Здравоохранение и физическая культура	0,28	0,29	0,30	0,30	0,31	0,29	0,44
Социальная политика	3,71	4,46	1,15	1,04	1,05	0,92	0,95
Обслуживание государственного долга	2,65	2,11	2,13	1,66	1,88	1,22	-
Пополнение государственных запасов и резервов	0,00	0,01	0,16	0,16	0,13	0,12	0,00
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,24	2,93	5,45	5,99	5,31	5,39	5,02
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,09	0,10	0,08	0,08	0,07	0,07	-
Мобилизационная подготовка экономики	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02
Исследование и использование космического пространства	0,09	0,09	0,06	0,07	0,08	0,07	-
Военная реформа	0,15	0,13	0,11	0,12	0,05	0,04	-
Прочие расходы	-0,03	0,11	-0,05	0,74	1,00	-0,01	1,82
Дорожное хозяйство	0,50	0,36	0,61	0,34	0,52	0,29	-
Целевые бюджетные фонды	0,13	0,14	0,11	0,11	0,09	0,08	3,57
Всего расходов	17,09	18,91	17,97	17,75	17,36	16,07	16,28

* В сопоставимой классификации расходов.

Расходы федерального бюджета на 2005 г. запланированы на уровне 3 трлн 47,9 млрд руб., или 16,3% ВВП, при прогнозе ВВП, равном 18 720 млрд руб. Из этого объема 341,2 млрд руб. (11,19% общей суммы расходов) составят средства, передаваемые Пенсионному фонду РФ на выплату базовых трудовых пенсий, 254,1 млрд руб. – процентные расходы и 2 трлн 793,8 млрд руб. – непроцентные расходы (8,33 и 91,66% соответственно).

Процентные расходы бюджета 2005 г. сократятся по сравнению с законом о бюджете 2004 г. на 0,5 п.п. ВВП (практически на 20% в сопоставимых ценах).

Следует отметить изменение функциональной классификации расходов в проекте федерального бюджета на 2005 г.:

- сокращение количества разделов и подразделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- отражение расходов на управление и прикладные научные исследования в соответствующих сферах деятельности в составе разделов и подразделов функциональной классификации;
- отражение расходов на капитальные вложения в составе экономической классификации расходов бюджетов с возможностью их распределения по всем позициям функциональной классификации;
- укрупнение позиций экономической классификации с их привязкой к новому плану счетов.

Таблица 8

Сравнение статей расходов в законе о федеральном бюджете на 2004 г. с аналогичными статьями расходов в сопоставимой классификации в законе о федеральном бюджете на 2005 г.

	2004 (закон)			2005 (закон)			Реальные темпы роста, %
	млрд руб.	% ВВП	% к расходам всего	млрд руб.	% ВВП	% к расходам всего	
Всего расходы	2 659,4	17,36	100	3 047,9	16,28	100	106,1
Общегосударственные вопросы	458,7	2,99	17,3	460,4	2,46	15,1	92,9
Национальная оборона	413,7	2,7	15,6	531,1	2,84	17,4	118,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	316,3	2,06	11,9	398,9	2,13	13,1	116,8
Национальная экономика	213,5	1,39	8	242,1	1,29	7,9	105,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	16,6	0,11	0,6	8,6	0,05	0,3	48,2
Охрана окружающей среды	5,0	0,03	0,2	4,6	0,02	0,2	85,7
Образование	156,4	1,02	5,9	155,3	0,83	5,1	92,0
Культура, кинематография, СМИ	32,8	0,21	1,2	39,2	0,21	1,3	110,6
Здравоохранение и спорт	75,5	0,49	2,8	85,7	0,46	2,8	105,1
Социальная политика	154,1	1,01	5,8	167,4	0,89	5,5	100,6
Межбюджетные трансферты	816,7	5,33	30,7	954,5	5,10	31,3	108,2
В том числе бюджетам других уровней	317,2	2,07	11,9	274,6	1,47	9,0	80,2

Источник: Закон о федеральном бюджете на 2005 г.; расчеты ИЭПП.

В условиях новой функциональной классификации можно отметить сокращение в 2005 г. расходов на общегосударственные вопросы по сравнению с бюджетом 2004 г. практически на 0,4 п.п. ВВП. Кроме того, в реальном выражении сократятся расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды и образование. При этом сокращение расходов на образование составит около 0,2 п.п. ВВП. В остальных случаях расходные обязательства в 2005 г. в реальном выражении вырастут по сравнению с 2004 г. Наибольшая доля расходов придется на национальную оборону, национальную безопасность и межбюджетные трансферты – соответственно 16; 13,1 и 30,8% совокупного объема расходов федерального бюджета в 2005 г. Одним из наиболее существенных по объему финансирования подразделов расходов на национальную оборону являются «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» – более 81 млрд руб., или 0,04% ВВП. По разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» расходы увеличатся на 0,07 п.п. ВВП, или в 1,17 раза в сопоставимых ценах. Расходы по разделу «Межбюджетные трансферты» в реальном выражении увеличатся в 1,06 раза, однако в процентах ВВП произойдет сокращение на 0,3 п.п.

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2004 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 принципов⁷. На фоне роста доходов федерального бюджета в реальном выражении финансовое состояние субнациональных бюджетов с учетом получаемой федеральной финансовой помощи можно охарактеризовать как стабильно устойчивое.

Вместе с тем налогово-бюджетные аспекты взаимоотношений между органами власти различного уровня находились в центре внимания экспертного сообщества в течение всего рассматриваемого периода. Во-первых, в 2004 г. вступили в силу принятые в предыдущем году решения об отмене налога с продаж и о перераспределении налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами с целью компенсации выпадающих бюджетных доходов от отменяемого налога, начал функционировать обновленный налог на имущество организаций. Во-вторых, на протяжении года обсуждались изменения в налоговом и бюджетном законодательстве,

⁷ См. ежегодные обзоры ИЭПП за 1999–2001 гг.

рассматриваемые в парламенте в рамках федеративной реформы, законодательное оформление которой началось в 2003 г.⁸ В-третьих, широко дискутировавшееся принятие законодательства, направленного на ликвидацию необеспеченных мандатов (получившее название «монетизация льгот»), тесно связано с построением межбюджетных отношений. В-четвертых, решение о фактической отмене выборности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации также будет оказывать влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов в среднесрочной перспективе. Закон о федеральном бюджете на 2005 г. был разработан и принят не только с учетом изменений в системе межбюджетных отношений, в него также были заложены некоторые принципы начинающейся реформы бюджетного процесса.

2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня

В целях анализа основных тенденций 2004 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. 9* представлены данные, характеризующие долю налоговых доходов, доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.

Таблица 9

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
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
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
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

*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 ИЭПП.

Из данных, приведенных в *табл. 9*, видно, что начиная с 2001 г. (с учетом зачисления части доходов от единого социального налога в федеральный бюджет) доля налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России колеблется в пределах 35–38% с превышением этого уровня в 2003 г. По итогам исполнения бюджетов Российской Федерации в 2004 г. в консолидированные бюджеты субъектов Федерации было зачислено свыше 36% налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему, по сравнению с 39,6% годом ранее. Вместе с тем доля совокупных доходов бюджетов субъектов Федерации (без учета финансовой помощи из феде-

⁸ См.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004.

рального бюджета) в графе «Доходы» консолидированного бюджета России снизилась с 37,6% в 2003 г. до 34,1% в 2004 г.

Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что в последние годы доля доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России была ниже аналогичного показателя, рассчитываемого в отношении налоговых доходов. Это объясняется, прежде всего более высоким объемом неналоговых доходов федерального бюджета в отсутствие в данных расчетов такого важного источника неналоговых доходов бюджетов субъектов Федерации, как межбюджетные трансферты.

В то же время доля расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации увеличилась с 50,0% до 50,8%.

В этой связи интересно обратить внимание на тот факт, что по итогам 2004 г. произошло увеличение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации – с 31,1% ВВП в 2003 г. до 32,3% (на 1,2 п.п.). При этом налоговые доходы консолидированного российского бюджета (без учета внебюджетных фондов) выросли в большей степени – на 1,4 п.п. ВВП. При этом в значительной степени (0,8 п.п. ВВП) этот рост произошел за счет федерального бюджета, в то время как налоговые доходы консолидированных бюджетов Российской Федерации выросли не так значительно – до 10,6% ВВП с 10% ВВП в 2003 г.. Именно это обстоятельство и обусловило снижение доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета России. Одновременно с незначительным увеличением налоговых доходов в 2004 г. наблюдалось некоторое падение совокупных итоговых доходов региональных бюджетов до 14,3% ВВП с 14,5% в 2003 г., вызванное сокращением федеральной финансовой помощи.

Из представленных выше данных можно сделать вывод о некоторой централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете в ущерб бюджетам субъектов Федерации: налоговая нагрузка в целом по стране возросла, однако это увеличение в большей мере затронуло федеральный бюджет. В то же время федеральная финансовая помощь регионам, рассчитанная как доля ВВП, сократилась при росте доли расходов региональных бюджетов в консолидированном бюджете РФ. Все это говорит о возросшем вертикальном дисбалансе в распределении доходных источников и закреплении расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями власти. Вместе с тем при анализе структуры распределения доходов между уровнями бюджетной системы в 2004 г. необходимо принимать во внимание поступление в этот период в бюджеты всех уровней налоговых доходов, доначисленных в результате проверки НК «ЮКОС» и аффилированных с ней компаний, что могло внести свои искажения в анализируемые показатели⁹.

Рассматривая состояние налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в 2004 г., необходимо отметить, что как и ранее, более по-

⁹ По экспертным оценкам, в 2004 г. в бюджетную систему России поступило около 140 млрд руб. в виде погашения задолженности по налоговым платежам, недоимки, пеням и штрафам по налогу на прибыль организаций НК «ЮКОС».

ловины налоговых доходов обеспечивают поступления двух налогов – налога на доходы физических лиц (32% налоговых доходов региональных бюджетов) и налога на прибыль организаций (37%). Следует отметить, что поступления этих двух налогов по отношению к ВВП в 2004 г. выросли – доходы от налога на доходы физических лиц сохранились на прежнем уровне (около 3,4% ВВП), а поступления налога на прибыль резко выросли (с 2,7% ВВП до 3,9% ВВП). Также продолжился рост поступлений акцизов (до 0,8% ВВП) и падение доходов от платежей за пользование природными ресурсами (до 0,9% ВВП). Налоги на малый бизнес выросли (на 0,1% ВВП), после незначительного падения в 2003 г.

При анализе подобных показателей исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и их сопоставлении с результатами исполнения федерального бюджета необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что начиная с 2003 г. были приняты меры по увеличению степени 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.

Однако эти мероприятия 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.

В результате налоговые доходы субъектов Федерации в 2004 г. возросли на 0,6 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. Это произошло, главным образом, из-за увеличения поступлений налога на прибыль на 1,2 п.п. ВВП. Рост доходов от налога на прибыль был вызван как увеличением региональной доли налога на прибыль, так и ростом налоговой базы. Можно предположить, что положительно на рост налоговой базы налога на прибыль повлияло снижение базовой ставки НДС с 20% до 18% в 2004 г. Согласно некоторым гипотезам, рост поступлений налога на прибыль в 2004 г. был связан с возросшей дисциплиной налогоплательщиков, вызванной активными действиями федеральных властей применительно к НК «ЮКОС».

При этом анализ показателя налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения показывает, что в 2004 г. межрегиональная неравномерность этого показателя возросла – так, значение соответствующего индекса Джини за год возросло и составило 0,57 (0,52 в 2003 г.). Снижение налоговых доходов в реальном вы-

ражении произошло только у 4-х субъектов Федерации: Республика Адыгея, Астраханская область, Саратовская область, Республика Алтай. Одновременно максимальный прирост налоговых доходов в абсолютном выражении был достигнут в г. Москва, Республика Татарстан, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО, Республика Мордовия, то есть в либо регионах с высокой бюджетной обеспеченностью (первые четыре), либо с высокой долей налога на прибыль в структуре налоговых доходов – Республика Мордовия. Анализ изменения душевых налоговых доходов показывает, что максимальный положительный прирост налоговых доходов на душу населения в реальном выражении был достигнут в таких регионах, как Эвенкийский АО, Республика Мордовия, Чукотский АО, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО. Успехи Тюменской области и Ханты-Мансийского АО легко объясняются высокими ценами на нефть, а также мероприятиями по доначислению налогов некоторым нефтяным компаниям, соответственно, ростом налоговых платежей нефтедобывающих компаний в региональные бюджеты. Значительный же рост налоговых доходов на душу населения в реальном выражении в Эвенкийском АО, Республике Мордовия и Чукотском АО объясняется высокой долей налога на прибыль в их доходах. Так доля налога на прибыль в налоговых доходах Эвенкийского АО составила в 2004 г. 95%, Чукотского АО – 87%, а Республики Мордовия – 78% при среднероссийском значении данного показателя 37%. Показатели по Республике Мордовия, скорее всего, вызваны доначислением налоговых платежей налогоплательщикам, занимающимся перепродажей нефти и зарегистрированным в данном субъекте Федерации, который предоставлял значительные льготы по налогам.

Таким образом, результаты анализа дают основания утверждать о росте налоговых доходов во всех регионах, за исключением четырех. Вместе с тем неравномерность распределения налоговых доходов в 2004 г. только возросла, что объясняется ростом значения для их доходов налога с неравномерно распределенной базой, как налог на прибыль. Справедливость этого тезиса подтверждает тот факт, что среди регионов, выигравших от перераспределения налоговых ресурсов, есть как высокودотационные – Эвенкийский и Чукотский автономные округа и др., так и недотационные – Тюменская область, Ханты-Мансийский АО и др. Единственное, что объединяет эти регионы, – значительные платежи по налогу на прибыль в абсолютном или относительном выражении. Другие решения в области налоговой политики, вступившие в силу в 2004 г., не оказали такого же ярко выраженного эффекта на все регионы страны. Так, отмена налога с продаж, значительного для Москвы, не привела к снижению налоговых доходов данного региона. А изменение схемы распределения акцизов на горюче-смазочные материалы не было в полной мере скомпенсировано другими перераспределительными мероприятиями только в Саратовской области.

В 2004 г., в отличие от 2003 и 2002 г., был зафиксирован совокупный профицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации в размере 0,2% ВВП. Указанный профицит привел к увеличению остатков средств бюд-

жета на конец отчетного периода на 0,6 п.п. до 1,2% ВВП. К источникам финансирования, использовавшимися регионами в 2004 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 2003 г., по итогам 2004 г. в целом по стране сложился отрицательный баланс такого источника финансирования бюджетного дефицита, как федеральные бюджетные ссуды (т.е. в 2004 г. в целом по стране субъекты Федерации погасили своих обязательств по ссудам в большем объеме, чем получили новых ссуд). Это можно расценивать как перелом негативной тенденции, действовавшей до 2003 г.

Анализ количественных характеристик финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета (см. табл. 10) показывает, 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 2004 г. был зафиксирован на уровне около 401 млрд руб. или 2,39% ВВП (2,85% ВВП в 2003 г.). В реальном же выражении произошло снижение финансовой помощи региональным бюджетам на 3% по сравнению с уровнем 2003 г.

Расходы федерального бюджета на предоставление финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в 2003 г. не претерпели существенных изменений по сравнению с рядом предшествующих лет. 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 около 60%. Как и в предшествующие годы, на формализованной основе осуществлялось формирование и распределение только ограниченного объема финансовой помощи (Федеральный фонд финансовой поддержки, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов и Фонд реформирования региональных финансов). При этом даже в части указанных средств не была утверждена на уровне официального нормативно-правового акта практически ни одна процедура формирования и распределения. Исключение составил Фонд реформирования региональных финансов, методика формирования и распределения которого утверждена на уровне постановления правительства Российской Федерации, что являлось условием Всемирного банка, за счет средств которого производится финансирование данного вида финансовой помощи. Вместе с тем в 2004 г. наметилась положительная тенденция в утверждении методик формирования и распределения фондов финансовой помощи регионам на уровне постановлений

правительства. Однако решения по формализации финансовой помощи регионам, принятые в 2004 г., вступят в силу в 2005 г.

Все прочие формы финансовой поддержки были сформированы и распределены вне четких методологических процедур (за исключением части дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации).

Характерной чертой 2004 г., как и 2003 г., стал пересмотр закона о бюджете и увеличение изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам на 73 млрд руб. Необходимо отметить, что в последние четыре года такие изменения стали достаточно привычными, что ставит под сомнение эффективность проведенной реформы распределения финансовой помощи регионам.

Проблема ежегодного пересмотра закона о бюджете и увеличения изначально предусмотренных сумм, направляемых в региональные бюджеты, заключается не только в том, что дополнительно выделяемые суммы не подлежат распределению в соответствии с формализованной процедурой, лежащей в основе подготовки закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Ежегодное увеличение размеров финансовой помощи по сравнению с первоначально заявленными суммами, а также отсутствие заранее известных правил распределения этих дополнительных средств приводит к существенному смягчению бюджетных ограничений субнациональных властей, о котором подробно изложено ниже. Другими словами, в случае, если региональные власти заранее ожидают увеличения объемов финансовых ресурсов, направляемых в регионы, а также предполагают отсутствие формальных правил распределения этих ресурсов, то это оказывает негативное воздействие на эффективность их деятельности по предоставлению общественных благ на своей территории. В частности, если региональные власти предполагают, что при распределении дополнительной финансовой помощи федеральные власти будут ориентироваться не на объективные характеристики регионального налогового потенциала и расходных потребностей, как это происходит при распределении трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, а на такие показатели нуждаемости, как задолженность по заработной плате, величина кредиторской задолженности в жилищно-коммунальном секторе, то это не способствует принятию мер в области повышения эффективности бюджетных расходов и проведению реформы общественного сектора.

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

1. Фонд компенсаций был увеличен в течение 2004 г. с 49, 9 млрд руб. до 56, 2 млрд руб., то есть на 13%;
2. Фонд софинансирования социальных расходов – с 3,3 млрд руб. до 6,3 млрд руб., что составило 91%;

3. дотации на сбалансированность региональных бюджетов – с 20,2 млрд руб. до 21,8 млрд руб. (на 8%).

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в последние годы явно замедляется начатый в 1997–1998 гг. процесс реформирования межбюджетных отношений, а в некоторых случаях (например, с точки зрения соотношения федеральных ресурсов, распределяемых между регионами на формализованной и дискреционной принципах) в 2002–2004 гг. наблюдался определенный регресс. Такое положение может объясняться несколькими причинами.

Во-первых, в настоящее время сохраняется объективная перегруженность бюджетной сферы федеральными расходными обязательствами, не обеспеченными соответствующим финансированием. В условиях несоответствия общего объема расходных обязательств имеющимся в распоряжении властей финансовым ресурсам для органов власти естественно стремление к тому, чтобы иметь в своем распоряжении свободные ресурсы, которые могут быть оперативно направлены в тот или иной регион в зависимости от возникающих потребностей.

Во-вторых, полномочия по распределению финансовой помощи между региональными бюджетами вне прозрачных нормативно закрепленных процедур являются важнейшим рычагом воздействия на решения и политику субнациональных властей. В условиях высокой степени межрегиональной неравномерности бюджетной обеспеченности, характерной для России, является необходимой относительно высокая степень централизации налоговых доходов в федеральном бюджете и, соответственно, большой объем перераспределяемых между регионами бюджетных ресурсов. Таким образом, степень влияния на региональные власти, формально обладающие определенной степенью независимости в принятии решений в рамках собственной компетенции, может быть значительной с использованием финансовых механизмов. Эта ситуация, по нашему мнению, является одной из основных причин, по которой использующиеся в течение нескольких лет методики распределения основных видов финансовой помощи не были закреплены в бюджетном законодательстве.

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 предполагать возможность создания с ее помощью негативных стимулов для бюджетной политики региональных и местных властей. Однако в 2004 г. был принят ряд решений, позволяющий не только говорить об увеличении прозрачности межбюджетных отношений, но и о некотором изменении их существенных характеристик. Эти изменения будут рассмотрены ниже.

Таблица 10

**Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным
бюджетам субъектов Федерации в 1992–2004 гг. (% ВВП)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	2	3	4	5	6	7	8
Дотации и субвенции	0,00	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,10
<i>в том числе:</i>							
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур							
Дотации и субвенции ЗАТО							
Дотации г. Байконуру							
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения							
Субвенции ЗАТО на отселение							
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО							
Прочие дотации и субвенции							
Дотация г. Сочи							
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления							
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации (поддержание сбалансированности бюджетов и возмещение потерь)							
Прочие субсидии и субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований							
Субвенции	0,79	0,69	0,42	0,12	0,12	0,09	0,02
Трансферты из ФФПР	0,00	0,00	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12
<i>в том числе:</i>							
Трансферты	0,00	0,00	0,36	0,86	0,68	0,86	1,00
в т.ч. государственная поддержка «северного завоза»							
Трансферты за счет НДС	0,00	0,00	0,00	0,31	0,36	0,36	0,12
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций							
<i>в том числе:</i>							
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов							
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей							
субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством							
Прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций							

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5	6	7	8
Средства Фонда софинансирования социальных расходов							
Средства Фонда регионального развития							
Государственная поддержка дорожного хозяйства							
Средства Фонда реформирования региональных финансов							
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления	0,09	0,03	0,02	0,04	0,23	0,64	-0,03
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05		
Прочие виды финансовой помощи							
<i>в том числе:</i>							
Средства, передаваемые бюджетам других уровней для осуществления государственных программ							
Мероприятия в области регионального развития, федеральные целевые и прочие программы							
Всего средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,70	3,4	1,8	2,3	2,5	1,60

Продолжение таблицы 10

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
1	9	10	11	12	13	14	15
Дотации и субвенции	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,27	0,24
<i>в том числе:</i>							
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур		0,11	0,12	0,11	0,11	0,09	0,08
Дотации и субвенции ЗАТО				0,11	0,06	0,06	0,05
Дотации г. Байконуру				0,00	0,00	0,00	0,00
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения					0,03	0,02	0,03
Субвенции ЗАТО на отселение					0,01	0,01	0,01
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО					0,01	0,00	0,00
Прочие дотации и субвенции		0,04	0,42	0,17	0,18	0,18	0,16
Дотация г. Сочи				0,01	0,01	0,01	0,01
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления				0,08	0,08	0,03	0,03

<i>Продолжение таблицы 10</i>							
1	9	10	11	12	13	14	15
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации (поддержание сбалансированности бюджетов и возмещение потерь)				0,07	0,09	0,13	0,10
Прочие субсидии и субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований				0,01	0,01	0,01	0,02
Субвенции	0,20						
Трансферты из ФФПР	0,99	0,96	1,14	1,36	1,30	1,05	1,01
<i>в том числе:</i>							
Трансферты	0,99	0,96	1,14	1,36	1,30	1,05	1,01
в т.ч. государственная поддержка «северного завоза»		0,06	0,08	0,08	0,07		
Трансферты за счет НДС							
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций			0,37	0,38	0,36	0,34	0,18
<i>в том числе:</i>							
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов			0,13	0,12	0,06	0,09	
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей			0,24	0,21	0,16	0,12	
субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством				0,02	0,10	0,09	
Прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций				0,02	0,04	0,04	
Средства Фонда софинансирования социальных расходов				0,15	0,11	0,04	0,12
Средства Фонда регионального развития		0,03	0,05	0,10	0,10	0,15	0,01**
Государственная поддержка дорожного хозяйства	0,18	0,11	0,27	0,27	0,31	0,22	0,16
Средства Фонда реформирования региональных финансов			0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,14	0,28	0,05	0,20	0,14	0,12	
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления	-0,10	-0,08	0,02	0,09	-0,01	-0,02	
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды							
Прочие виды финансовой помощи		0,00	0,13	0,18	0,23	0,19	0,30
<i>в том числе:</i>							
Средства, передаваемые бюджетам других уровней для осуществления государственных программ		0,00	0,11	0,00			

Продолжение таблицы 10

1	9	10	11	12	13	14	15
Мероприятия в области регионального развития, федеральные целевые и прочие программы				0,18	0,23	0,13	0,30***
Всего средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,36	1,54	2,56	3,03	2,84	2,39	2,02

*Согласно Федеральному закону о Федеральном бюджете на 2005 г. № 173-ФЗ от 23 декабря 2004 г.

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

***Включая дотации Татарстану и Башкортостану на реализацию мероприятий федеральных целевых программ социально-экономического развития до 2006 г.

2.3.2. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей

В обзоре «Российская экономика в 2003 году. 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 помощи 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 2004 г. подобная практика была продолжена. В течение года принимались законодательные акты о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете, 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 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 и 2004 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 34,8%, а по итогам 2004 г. – 26,7% по отношению к сумме, предусмотренной законом о бюджете.

Подобное явление может иметь несколько причин. Во-первых, недостаточное качественное финансовое планирование, когда в начале года не были оценены в полной мере как показатели доходов федерального бюджета, так потребности регионов в финансовых ресурсах. Во-вторых, вполне вероятно, что 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. В-третьих, такая ситуация могла быть обусловлена тем обстоятельством, что 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.

Независимо от возможных причин (скорее всего, в той или иной степени правомерны все три высказанных выше предположения) 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, в мировой литературе называется ситуацией *мягких бюджетных ограничений*¹⁰. Как показывает мировой опыт, мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей приводят к возникновению целого ряда негативных экономических эффектов – как превышение эффективного 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 правитель-

¹⁰См., например, Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvack (eds). – Cambridge: MIT Press, 2003.

ству, 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 2004 г. около 25% 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 15 млрд 194 млн 335 тыс. руб. распределялись согласно приложению 36 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 4,965 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 2005 г. На *рис. 14* представлена динамика дотаций на стабилизацию региональных бюджетов исходя из методики распределения данных средств и по усмотрению правительства.

Как видно из представленных на *рис. 14* данных, доля и объем дотаций на сбалансированность региональных бюджетов, порядок распределения которых определяется правительством, значительны и в 2004 г., и в 2005 г. Доля этих средств составляет примерно 1/4 общего объема дотаций на поддержание сбалансированности региональных бюджетов.

Порядок и правила распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2004 г. были разработаны и утверждены постановлением правительства во второй половине финансового года. Основной чертой указанных правил является то, что они обычно опираются на отчетные показатели региональных бюджетов, хотя использование таких показателей было признано неэффективным еще в 1998 г. при изменении Методики распределения дотаций из ФФПР¹¹.

¹¹ См. Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., одобренную постановлением правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

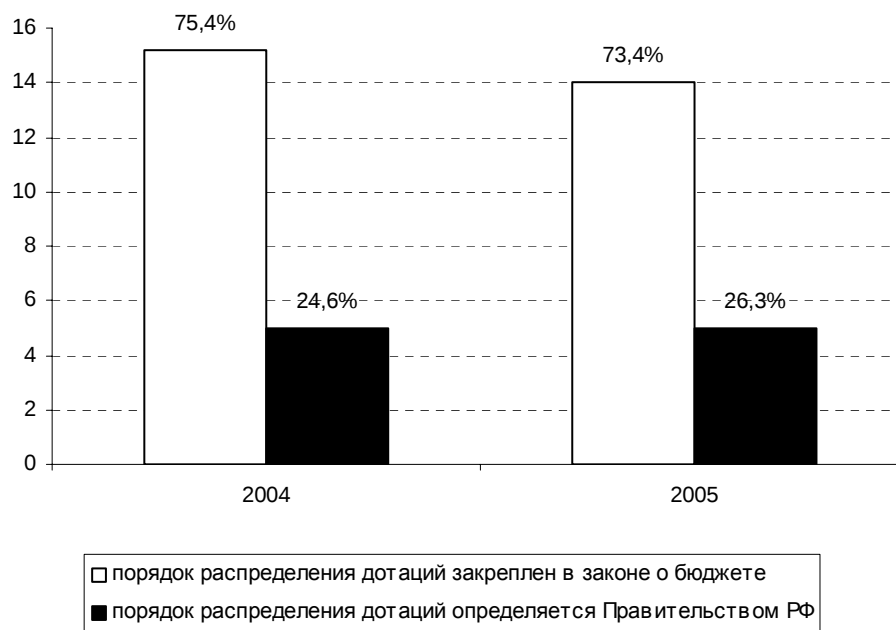


Рис. 14. Динамика объема и доли дотаций на стабилизацию региональных бюджетов, распределяемых исходя из методики распределения данных средств и по усмотрению правительства (млрд руб.)

В соответствии с постановлением правительства правом на получение дотаций на сбалансированность бюджетов обладают регионы, у которых отношение первоочередных расходов консолидированного бюджета (расходы на оплату труда, начисления на оплату труда, на обеспечение платежей по обязательному медицинскому страхованию за неработающее население, компенсация разницы между установленным уровнем платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги и экономически обоснованными тарифами, капитальный ремонт жилищного фонда, выплата населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг) за 5 месяцев 2004 г. к консолидированным доходам за 5 месяцев 2004 г. (за вычетом средств фонда компенсаций, средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, перечисленных авансом, и некоторых видов субвенций) составило не менее 60%.

Размер предоставляемой дотации отдельному региону зависит от суммы расходов консолидированного бюджета данного региона за 2003 г., от отношения его первоочередных расходов к доходам за 5 месяцев 2004 г., от уровня его бюджетной обеспеченности после распределения средств ФФПР в 2004 г.

Предоставление дотаций происходит в два этапа. На первом этапе (в сентябре 2004 г.) регионам было перечислено 30% всего объема дотаций на поддержание сбалансированности региональных бюджетов. На втором – в октябре 2004 г. согласно данному постановлению должны были быть перечислены оставшиеся 70% дотаций, которые распределялись между региона-

ми на основе всех описанных выше показателей, но с применением корректирующего коэффициента.

Этот корректирующий показатель выполнения мер по обеспечению сбалансированности бюджета субъекта Федерации должен был учитывать деятельность субфедеральных властей, направленную на улучшение финансового состояния региона.

Корректирующий показатель рассчитывался на основе:

1. снижения кредиторской задолженности регионального бюджета по оплате труда, начислениям на оплату труда, предоставлению государственных пособий гражданам, имеющим детей, и оплате коммунальных услуг;
2. коэффициента снижения недоимки по региональным и местным налогам и налогу на прибыль в части, зачисляемой в консолидированный бюджет субъекта Федерации;
3. коэффициента снижения неурегулированной задолженности субъекта Федерации перед федеральным бюджетом.

Таким образом, была сделана попытка компенсировать негативные эффекты предоставления нерегулярной дополнительной финансовой помощи, а также стимулировать использование дотаций региональными властями на проведение мер по оздоровлению региональных финансов.

Вместе с тем рациональность существования дотаций на сбалансированность региональных бюджетов, распределяемых исходя из отчетных показателей и предусматривающих в определенной мере целевой характер использования получаемых регионом средств, кажется нам небесспорной.

Аналогичного эффекта можно было достичь, с одной стороны, путем увеличения объема ФФПР, а с другой – за счет предоставления различного рода обусловленных субвенций на оздоровление региональных финансов. Причем оба мероприятия могли бы быть заранее предусмотрены законом о федеральном бюджете на 2004 г. Все индивидуальные и выходящие за общие рамки потребности в дополнительных средствах со стороны регионов, не связанные с чрезвычайными ситуациями, могут решаться путем привлечения заимствований в рыночном секторе. Это увеличило бы определенность для регионов при составлении своих бюджетов, а также отчасти снизило остроту проблемы мягких бюджетных ограничений (в случае активного использования заимствований проблема мягких бюджетных ограничений может проявляться при предоставлении финансовой поддержки субнациональным властям из-за невозможности выполнения последними своих обязательств по погашению привлеченных займов).

Представляется более эффективным не только распределять всю запланированную финансовую помощь регионам через заранее установленные механизмы, но и сообщать информацию региональным властям об объеме финансовой помощи каждому региону до наступления планового периода. При этом необходимо либо воздержаться от предоставления сверхплановых финансовых ресурсов, либо предусмотреть в федеральном законодательстве исчерпываю-

щий перечень случаев, когда предоставляется дополнительная помощь, а также правила ее предоставления.

Еще одним «механизмом гибкости» федерального бюджета стала возможность перераспределения дотаций и субвенций бюджетам закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Согласно постановлению правительства от 12 августа 2004 г. № 409 Министерство финансов по итогам 9 месяцев 2004 г. может перераспределить дотации от ЗАТО, у которых доходы выше запланированных 115%, в пользу тех ЗАТО, у которых доходы ниже запланированного уровня. Аналогичному сокращению подлежат и субвенции на капитальные расходы и отселение, а также субвенции, используемые не по назначению.

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

В соответствии с требованиями нового бюджетного законодательства, вступающего в силу с 1 января 2005 г., в 2004 г. была разработана и утверждена постановлением правительства от 22 ноября 2004 г. № 670 новая Методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФРП), в которой были учтены недостатки предыдущих методик. Впервые с начала функционирования ФФРП методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации была закреплена в виде нормативно-правового акта (до 2005 г. данная методика существовала лишь в виде информационных материалов, представляемых правительством в составе пакета документов к проекту закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год). Можно выделить следующие нововведения, отличающие новые принципы распределения средств ФФРП от существовавших ранее.

1. Начиная с 2005 г. из ФФРП будут выделяться средства в виде дотаций только на выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (в 2004 г. дотации на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности составляли около 94% ФФРП). Из состава дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности исключены субсидии на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, а также субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Данная мера, по сути, завершает очередной этап реформирования выравнивающих трансфертов в России, устанавливая нецелевой характер распределения всех средств ФФРП. Начиная с перехода к единой формуле распределения средств ФФРП в 1999 г., в составе фонда сохранялись компоненты, направляемые на целевое финансирование отдельных видов расходов. Основной причиной для существования подобных компонентов являлся компромисс, при котором переход к новым принципам распределения трансфертов из ФФРП сопровождался сохранением его целевой составляю-

щей. Со временем эта целевая составляющая фонда стала выделяться расчетным путем из общего объема средств, рассчитанного по единой формуле, и потеряла всякую связь с декларируемыми в ее названии целями (финансирование «северного завоза» и компенсация высоких тарифов на электроэнергию). Логическим завершением этого процесса стал отказ от данной целевой составляющей.

2. В утвержденной Методике распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов на 2005 г. был снижен уровень душевой расчетной бюджетной обеспеченности, при превышении которого регионы теряют право на получение средств ФФПР. В методиках предыдущих лет регион переходил в разряд получателей финансовой помощи из ФФПР, если расчетный уровень его душевой бюджетной обеспеченности был ниже соответствующего показателя в среднем по России. В 2005 г. граница, разделяющая регионы, получающие и не получающие трансферты из ФФПР, опустится несколько ниже среднероссийского уровня: при превышении расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации 60% среднего уровня регион теряет право на получение дотаций из ФФПР. Это позволяет добиться большей степени концентрации финансовой помощи в регионах-получателях. В результате в 2005 г. количество регионов, не получающих дотации из ФФПР, возросло на 2 единицы (Свердловская и Астраханская области)¹².

3. В новой Методике распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов произошел отказ от выделения доли фонда, которая до 2005 г. направлялась на доведение беднейших регионов (субъектов Федерации с минимальным среди всех уровнем расчетной бюджетной обеспеченности на душу населения) до единого уровня (до 2005 г. доля фонда, направляемая на эти цели, составляла 20% его общего объема). С 2005 г. все средства фонда будут направлены на пропорциональное сокращение разрыва между уровнем расчетной бюджетной обеспеченности региона на душу населения и уровнем бюджетной обеспеченности на душу населения, установленным в качестве критерия выравнивания (т.е. уровнем бюджетной обеспеченности, по сравнению с которым осуществляется выравнивание).

В соответствии с новыми принципами распределения ФФПР выравнивание бюджетной обеспеченности производится в два этапа. На первом этапе дотации из ФФПР распределяются между субъектами Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения дотаций из ФФПР не превышает первый критерий выравнивания бюджетной обеспеченности – 60% среднероссийского уровня расчетной бюджетной обеспеченности на душу населения.

¹² В 2004 г. 18 регионов не получали трансфертов из ФФПР: Липецкая, Ярославская области, г. Москва, Республика Коми, Вологодская, Ленинградская области, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Оренбургская область, Пермская, Самарская, Тюменская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Красноярский край.

На этом же этапе выравнивания регионам выделяется 85% объема средств, необходимого для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до 60% среднероссийского уровня расчетной бюджетной обеспеченности. Разрыв от 60% уровня бюджетной обеспеченности покрывается не полностью, а лишь на 85%, чтобы регионы, имевшие большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, сохранили свое преимущество после получения дотаций из ФФПР. Использование коэффициента 0,85 при доведении фактического уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов до 60% уровня фактически делает эффект от такого выравнивания идентичным пропорциональному выравниванию. По расчетам Минфина, эта сумма должна быть существенно меньше объема ФФПР: например, в 2005 г. – 83,7 млрд руб. (или 44% общего объема ФФПР).

На втором этапе распределяются оставшиеся средства ФФПР. Распределяются они пропорционально отклонению уровня расчетной бюджетной обеспеченности региона с учетом получения трансферта на первом этапе выравнивания, но критерием выравнивания (уровнем, по сравнению с которым производится расчет трансферта) уже становится средний уровень бюджетной обеспеченности. Таким образом, оставшиеся средства ФФПР распределяются пропорционально отклонению расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации на душу населения после первого этапа выравнивания от среднероссийского уровня бюджетной обеспеченности.

В ходе бюджетных проектировок на 2005 г. 44% общего объема ФФПР было распределено на первом этапе, а 56% – на втором этапе выравнивания.

Таким образом, в период до 2005 г. процесс межбюджетного выравнивания производился в виде процесса, схематично представленного на *рис. 15*, где показаны уровень среднедушевой расчетной бюджетной обеспеченности до выделения трансферта, после первого этапа – пропорционального выравнивания (распределения первой части ФФПР, равной 80% средств фонда), а также после второго этапа – доведения до единого уровня бюджетной обеспеченности беднейших регионов (распределения второй части ФФПР, равной 20% средств фонда).

Из *рис. 15* видно, что некоторые регионы, находящиеся в интервале расчетной душевой бюджетной обеспеченности между точками 1 и 2, после выравнивания имеют одинаковую бюджетную обеспеченность, несмотря на то, что до выравнивания она сильно отличалась. В 2004 г. таких регионов было 33¹³. Таким образом, можно предположить, что при распределении трансфер-

¹³ Брянская, Ивановская, Тамбовская, Псковская области, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Пензенская область, Коми-Пермяцкий автономный округ, Курганская область, Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Читинская область, Агинский Бурятский, Таймырский (Долгано-Ненецкий)г, Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа, Амурская, Камчатская, Магаданская области, Еврейская автономная область, Корякский, Чукотский автономные округа.

тов по формуле, действовавшей до 2005 г., для достаточно большого количества регионов создавались своего рода негативные фискальные стимулы, так как при низком уровне налогового потенциала объем финансовой помощи таким регионам был непропорционально большим. Согласно же методике, действие которой начинается в 2005 г., этот недостаток устраняется.

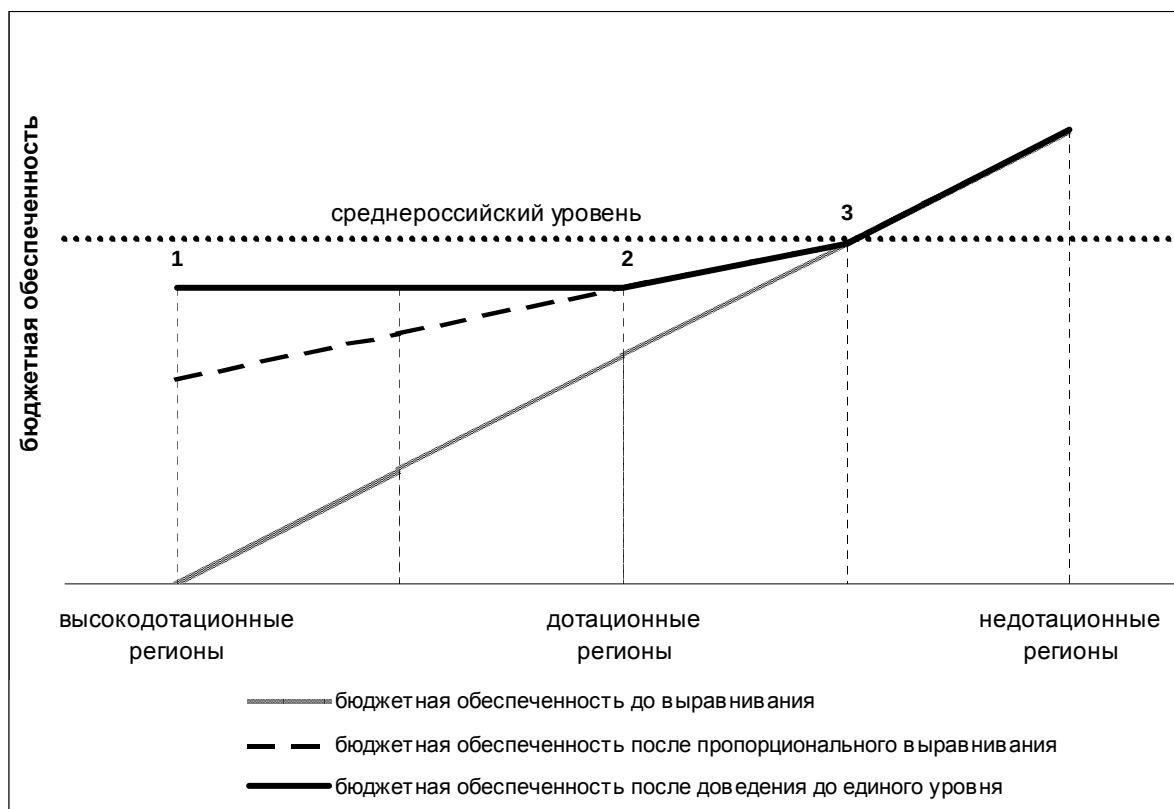


Рис. 15. Распределение средств из ФФПР в соответствии с методикой, действовавшей до 2005 г.

На *рис. 16* схематично представлен процесс выравнивания среднедушевой бюджетной обеспеченности по двум критериям, который применяется в Методике распределения средств ФФПР на 2005 г.

Из представленных на *рис. 16* данных видно, что в соответствии с новой методикой распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности для регионов в большей степени сохраняются стимулы к приложению фискальных усилий. Обеспечивается это за счет того, что субъект Федерации, имевший до распределения трансферта более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности, сохранит свое преимущество и после распределения средств ФФПР.

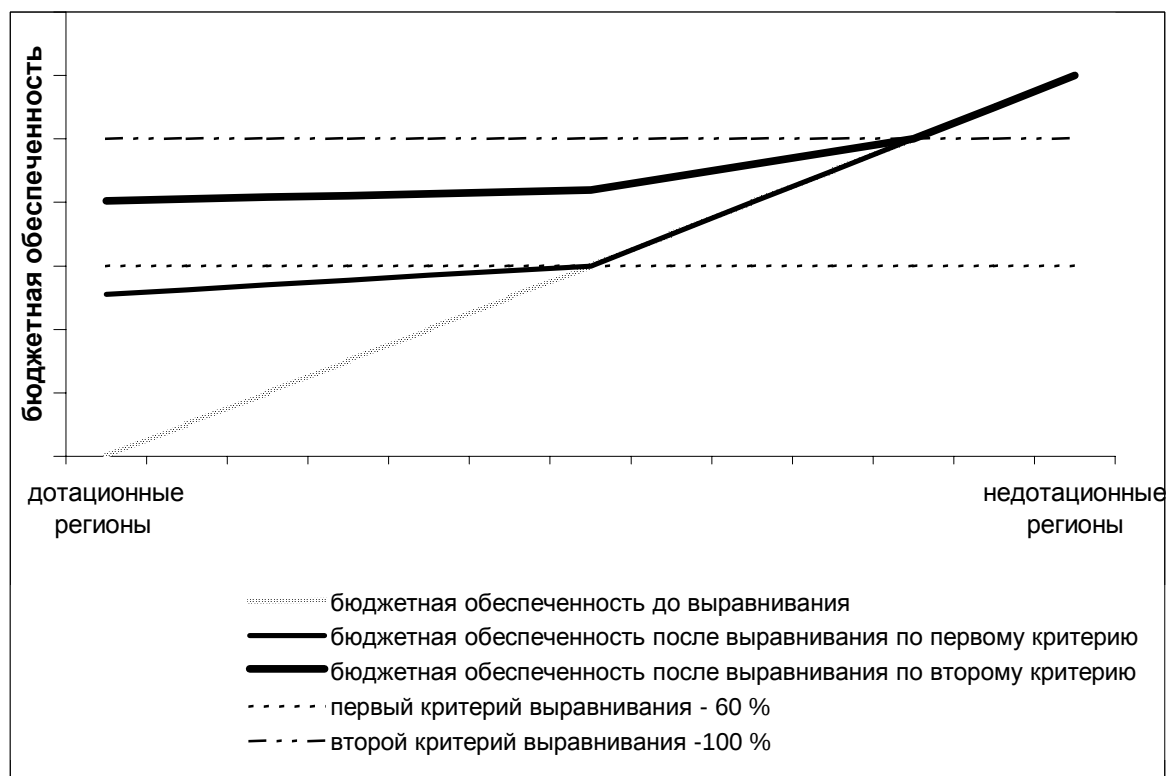


Рис. 16. Принцип межбюджетного выравнивания, использующийся в методике распределения ФФПР на 2005 г.

4. При разработке Методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов на 2005 г. сократилось количество отраслей промышленности, по которым производится расчет индекса налогового потенциала (ИНП) регионов. В частности, из расчета были исключены отрасли, основная доля налоговых поступлений из которых в региональные бюджеты формируется за счет косвенных налогов (акцизы). Формула расчета индекса налогового потенциала была также упрощена за счет отказа от использования дополнительных поправочных коэффициентов на отраслевую структуру химической и нефтехимической промышленности, на отраслевую структуру лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, на отраслевую структуру легкой промышленности.

5. Наряду со снижением количества параметров в методике оценки индекса налогового потенциала произошло снижение количества параметров, на основании которых производится расчет индекса бюджетных расходов (ИБР). Так, методика оценки индекса бюджетных расходов с 2005 г. основывается только на факторах, определяющих объем расходов субнациональных бюджетов в целом: это уровень заработной платы в регионе, уровень цены на жилищно-коммунальные услуги и уровень потребительских цен в субъекте Федерации.

Необходимо отметить, что дискуссии об упрощении Методики распределения средств ФФПР в части оценки индекса налогового потенциала и ин-

декса бюджетных расходов ведутся достаточно давно – с момента внедрения новой Методики распределения средств ФФПР. Первоначально сложность формулы оценки индекса бюджетных расходов обуславливалась большим объемом нефинансируемых мандатов, возложенных федеральным законодательством на региональные и местные бюджеты. В результате методика расчета ИБР принимала во внимание межрегиональную дифференциацию бюджетных расходов по каждому из основных видов региональных бюджетных расходов, которые регулировались федеральным законодательством. С введением в действие нового Бюджетного кодекса, а также со вступлением в силу Федерального закона № 122-ФЗ объем нефинансируемых федеральных мандатов был значительно сокращен, что позволило существенно упростить методику оценки индекса бюджетных расходов.

Несколько иные причины способствовали усложнению методики оценки индекса налогового потенциала. При введении новой Методики распределения средств ФФПР оценка индекса налогового потенциала осуществлялась по сравнительно простому методу – путем усреднения по России доли налоговых изъятий по основным секторам, формирующим валовую добавленную стоимость субъектов Федерации. При этом искажения в распределении финансовой помощи, вызываемые переходом на новую методику, компенсировались введением ограничений на предельный размер отклонений объема дотаций, рассчитанных по новой методике, от фактического объема дотаций, полученных в предшествующий год. Впоследствии после отмены данных ограничений по инициативе отдельных регионов в методику стали вводиться поправочные коэффициенты, учитывающие особенности налоговой нагрузки на отдельные отрасли промышленности. Следует отметить, что зачастую существование подобных коэффициентов либо не оказывало существенного влияния на объемы финансовой помощи, распределяемые по методике, либо их влияние ограничивалось несколькими регионами. Отказ от использования подобных коэффициентов позволил вновь упростить методику, вернувшись к ее первоначальному виду.

6. Начиная с 2005 г. распределение средств ФФПР планируется осуществлять, исходя из новых данных переписи населения, подготовленных Росстатом, которые окажут значительное влияние на распределение ФФПР между регионами.

Необходимо отметить, что как сам факт утверждения постановлением правительства Методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов, так и изменения, которые можно выделить в данной методике по сравнению с принципами, применявшимися в предыдущие годы, можно расценивать положительно. Безусловно, если бы в Российской Федерации сохранялась система, позволяющая связать предпочтения региональных избирателей и решения региональных властей в налогово-бюджетной сфере, подобные изменения привели бы к созданию благоприятных фискальных стимулов для субнациональных властей. Каковы будут эффекты новой методики в сложившихся обстоятельствах, покажут результаты 2005–2006 гг.

*2.3.4. Изменения в разграничении полномочий
между федеральными, региональными
и местными властями в области социальной политики.*

Монетизация льгот

Широкий резонанс в российском обществе вызвало принятие в 2004 г. законодательства, направленного на ликвидацию необеспеченных мандатов (так называемая монетизация льгот), тесно связанное с построением межбюджетных отношений. Для этого были внесены поправки в 155 действующих законов, в которых так или иначе идет речь о льготах. Кроме того, было отменено действие 41-го закона, декларировавшего установление льгот, на практике никогда не финансировавшихся.

С 1 января 2005 г. должны были заменить денежными выплатами право на бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте, бесплатные лекарства и санаторное лечение. В первоначальных предложениях Минфина число льгот, подлежащих денежной замене, было более десяти.

Все льготники были поделены на федеральных и региональных. В категорию региональных льготников в основном вошли ветераны труда, труженики тыла, жертвы политических репрессий. Для этих категорий граждан вопрос о предоставлении льгот и замене их на денежные компенсации должен был решаться на региональном уровне. Однако в федеральном бюджете на 2005 г. в Фонде софинансирования социальных расходов были предусмотрены значительные средства для помощи регионам в финансировании своих обязательств перед льготниками. Так, на социальную поддержку указанных категорий граждан планируется выделить 12,7 млрд руб., т.е. 55% Фонда софинансирования социальных расходов. Сам же объем фонда резко вырос по сравнению с уровнем 2004 г. – с 6 до 23 млрд руб.

Теоретически у субъектов Федерации было достаточно времени, чтобы оценить произошедшие изменения и определиться, будут ли они сохранять льготы и в какой форме.

Однако, несмотря на принятые меры, можно было прогнозировать определенные сложности в связи с монетизацией льгот именно на региональном уровне.

Во-первых, само разделение льготников на федеральных и региональных находится в противоречии с теоретическими принципами эффективного распределения расходных полномочий в области социальной политики между уровнями государственной власти, так как уровень социальной поддержки населения заведомо будет более высоким в более обеспеченных регионах, что может привести к установлению различного рода барьеров на перемещение граждан между регионами. Возникает ситуация, когда равные по своим правам и заслугам перед всей Федерацией люди (например, те же труженики тыла), скорее всего, получат разную компенсацию в зависимости от места своего проживания.

Во-вторых, деление получателей социальных льгот на региональных и федеральных уменьшает возможности федерального центра по контролю за ситуацией за счет федерального бюджета. Так, наиболее важный финансовый инструмент поддержания социального спокойствия – индексация пенсий и социальных пособий – не сможет полностью снять социальное напряжение, так как в одних регионах граждане могут и не нуждаться в подобной индексации, а в других ее будет недостаточно для оплаты отмененных или финансируемых не в полном объеме льгот.

В-третьих, ввиду имеющихся оснований для возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений, о которых говорилось выше (т.е. региональные власти могут с высокой степенью вероятности предполагать, что, скорее всего, федеральные власти будут распределять дополнительные финансовые ресурсы в течение года), для региональных властей создаются стимулы к установлению заниженного уровня финансирования отмененных льгот с целью получения соответствующих ресурсов из федерального бюджета.

В-четвертых, процесс принятия соответствующих законодательных актов на уровне субъектов Федерации по предметам ведения регионов являлся прерогативой региональных властей и не подлежал контролю на федеральном уровне, из-за чего многие регионы не успели, не смогли или не захотели принять соответствующие законы к началу нового финансового года. Между тем население связывает недостатки новой системы социальной защиты с законодательством, принятым федеральными властями.

2.3.5. Переход к новому порядку избрания глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации

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. Новый порядок избрания глав субъектов Федерации, несомненно, окажет влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов.

С одной стороны, мотивация федеральных властей, способствовавших переходу на новый порядок, предусматривающий назначение глав исполнительной власти субъектов Федерации, ясна. Помимо чисто политических причин, это – усиление административного контроля за экономической политикой региональных властей, увеличение управляемости страной, передача под контроль назначаемых чиновников ряда функций, которые в настоящее время выполняют тер-

риториальные органы федеральных органов исполнительной власти. Можно предположить, что принятые решения являются следствием эксперимента с введением должностей полномочных представителей президента в федеральных округах, положительные результаты которого оказались достаточно скромными по сравнению с первоначальными ожиданиями. Итоги деятельности полпредов показали, что единственным значимым результатом их работы являлось приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. Однако следует отметить, что такой результат вполне мог быть достижим с использованием имеющихся институтов федеральных органов власти (прежде всего органов прокуратуры). В регионах Северного Кавказа наличие полномочного представителя президента, возможно, и было обусловлено объективными обстоятельствами, но, во-первых, это не создает необходимости введения такой должности для прочих регионов (федеральных округов), а во-вторых, как показала практика, эффективность деятельности полномочного представителя зависит в первую очередь от личности, занимающей этот пост.

С другой стороны, мы считаем, что негативные последствия принятых решений в долгосрочной перспективе столь же очевидны, сколь иллюзорны общенациональные выгоды отказа от выборности губернаторов. Так, основными мотивами перехода к фактической назначаемости глав региональной исполнительной власти являлись, помимо политических причин, создание возможностей для оптимизации структуры органов исполнительной власти в регионах, устранение дублирования функций между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также полпредами президента. Следует отметить, что решение всех перечисленных задач осуществляется путем совершенствования федерального законодательства в области разграничения полномочий, а также повышения эффективности структуры собственно федеральных органов исполнительной власти.

Помимо этого, можно перечислить следующие недостатки принятого решения в долгосрочной перспективе.

Во-первых, одной из главных причин эффективности федеративного государственного устройства является децентрализация ответственности за принимаемые решения, в том числе в сфере налоговой и бюджетной политики. Децентрализованная система власти подразумевает ответственность выборных органов власти перед своими избирателями, причем чем выше уровень децентрализации, тем короче дистанция, разделяющая власть и избирателей. При эффективной системе разграничения полномочий децентрализованная система приводит к более эффективному функционированию государственного сектора, чем централизованная система власти¹⁴. В условиях назначения губернаторов и возможности роспуска Законодательных со-

¹⁴См., например, Buchanan J. M., "Federalism and Fiscal Equity" // *American Economic Review*. – Vol. 40 (4), September, 1950, стр. 583-599, Oates W. E., *Fiscal Federalism*. – New-York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

браний региональные власти переориентируются в принятии решений на федеральные власти, что приведет к устранению многих преимуществ децентрализованной системы. Можно возразить, что ответственность региональных властей перед своими избирателями в России не являлась определяющей при принятии решений на региональном уровне, однако в таком случае усилия федерального законодателя и ресурсы федеральной власти в целом должны были быть направлены на обеспечение установления механизмов такой ответственности. Так, одним из возможных механизмов ответственности губернаторов могла стать процедура отзыва руководителей исполнительной власти на местах, инициированная либо федеральной властью (президентом РФ), либо населением (референдум), либо местным Законодательным собранием (вотум недоверия) при условии четкого законодательного оформления и закрытого перечня причин отстранения главы региона от власти. В частности, Институтом экономики переходного периода неоднократно предлагался такой способ контроля за добросовестной финансовой политикой региональных властей, как институт внешнего финансового управления, который частично был реализован в новом бюджетном законодательстве (см. ниже).

Во-вторых, построение новой системы межбюджетных отношений, разграничения полномочий между уровнями государственной власти, принятия прочих решений в области реформы бюджетной системы было построено на предположении о сохранении независимости региональных властей в рамках своей компетенции. Изменение системы стимулов и ответственности для региональной власти приведет не только к тому, что внедренные в последние годы с высокими затратами в практику межбюджетных отношений инструменты и институты окажутся не в полной мере результативными, но и к поиску новых, основанных на принуждении и иерархическом контроле механизмов межбюджетного регулирования. Последнее лишь усилит тенденции к централизации и проявление негативных эффектов новой системы.

В-третьих, централизация ответственности может привести к торможению и без того не очень высоких темпов реформирования экономики и бюджетной сферы. Можно предположить, что, будучи ограниченной ответственностью перед назначившим его президентом, губернатор будет менее активно принимать на себя риски, связанные с проведением зачастую непопулярных реформ. При этом ответственность за принятие решений на региональном уровне в глазах избирателей лежит на назначившем губернатора президенте, который также не сможет активно способствовать принятию рискованных решений назначенными им чиновниками. Первые итоги монетизации льгот на региональном уровне показали, что уже в настоящее время избиратели склонны винить в неудачах и негативных эффектах реформы не региональное руководство, а федеральные власти.

В результате можно сделать вывод о том, что последние политические инициативы федерального центра в области региональной политики могут

неоднозначно сказаться на состоянии экономики страны и бюджетной сферы на региональном и местном уровнях власти в средне- и долгосрочной перспективе. Новая система органов государственной власти может оказаться менее эффективной, чем существовавшая в последние годы. В любом случае можно предполагать, что политические и экономические издержки по совершенствованию этой системы могли бы быть гораздо ниже возможных издержек от функционирования новой системы.

2.3.6. Изменения и дополнения в бюджетное и налоговое законодательство, оказывающие влияние на состояние межбюджетных отношений

Изменения, внесенные в 2004 г. в федеральное законодательство и направленные на регулирование межбюджетных отношений и субнациональных финансов, оказались столь значительными, что необходимо остановиться на рассмотрении этих законодательных актов, которые закладывают новые основы межбюджетных отношений в России на среднесрочную перспективу.

Ниже представлен обзор Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Новая редакция Бюджетного кодекса РФ, реализуя принципы и требования, сформулированные в принятых ранее в рамках реформы федеративных отношений и местного самоуправления Федеральных законах от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержит детальное регулирование финансового аспекта взаимоотношений между всеми уровнями бюджетной системы Российской Федерации¹⁵. Таким образом, с принятием За-

¹⁵ В связи с принятием Закона № 95-ФЗ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» представлен фактически в новой редакции, а Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» утратил силу.

С 1 января 2006 г. (т.е. с момента вступления в силу основных положений Закона № 131-ФЗ) утрачивают силу Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, в переходный период с октября 2003 г. по январь 2006 г. в сфере местного самоуправления будет одновременно действовать два законодательных акта – старый Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ и новый Федеральный закон № 131-ФЗ, имеющие одну и ту же предметную область регулирования. Несмотря на то что на настоящий момент вступила в силу только небольшая часть положений Закона № 131-ФЗ, органы публичной власти всех уровней будут вынуждены обращаться к положениям Закона № 131-ФЗ,

кона № 120-ФЗ в Российской Федерации завершилось законодательное оформление новой системы межбюджетных отношений.

Закон № 120-ФЗ предусматривает внесение в Бюджетный кодекс системы поправок по следующим основным направлениям:

- уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение доходных источников между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;
- установление порядка осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации;
- уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы России.

Ниже дается детальное описание изменений, внесенных Законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах». Основные поправки, внесенные в Налоговый кодекс РФ, напрямую связаны с поправками в Бюджетный кодекс в части разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней и фактически воспроизводят в налоговом законодательстве схему закрепления налоговых доходов за разными бюджетами. Одновременно Законом № 95-ФЗ в Налоговый кодекс внесен ряд других поправок, описание которых дано в соответствующей части раздела.

Федеральный закон № 120-ФЗ «О внесении изменений
и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации
в части регулирования межбюджетных отношений»

**Уточнение бюджетного устройства и общих принципов
организации бюджетной системы Российской Федерации**

В новой редакции ст. 10 БК РФ, посвященной структуре бюджетной системы Российской Федерации, предусмотрено разделение местных бюджетов на следующие составные части:

- бюджеты муниципальных районов;
- бюджеты городских округов;
- бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

чтобы привести в соответствие с ним законодательство Российской Федерации (федеральное и региональное) и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

- бюджеты городских и сельских поселений¹⁶.

Одновременно уточняются понятия «консолидированный бюджет», «местный бюджет», «бюджет субъекта Российской Федерации» и «федеральный бюджет» (ст. 14–16 БК РФ). В прежней редакции Бюджетного кодекса РФ бюджеты определялись как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения того или иного уровня власти. Однако существовавшее разграничение предметов ведения между бюджетами разных уровней не позволяло четко и однозначно определять направления расходования бюджетных средств. Новый подход к организации бюджетной системы Российской Федерации однозначно связал определения бюджетов с понятием расходных обязательств¹⁷. В новой редакции ст. 14–16 БК РФ бюджетами признаются формы образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего уровня (Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований).

Консолидированный бюджет Российской Федерации образуют федеральный бюджет и свод бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами и за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов (ст. 16 БК РФ)¹⁸.

В числе нововведений, связанных с определением понятия «бюджет», необходимо отметить норму ст. 14 БК РФ, устанавливающую запрет на использование органами местного самоуправления иных, кроме местного бюджета, форм образования и расходования денежных средств для исполнения своих расходных обязательств. Аналогичные положения применительно к федеральному бюджету и бюджетам субъектов Федерации менее жесткие. Согласно ст. 15 и 16 БК РФ органы государственной власти субъектов Федерации вправе использовать иные формы образования и расходования денежных средств для исполнения своих расходных обязательств в соответствии с Бюджетным кодексом, а федеральные органы – и в случаях, предусмотренных иными федеральными законами. Другими словами, в Бюджетном кодексе содержится прямой запрет на создание различного рода внебюджетных фон-

¹⁶ Подобное регулирование стало необходимым, поскольку Законом № 131-ФЗ определена новая территориальная организация местного самоуправления, состоящая из муниципальных районов (городских округов) («верхний» уровень местного самоуправления) и городских и сельских поселений («нижний» уровень местного самоуправления).

¹⁷ Подробнее о новом разграничении расходных полномочий между уровнями власти и введенном Законом № 120-ФЗ термине «расходное обязательство» см. ниже.

¹⁸ Аналогичным образом консолидированный бюджет субъекта Федерации образуют бюджет субъекта Федерации и свод бюджетов входящих в его состав муниципальных образований (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) (ст. 15 БК РФ). Консолидированный бюджет муниципального района образуют районный бюджет и свод бюджетов входящих в его состав городских и сельских поселений (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) (ст. 14 БК РФ).

дов на местном уровне, однако при этом разрешено существование иных, кроме бюджетов, форм расходования общественных средств для субъектов Федерации (в меньшей степени) и для Российской Федерации.

**Разграничение налоговых доходов между уровнями
бюджетной системы Российской Федерации**

Следующая группа изменений и дополнений, внесенных в Бюджетный кодекс Законом № 120-ФЗ, касается закрепления разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации (гл. 6 БК РФ).

В Кодексе уточнено понятие «собственные доходы бюджетов», к которым в соответствии с новой редакцией ст. 47 БК РФ отнесены налоговые и неналоговые доходы, а также доходы, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций, предоставляемых из Федерального фонда и региональных фондов компенсаций¹⁹. Таким образом, в настоящее время к «собственным доходам бюджетов» отнесены все виды доходов, кроме субвенций, передаваемых нижестоящим бюджетам на реализацию «делегированных» полномочий, т.е. полномочий, исполнение (администрирование) которых передается вышестоящим уровнем власти на нижестоящий с соответствующей передачей финансовых средств (субвенций).

До недавнего времени (до изменений, внесенных в гл. 6 БК РФ Законом № 120-ФЗ) ключевым понятием распределения доходов между уровнями бюджетной системы в России являлись «регулирующие доходы» – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливались нормативы отчислений в региональные и местные бюджеты на каждый год или не менее чем на 3 года²⁰. Несмотря на то что источником пополнения региональных и местных бюджетов были и собственные (региональные и местные) налоги, подавляющее большинство налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований относились к регулирующим, т.е. условия их закрепления, а также регулирование установления различных элементов налогообложения находились под контролем либо федеральных властей, либо соответственно органов власти субъектов Федерации. Таким образом, у субнациональных бюджетов не было значимых доходных источников бюджетов, получаемых за счет собственных налогов и неналоговых платежей. С одной стороны, такой факт являлся крайне негативным, так как в этих условиях резко снижалась фискальная автономия региональных и местных властей, что оказывало негативное влияние на стимулы к проведению эффективной бюджетной политики. С другой стороны, подобная ситуация была обусловлена объективными причинами, и можно предположить, что в действовавших условиях существенный рост фискальной автономии региональных и местных властей был невозможен.

¹⁹ В прежней редакции п. 3 ст. 47 БК РФ к собственным доходам бюджетов не была отнесена финансовая помощь в виде дотации и субсидии.

²⁰ Ст. 48 БК РФ в редакции до изменений, внесенных Законом № 120-ФЗ.

Принципиальной новацией новой редакции гл. 6 БК РФ является закрепление за бюджетами всех уровней налоговых доходов на долговременной основе и отказ от расщепления доходов от региональных и местных налогов между бюджетами различных уровней федеральными законами. Все основные налоги (НДС, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и акцизы) сохраняются в виде федеральных налогов, однако, в отличие от ранее действовавшего статуса регулирующих налоговых доходов, нормативы отчислений от таких федеральных налогов в соответствии с новым порядком не подлежат ежегодному изменению, а закреплены непосредственно в Бюджетном кодексе (ст. 50, п. 2 ст. 56, п. 2 ст. 61, п. 2 ст. 61.1 и п. 2 ст. 61.2) (см. табл. 11). Одновременно субъектам Федерации переданы полномочия по установлению нормативов отчислений от собственных (региональных) налогов и иных налоговых доходов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты (в том числе от федеральных налогов), в бюджеты муниципальных районов и поселений²¹. Единственным требованием федерального законодательства в этом случае является установление законом субъекта Федерации единых (для всех муниципальных образований, относящихся к одному типу) нормативов отчислений на неограниченный срок (установление данных нормативов законами субъекта Федерации, принимаемыми на ограниченный срок действия, не допускается, п. 1 ст. 58 БК РФ). Аналогичные требования распространяются на порядок передачи налоговых доходов муниципальными районами в бюджеты поселений (ст. 63 БК РФ).

Данные требования не распространяются лишь на налог на доходы физических лиц, дополнительные нормативы отчислений от которого (в отличие от минимальных нормативов отчислений от данного налога, установленных Бюджетным кодексом²²) могут быть дифференцированными и устанавливаться законом субъекта Федерации на ограниченный срок (п. 2 ст. 58 БК РФ). За региональными властями также закрепляется право выбора принятия решения в отношении дополнительных нормативов отчислений применительно к доходам от налога на доходы физических лиц – между установлением единых (бессрочных) или дополнительных (на соответствующий финансовый год) нормативов отчислений от данного налога.

В случае принятия субъектом Федерации решения о передаче местным бюджетам налоговых доходов от данного налога (налога на доходы физических лиц) по единым нормативам она осуществляется по общим правилам передачи налоговых доходов, подлежащих зачислению в региональный бюджет (т.е. на долговременной основе). В случае же принятия решения о передаче местным бюджетам налоговых доходов от данного налога по дополни-

²¹ Нормативы отчислений в бюджеты городских округов от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в региональный бюджет, в соответствии с п. 1 ст. 58 БК РФ устанавливаются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта РФ.

²² См. абз. 4 п. 2 ст. 56, абз. 2 п. 2 ст. 61, абз. 2 п. 2 ст. 61.1, абз. 2 п. 2 ст. 61.2 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ).

тельными нормативам (т.е. регулируемым в ходе ежегодного бюджетного процесса и устанавливаемым в ходе принятия закона о бюджете) субъект Федерации должен будет выполнить требование по их расчету в рамках распределения дотаций регионального фонда финансовой поддержки поселений и соответствующей части дотаций регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (п. 2 ст. 58 БК РФ). В этом случае дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц выступают в качестве замены дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ст. 137–138 БК РФ). При этом независимо от выбора порядка зачисления данного вида дохода субъекту РФ вменяется обязанность передать местным бюджетам сверх минимальных нормативов отчислений доходов от данного налога в местные бюджеты, установленных Бюджетным кодексом, не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации от указанного налога (п. 3 ст. 58 БК РФ).

Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений могут быть делегированы законом субъекта Федерации представительным органам муниципальных районов (абз. 2 п. 2 ст. 58 БК РФ). В этом случае (если дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц выступают в качестве замены дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений) в соответствии с п. 6 ст. 137 БК РФ указанные нормативы утверждаются в бюджете муниципального района.

В части, касающейся регламентации неналоговых доходов в новой редакции п. 1 ст. 51 БК РФ, перечень неналоговых доходов федерального бюджета (кроме доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, и части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией) расширен и включает:

- лицензионный сбор на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции – по нормативу 100%;
- прочие лицензионные сборы – по нормативу 100%;
- таможенные пошлины и таможенные сборы – по нормативу 100%;
- платежи за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, – по нормативу 100%;
- плата за перевод лесных земель в нелесные и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий – по нормативу 100%;
- плата за пользование водными объектами – по нормативу 100%;
- плата за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям – по нормативу 100%;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 20%;
- консульские сборы – по нормативу 100%;

- патентные пошлины – по нормативу 100%;
- платежи за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним – по нормативу 100%.

В соответствии с новой редакцией ст. 57 БК РФ неналоговые доходы субъектов Федерации (кроме уже предусмотренных ст. 41–43, 46 и 57 БК РФ) формируются также за счет:

- платы за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 40%;
- платежей за пользование лесным фондом в части, превышающей минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, – по нормативу 100%²³.

В бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов в соответствии с новой редакцией ст. 62 БК РФ подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40%. В бюджеты поселений, городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100%. В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100%.

Федеральный закон № 120-ФЗ в части, касающейся регламентации доходов бюджетов, вступил в силу с 1 января 2005 г., за исключением некоторых положений. В частности, изменение нормативов отчислений от федеральных налогов в отношении местных бюджетов вступает силу с 1 января 2006 г. (в 2005 г. нормативы отчислений в местные бюджеты будут устанавливаться законами о бюджетах субъектов Федерации).

Представляется, что новое разграничение доходных источников между бюджетами разных уровней, заложенное в Федеральных законах № 95-ФЗ и № 131-ФЗ и детализированное в Федеральном законе № 120-ФЗ, в значительно большей степени обеспечивает фискальную самостоятельность субнациональных властей. В отличие от существовавшей до недавнего времени практики ежегодного закрепления нормативов отчислений от регулирующих налогов за региональными (местными) бюджетами, закрепление нормативов на долгосрочной основе и отказ от установления нормативов отчислений от поступлений региональных налогов в местные бюджеты федеральными законами позволяют субнациональным бюджетам быть достаточно независимыми от решений вышестоящих властей и повышают предсказуемость условий

²³ В бюджеты городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга – подлежит зачислению 80% платы за негативное воздействие на окружающую среду.

функционирования региональных и местных властей. Вместе с тем принятые законы имеют ряд недостатков.

Так, ни в Бюджетном, ни в Налоговом кодексе не урегулирован вопрос о средствах самообложения граждан, которые согласно Закону № 131-ФЗ являются источником доходов местных бюджетов (п. 1 ст. 55).

Под средствами самообложения граждан в соответствии со ст. 56 Закона № 131-ФЗ понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы введения и использования подобных платежей решаются на местном референдуме или сходе граждан. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине на каждого жителя муниципального образования. Во-первых, данная характеристика средств самообложения позволяет рассматривать их как платеж налогового характера (так как он носит обязательный характер), а во-вторых, средства от такого платежа должны носить целевой характер (так как использование данных средств возможно для решения конкретных вопросов местного значения). Однако в Налоговом и Бюджетном кодексах данный источник доходов местных бюджетов не находит достаточного законодательного закрепления.

В соответствии с Бюджетным кодексом данные средства могли бы рассматриваться только как безвозмездные и безвозвратные перечисления физических лиц, отнесенные к собственным доходам местного бюджета, однако необходимость целевого использования данных средств в Бюджетном кодексе не урегулирована. В принципе, в законодательстве предусмотрена такая форма увязки доходов с расходами, как целевой бюджетный фонд. Однако и в новой редакции Бюджетный кодекс не дает однозначного ответа на вопрос о том, могут ли создаваться подобные фонды в рамках регионального и местного бюджетов²⁴.

В соответствии с новой редакцией ст. 12 НК РФ федеральные, региональные или местные налоги и сборы устанавливаются только Налоговым кодексом (п. 6). Учитывая, что средства самообложения граждан обладают всеми признаками налогового платежа, возникает вопрос о законности его введения, как указывается в Законе № 131-ФЗ, путем принятия решения на местном референдуме или сходе граждан. Вместе с тем, если средства, взимаемые с граждан в рамках самообложения, будут носить добровольный (необязательный) для всех жителей административно-территориального образования характер, возникает вопрос об эффективности такого источника финансирования расходных обяза-

²⁴ В ст. 17 БК РФ указывается, что целевой бюджетный фонд создается в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используется по отдельной смете. Вместе с тем в Бюджетном кодексе РФ имеется отдельная статья (ст. 54), посвященная доходам федеральных целевых бюджетных фондов, тогда как для доходов целевых фондов субъектов Федерации и муниципальных образований аналогичные статьи отсутствуют.

тельств субнациональных бюджетов²⁵. Следовательно, можно сделать вывод: либо порядок взимания платежей в рамках самообложения граждан будет более детально урегулирован в налоговом законодательстве, либо указанная норма закона № 131-ФЗ останется неработающей.

Таблица 11

Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с Законом № 120-ФЗ

Название налогов	Нормативы зачисления (в %) в				
	федеральный бюджет	бюджеты субъектов	бюджеты муниципальных районов	бюджеты поселений	бюджеты городских округов
1	2	3	4	5	6
I. Федеральные налоги и сборы					
Налог на прибыль организаций – по ставкам для зачислений в федеральный бюджет	100				
Налог на прибыль организаций – по ставкам для зачислений в бюджеты субъектов РФ		100			
Налог на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам)	100				
Налог на доходы физических лиц		70	20	10	30
Налог на добавленную стоимость	100				
Акцизы на этиловый спирт из пищевого сырья и на спиртосодержащую продукцию	50	50			
Акцизы на этиловый спирт из всех видов сырья, за исключением пищевого	100				
Акцизы на алкогольную продукцию		100			
Акцизы на пиво		100			
Акцизы на табачную продукцию	100				
Акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей	40	60			
Акцизы на легковые автомобили и мотоциклы	100				
Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и продукции, ввозимым на территорию РФ	100				
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный)	100				

²⁵ В литературе по экономике общественного сектора широко известна так называемая «проблема безбилетника», существование которой не позволяет финансировать предоставление общественных благ (а это основная функция региональных и местных властей) за счет добровольных платежей.

Продолжение таблицы 11

1	2	3	4	5	6
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95	5			
Налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых)	40	60			
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых		100			
Налог на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации	100				
Водный налог	100				
Налог на наследование или дарение		100			
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты)	70	30			
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам)	100				
Сбор за пользование объектами животного мира		100			
Единый социальный налог	100				
Государственные пошлины, кроме подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты	100				
Государственные пошлины, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов РФ в соответствии со ст. 56 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ)		100			
Государственные пошлины, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных районов и городских округов в соответствии со ст. 61.1 и 61.2 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ)			100		100
II. Региональные налоги*					
Налог на игорный бизнес		100			
Транспортный налог		100			
Налог на имущество организаций		100			
III. Местные налоги					
Налог на имущество физических лиц				100	100
Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях			100		
Земельный налог				100	100
Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях			100		

Продолжение таблицы 11

1	2	3	4	5	6
IV. Налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами					
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения**		90			
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности***			90	0	90
Единый сельскохозяйственный налог****		30	30	30	60
Налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации	20	80			
Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный)	100				
Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95	5			
Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции	100				

*В соответствии с п. 4 ст. 56 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ) налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, подлежат зачислению в бюджет края (области). Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти автономного округа, подлежат зачислению в бюджет автономного округа. Если иное не установлено договором между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти соответствующего автономного округа, налоговые доходы, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов Федерации от федеральных налогов и сборов, подлежат зачислению в бюджет края (области).

**В соответствии с п. 1.1 ст. 146 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ) в бюджеты государственных внебюджетных фондов подлежит зачислению распределяемый органами Федерального казначейства по уровням бюджетной системы РФ налоговый доход от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения: в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – по нормативу 0,5%, в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – по нормативу 4,5% и в бюджет Фонда социального страхования РФ – по нормативу 5%.

***В соответствии со ст. 146 БК РФ в бюджеты государственных внебюджетных фондов подлежит зачислению распределяемый органами Федерального казначейства по уровням бюджетной системы РФ налоговый доход от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности: в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – по нормативу 0,5%, в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – по нормативу 4,5% и в бюджет Фонда социального страхования РФ – по нормативу 5%.

****В соответствии со ст. 146 БК РФ в бюджеты государственных внебюджетных фондов подлежит зачислению распределяемый органами Федерального казначейства по уровням бюджетной системы РФ налоговый доход от единого сельскохозяйственного налога: в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования – по нормативу 0,2%, в территориальные фонды обязательного медицинского страхования – по нормативу 3,4% и в Фонд социального страхования РФ – по нормативу 6,4%.

Источник: Бюджетный кодекс РФ.

**Установление порядка разграничения расходных
обязательств между уровнями бюджетной системы
Российской Федерации**

Закрепленный еще в прежней редакции Бюджетного кодекса принцип самостоятельности бюджетов предполагал наличие у органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований права самостоятельно определять содержательную сторону расходов. Данный принцип ограничивал возможности прямого влияния федеральных властей на структуру расходов региональных и муниципальных бюджетов.

В то же время вопреки этому принципу вплоть до недавнего времени действовало значительное количество отраслевых федеральных законов, предполагавших осуществление определенных видов предусматриваемых этими законодательными актами расходов за счет собственных средств субнациональных бюджетов (были введены так называемые необеспеченные федеральные расходные мандаты). Эти законы зачастую регламентировали не только цели и общие условия осуществления регионами и муниципалитетами тех или иных расходов, но и их конкретный размер при отсутствии четких обязательств Федерации по компенсации таких расходов.

Проблема необеспеченных федеральных мандатов была обусловлена в первую очередь отсутствием четкого разграничения расходных полномочий между бюджетами разных уровней. Любой федеральный мандат есть результат такого разграничения полномочий между органами власти разных уровней, при котором законодательные и исполнительные полномочия по одному и тому же предмету ведения закрепляются за органами власти разных уровней. Соответственно решить проблему не обеспеченных финансированием федеральных мандатов невозможно было без пересмотра сложившегося разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Разработка законодательных предложений, направленных на уточнение механизма распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, а также финансового обеспечения рас-

ходных полномочий бюджетов различных уровней, велась с конца 2002 г. и завершилась принятием Федеральных законов № 95-ФЗ и № 131-ФЗ. Закон № 95-ФЗ в п. 2 ст. 26.3 определил исчерпывающий перечень расходных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Закон № 131-ФЗ определил исчерпывающие перечни вопросов местного значения для различных типов муниципальных образований, которыми являются поселения (ст. 14), муниципальные районы (ст. 15), городские округа (ст. 16). Исключительные расходные полномочия субъектов Федерации автоматически образует все, что не отнесено к предметам исключительного ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения и вопросам местного значения.

Вместе с тем вопросы содержания полномочий органов власти Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, а также вопросы ответственности за финансирование тех или иных обязательств были определены другим законодательным актом – Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Таким образом, новой редакцией Бюджетного кодекса были установлены лишь финансовые механизмы обеспечения исполнения полномочий органами власти различного уровня, а также урегулированы финансовые отношения между уровнями государственной власти и местного самоуправления как по поводу формирования доходных источников, так и по вопросам финансового обеспечения финансирования расходных обязательств.

Федеральным законом № 120-ФЗ, в свою очередь, введено новое понятие «расходные обязательства» и дана новая редакция гл. 11 БК РФ, посвященная разграничению расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. Под расходными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета (государственного внебюджетного фонда, территориального государственного внебюджетного фонда) (ст. 6 БК РФ). Основными отличиями новой редакции

гл. 11 БК РФ от ранее действовавшей является отказ от выделения перечня расходов, «совместно финансируемых» из разных бюджетов²⁶.

В соответствии с новым разграничением расходных полномочий в ст. 14–16 БК РФ уточняются правила отражения расходных обязательств в бюджетах. В соответствии с новым порядком в том или ином бюджете должны отдельно предусматриваться средства, направленные на исполнение как расходных обязательств, осуществляемых за счет собственных средств, так и расходных обязательств, исполняемых за счет субвенций из вышестоящего бюджета.

Общий принцип установленного перечисленными законами разграничения предметов ведения состоит в том, что по предметам исключительного ведения²⁷ каждого уровня публичной власти все элементы расходных полномочий (т.е. нормативное правовое регулирование, финансовое обеспечение²⁸ и исполнение расходов) закрепляются за соответствующим уровнем публичной власти. При этом допускается делегирование одним уровнем власти другому своих полномочий по исполнению определенных расходов при условии передачи необходимых для этого финансовых средств в виде субвенций. Целесообразность принятия такого решения может быть связана с тем, что исполнение того или иного полномочия может быть осуществлено более эффективно органами власти субнационального уровня управления.

Из обширного перечня установленных Конституцией предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов выделены полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения (п. 2 ст. 26.3 Закона № 131-ФЗ). Все остальные расходные полномочия по предметам совместного ведения считаются полномочиями Российской Федерации. Полученные таким образом группы полномочий Федерации и ее субъектов обеспечиваются финансовыми средствами в том же порядке, что и исключительные полномочия соответствующего уровня бюджетной системы. Другими словами, Российская Федерация обеспечивает финансовыми средствами реализацию собст-

²⁶ Последним по времени принятия стал Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Помимо переформулирования и установления нового разграничения расходных полномочий между уровнями государственной власти, основной целью этого Федерального закона является как можно более полное сокращение нефинансируемых расходных мандатов и приведение федеральных законодательных актов, устанавливающих расходные обязательства бюджетов разных уровней, в соответствие с Федеральными законами № 95-ФЗ, № 131-ФЗ и № 120-ФЗ.

²⁷ Термин «исключительное ведение» в законах не фигурирует, он используется условно, для ясности.

²⁸ Под «финансовым обеспечением» понимается направление собственных доходов бюджета (за исключением доходов, полученных в виде целевых трансфертов из бюджета другого уровня) на финансирование расходов.

венных полномочий по предметам совместного ведения, а региональные власти – реализацию своих полномочий по предметам совместного ведения.

Отличия между исключительными полномочиями различных уровней бюджетной системы и полномочиями по предметам совместного ведения заключаются в порядке нормативного правового регулирования. В соответствии с новым законодательством в этой области не существует разделения по конкретным предметам ведения: за федеральными властями сохраняется право принимать федеральные законы по всем предметам совместного ведения, а за региональными органами власти – право принимать свои законы на основе и в развитие федеральных законов по предметам совместного ведения. Вместе с тем федеральные законы, регулирующие вопросы, отнесенные п. 2 ст. 26.3 Закона № 95-ФЗ к полномочиям субъектов Федерации по предметам совместного ведения, не могут устанавливать объем расходов региональных бюджетов на реализацию этих полномочий. Кроме того, действует норма п. 5 ст. 26.3, согласно которой до принятия федеральных законов законы субъектов Федерации могут устанавливать не предусмотренные п. 2 ст. 26.3 полномочия по предметам совместного ведения, если это не противоречит федеральному законодательству и при условии их финансового обеспечения за счет собственных средств. Другими словами, до принятия соответствующих федеральных законов субъекты Федерации самостоятельно осуществляют по данным вопросам нормативное правовое регулирование, финансовое обеспечение и исполнение расходов.

По предметам совместного ведения также допускается делегирование полномочий по исполнению расходов с одного уровня бюджетной системы на другой – и также при условии их финансового обеспечения за счет субвенций. Однако из этого правила имеется исключение: предоставление субвенций на реализацию делегированных полномочий может не предусматриваться, если установленные федеральными законами полномочия не предусматривают необходимость создания новых органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных учреждений субъекта Российской Федерации и государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации, а также осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта Российской Федерации гражданам и юридическим лицам, увеличения штатной численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации (п. 8 ст. 26.3).

Данная норма сохраняет возможность существования нефинансируемых федеральных мандатов в форме различного рода стандартов, которые не предусматривают прямого расходования средств нижестоящих бюджетов. Например, начальное и среднее образование является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом установление обязательных минимальных стандартов среднего образования (в виде обязательной программы обучения) не отвечает требованиям, предписывающим в обязательном порядке выделение субвенций на реализацию делегированных

полномочий, однако приводит к формированию расходных обязательств региональных и местных бюджетов. Этот пример, с одной стороны, иллюстрирует, что новое законодательство не окончательно избавило российскую бюджетную систему от нефинансируемых мандатов. А с другой – он показывает, что сохранение некоторых приоритетов национальной политики (например, в области обеспечения охвата населения средним образованием определенного уровня) не позволяет полностью отказаться от нефинансируемых мандатов без изменения действующей Конституции.

Применительно к вопросам местного значения (определенным в ст. 14–16 Закона № 131-ФЗ) по общему правилу нормативное правовое регулирование, финансовое обеспечение и исполнение расходов осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно. Вместе с тем согласно п. 3 ст. 18 Закона № 131-ФЗ федеральные законы и законы субъектов Федерации «не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов» (п. 2–3 ст. 18). Из этого следует, что при соблюдении данного условия Российская Федерация и ее субъекты вправе осуществлять нормативное регулирование по вопросам местного значения, что, на наш взгляд, несколько противоречит концепции реформы. Согласно п. 1 ст. 18 Закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнения в данный закон. Другими словами, субъектам Федерации не предоставлено право дополнять перечни вопросов местного значения. Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций из бюджетов других уровней). В случаях и в порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Федерации.

Исполнение делегируемых органам местного самоуправления расходных полномочий осуществляется также за счет субвенций. По трем полномочиям субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (организация учебного процесса в общеобразовательных школах, предоставление адресных жилищных субсидий малообеспеченным гражданам и выплата пособий на оплату проезда на общественном транспорте) введен режим «обязательного делегирования» полномочий субъектов Федерации органам местного самоуправления (пп. 13, 24, 25 п. 2 ст. 26.3 предусматривается, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации в обязательном порядке передают местным органам власти исполнение расходов по указанным полномочиям с соответствующей передачей финансовых средств на их реализацию).

Для осуществления органами публичной власти полномочий в рамках установленного разграничения расходных полномочий за каждым уровнем власти закрепляется имущество.

В соответствии со ст. 26.11 Закона № 95-ФЗ в собственности субъекта Федерации могут находиться следующие виды имущества:

- имущество, необходимое для осуществления органами государственной власти субъектов Федерации их полномочий по предметам исключительного и совместного ведения (т.е. полномочий, указанных в ст. 26.2 и в пп. 2, 7 и 8 ст. 26.3);
- имущество, необходимое для осуществления органами государственной власти субъектов Федерации отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации (т.е. полномочий, указанных в ст. 26.5);
- имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Федерации, работников государственных унитарных предприятий субъекта Федерации и работников государственных учреждений субъекта Федерации в соответствии с законами субъекта Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 50 Закона № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для:

- решения вопросов местного значения;
- осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации;
- обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Для реализации указанных положений правительство Российской Федерации определяет порядок и сроки безвозмездной передачи имущества из федеральной собственности или муниципальной собственности в собственность субъектов Федерации, а также из собственности субъекта Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность в соответствии с установленным разграничением полномочий.

Законами субъектов Федерации в срок до 1 января 2005 г. должны были быть определены перечни видов имущества, необходимого для осуществления полномочий, предусмотренных ст. 26.2 и 26.3 Закона № 95-ФЗ, а также имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Федерации, работников государственных унитарных предприятий и государственных учреждений субъекта Федерации (отношения, предусмотренные Законами № 95-ФЗ и № 120-ФЗ применительно к субъектам Федерации, вступили в силу с 1 января 2005 г.).

Соответственно до 1 января 2006 г. органы государственной власти субъектов Федерации должны определить перечни имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, находящегося в собст-

венности субъектов Федерации, и обеспечить его безвозмездную передачу в муниципальную собственность (п. 1 ст. 85 Закона № 131-ФЗ).

Органы местного самоуправления должны определить перечни имущества, находящегося в муниципальной собственности, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в соответствии с установленным разграничением полномочий, и обеспечить его безвозмездную передачу в федеральную собственность и собственность субъектов Федерации (п. 8 ст. 85 Закона № 131-ФЗ) (отношения, предусмотренные законами № 131-ФЗ и № 120-ФЗ применительно к муниципальным образованиям, вступают в силу с 1 января 2006 г.).

В целом, как уже упоминалось ранее, новое разграничение расходных полномочий между бюджетами различных уровней в значительно большей степени обеспечивает самостоятельность бюджетов различных уровней. Вместе с тем принятые законы имеют ряд недостатков, а в ряде случаев между ними имеются довольно существенные противоречия.

Во-первых, согласно статьям гл. 11 БК РФ в новой редакции расходные обязательства региональных и местных бюджетов могут возникать только из соответственно региональных и местных нормативных актов и договоров, что создает иллюзию полной ликвидации необеспеченных мандатов. Однако это именно иллюзия, так как полная ликвидация необеспеченных мандатов в рамках действующей Конституции невозможна. Сам по себе процесс разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, который отнесен к исключительному ведению Федерации, представляет собой возложение на субнациональные бюджеты определенных расходных обязательств. Кроме того, согласно п. 2 ст. 26.3 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Федерация вправе регулировать порядок осуществления расходов региональных бюджетов по некоторым предметам совместного ведения. А п. 8 ст. 26.3, как отмечалось выше, позволяет принимать на федеральном уровне законодательные акты, устанавливающие расходные обязательства субъектов Федерации без предоставления субвенций из федерального бюджета, если такие расходные обязательства не очень «обременительны». Таким образом, уже Законы № 95-ФЗ и 131-ФЗ в известной степени допускали установление расходных обязательств региональных и местных бюджетов федеральными законами.

Одним из наиболее принципиальных недостатков ранее действовавшего законодательства являлась подмена разграничения функций разграничением объектов собственности. Такие важнейшие функциональные направления государственных расходов, как образование, здравоохранение и культура, Бюджетный кодекс не относил к полномочиям какого-либо одного уровня бюджетной системы, в то же время он признавал исключительными полномочиями бюджетов каждого уровня содержание учреждений и организаций, находящихся в ведении соответственно Федерации, ее субъектов или муници-

палитетов. Но какие учреждения и организации с точки зрения осуществляемых ими функций могут находиться в ведении каждого из уровней публичной власти, Бюджетный кодекс не прояснял. Следуя этой логике, органы местного самоуправления, например, участвовали в финансировании образования и здравоохранения лишь в том случае, если в их ведении находились соответствующие бюджетные учреждения. Если же в ведении органов местного самоуправления находилось высшее учебное заведение, то содержать его следовало из местного бюджета.

Этот недостаток не вполне преодолен и в новом законодательстве. По смыслу ст. 26.11 Закона № 95-ФЗ и ст. 50 Закона № 131-ФЗ имущество находится в собственности того или иного уровня власти исходя из установленного разграничения расходных полномочий. Однако этот принцип соблюдается не всегда, и связано это с тем, что перечисленные в Законе № 131-ФЗ вопросы местного значения зачастую пересекаются с полномочиями субъектов Федерации, установленными в Законе № 95-ФЗ. Например, в соответствии с подп. 18 п. 2 ст. 26.3 Закона № 95-ФЗ в ведении органов государственной власти субъекта Федерации находится «организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается правительством РФ)». Законом № 131-ФЗ предусматривается, что в собственности городских округов и поселений также может находиться имущество, предназначенное для обеспечения жителей поселения (городского округа) услугами организаций культуры (пп. 2 и 4 ст. 50). Таким образом, финансирование предоставления услуг в сфере культуры допускается одновременно из региональных и местных бюджетов. Каждый уровень власти обеспечивает предоставление услуг учреждениями культуры, находящимися в его собственности, при этом законодательно не определен критерий отнесения учреждения одного профиля к собственности разных уровней власти. В этих условиях предоставление регионам права передавать в муниципальную собственность имущество, «предназначенное для решения вопросов местного значения», может на деле завершиться возложением на муниципалитеты обязанности финансировать практически любые учреждения культуры.

В целях учета и анализа расходных обязательств Федеральным законом № 120-ФЗ в Бюджетном кодексе введено понятие «реестры расходных обязательств». Согласно ст. 87 БК РФ под реестром расходных обязательств понимается свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами государственной власти (органами местного самоуправления) договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов. Представляется, что окончательно вопрос учета расходных обязательств не решен по следующим причинам.

Во-первых, согласно пп. 4 и 5 ст. 87 БК РФ реестры расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований ве-

дуются в порядке, установленном соответственно исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации и местной администрацией. Таким образом, определение порядка составления перечня расходных обязательств, подлежащих финансированию из регионального и местного бюджетов, отнесено к компетенции тех же органов, которые ответственны за составление соответствующего бюджета. Это позволяет исполнительным органам государственной власти субъекта Федерации и местным администрациям уклоняться от включения в реестр обязательств, финансирование которых, по их мнению, нежелательно.

Во-вторых, в Бюджетном кодексе не только не установлен порядок учета реестра расходных обязательств в процессе составления и утверждения бюджета, но даже не зафиксирована необходимость такого учета. Таким образом, внесенные в Бюджетный кодекс поправки не препятствуют регионам и муниципалитетам игнорировать существующие обязательства в процессе составления и утверждения бюджета.

В числе иных новаций, внесенных Федеральным законом № 120-ФЗ в Бюджетный кодекс, в части, касающейся регламентации расходов, следует отметить исключение понятия минимальных социальных стандартов. Ранее (до принятия Закона № 120-ФЗ) понятие «нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственными учреждениями услуг» было тесно увязано с понятием «минимальные государственные социальные стандарты». Предполагалось, что минимальные государственные социальные стандарты будут введены в действие соответствующим федеральным законом, а разрабатываемые на их основе федеральным органом исполнительной власти финансовые нормативы будут минимально допустимыми для всех уровней бюджетной системы. Однако, учитывая, что поправками, внесенными в Бюджетный кодекс Законом № 120-ФЗ, понятие минимальных социальных стандартов было исключено из кодекса, закон о государственных минимальных социальных стандартах, а вместе с ним и ст. 177 БК РФ, посвященная нормативам финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, никогда не вступят в силу²⁹. В этой ситуации федеральному законодателю следовало бы исключить эту статью из кодекса, однако статья, посвященная нормативам финансовых затрат, сохранена в прежней редакции.

Межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета

Согласно новой редакции гл. 16 БК РФ, изложенной и введенной Законом № 120-ФЗ, все безвозмездные перечисления между бюджетами и внебюджетными фондами объединены в категорию «межбюджетные трансфер-

²⁹ Согласно Федеральному закону «О введении в действие Бюджетного кодекса» от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ посвященная нормативам ст. 177 БК РФ должна была вступить в силу со дня введения в действие федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах.

ты». При этом федеральные средства передаются региональным и местным бюджетам в установленных Бюджетным кодексом формах:

- финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и иных дотаций и субсидий;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций и иных субвенций;
- финансовой помощи бюджетам отдельных муниципальных образований, предоставляемой в случаях и в порядке, установленных федеральными законами;
- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений;
- бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, проведено разграничение между средствами финансовой помощи, т.е. поддержки сравнительно малообеспеченных регионов, и компенсацией федеральными властями расходов на выполнение делегированных полномочий, а также содействием инвестициям в регионе.

В ст. 130 БК РФ новой редакции отражены основные условия предоставления межбюджетных трансфертов. При сравнении основных условий предоставления финансовых ресурсов федерального бюджета субъектам Федерации в новой и старой редакциях Бюджетного кодекса можно выделить следующие изменения.

1. Согласно новой редакции Бюджетного кодекса межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

2. Бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются при условии отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом. Использование бюджетных кредитов, полученных бюджетами субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам не допускается. Эта новация была призвана укрепить финансовую дисциплину, хотя запрет регионам использовать федеральные бюджетные кредиты для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам может толковаться двояко. В первой трактовке регион не может использовать именно выделенные федеральным центром бюджетные кредиты для кредитования юридических лиц, в таком случае это крайне трудно проконтролировать. В то же время законодатель мог иметь в виду полную невозможность региона – получателя бюджетных кредитов кредитовать юридических лиц. В любом случае данная норма требует уточнения.

3. Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и бюджетные кредиты из федерального бюджета

бюджетам субъектов Российской Федерации, для которых в двух из трех последних отчетных лет доля указанных дотаций в общем объеме собственных доходов превышала 50%, в течение трех финансовых лет начиная с очередного финансового года предоставляются при условии подписания и соблюдения условий соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

В предыдущей редакции Бюджетного кодекса по отношению к регионам – получателям средств из ФФПР устанавливались совсем иные требования. С одной стороны, эти требования были гораздо определеннее: субъект Федерации не имел права ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы), предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов бюджета субъекта Российской Федерации, предоставлять государственные гарантии субъекта Российской Федерации в размере, превышающем 5% расходов бюджета субъекта Российской Федерации. С другой стороны, эти требования устанавливались для всех получателей финансовой помощи из ФФПР, а не для высокодотационных, как в нынешней редакции.

Это может свидетельствовать о некотором изменении в политике федерального центра по отношению к дотационным регионам: низкодотационным регионам федеральный центр предоставляет относительно большую финансовую самостоятельность, тогда как по отношению к высокодотационным осуществляется переход к очень высокому уровню контроля за управлением субнациональными финансами.

4. При несоблюдении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, определенных бюджетным законодательством, Министерство финансов РФ вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) соответствующим субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям). Эта норма фактически вводит возможность применения санкций к регионам, не выполняющим условия предоставления межбюджетных трансфертов, что призвано повысить ответственность региональных властей при проведении региональной политики. Бюджетный кодекс в старой редакции не предусматривал санкций подобной жесткости за невыполнение требований в отношении условий предоставления финансовой помощи.

В ст. 131 БК РФ новой редакции предусматривается порядок формирования и расходования средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. Важнейшими новеллами данной статьи стали следующие положения.

1. Основные принципы распределения средств фонда были закреплены законодательно, также была предусмотрена необходимость утверждения Методики распределения средств фонда правительством России.

2. Был установлен порядок определения объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, подлежащий утверждению на очередной финансовый год. Согласно новой редакции Бюджетного кодекса он определяется путем умножения объема указанного фонда, подлежавшего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен). Ранее объем ФФПР рассчитывался как 14% расходов федерального бюджета, но в законодательстве это нигде зафиксировано не было. Законодательное закрепление объема ФФПР призвано сделать финансовую политику федерального центра более предсказуемой для регионов. Вместе с тем если объективные обстоятельства потребуют существенных изменений объемов ресурсов, предоставляемых в виде трансфертов из ФФПР, это потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс.

3. Был установлен порядок расчета трансфертов Министерством финансов. В соответствии с требованиями новой редакции Бюджетного кодекса Министерство финансов Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года должно направить в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации исходные данные для проведения расчетов распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и до 1 октября текущего финансового года провести сверку указанных исходных данных с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Перечисленные изменения в Бюджетном кодексе делают распределение средств из ФФПР более предсказуемым для региональных властей: методика распределения может быть изменена только постановлением правительства и в рамках действующего законодательства, объем ФФПР может быть легко спрогнозирован заранее, сроки проведения расчетов для последующего распределения дотаций из ФФПР четко определены.

4. Было законодательно запрещено использовать фактические или прогнозные показатели доходов и расходов региональных бюджетов при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности.

5. Было установлено, что уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Федерации с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации иного субъекта Российской Федерации, который до распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

Указанные два изменения, по сути, законодательно определяют основные принципы Методики распределения средств ФФПР, которая была рассмотрена выше в соответствующем разделе настоящего обзора.

6. Новая редакция Бюджетного кодекса урегулировала вопросы предоставления финансовой помощи автономным округам, входящим в состав других субъектов Федерации. В соответствии с ней дотации из ФФПР для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области, если иное не установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа.

Данное изменение в законодательстве является важным шагом в региональной политике федерального центра, направленной на постепенный отказ от такого вида регионов, как автономные округа, входящие в состав иных субъектов Федерации, и объединение последних с областями и краями, в состав которых они входят.

В ст. 132 БК РФ новой редакции предусматриваются цели создания и некоторые аспекты функционирования двух источников финансовой помощи регионам: фонда регионального развития, направленного на предоставление бюджетам субъектов Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ, и Фонда софинансирования социальных расходов, который создается для финансирования приоритетных социально значимых расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Эти фонды без законодательного оформления функционировали и до принятия Закона № 120-ФЗ.

Статья 133 БК РФ новой редакции посвящена регулированию порядка предоставления трансфертов из Фонда компенсаций. Начиная с 2005 г. Фонд компенсаций будет объединять средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Федеральный фонд компенсаций образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и (или) Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с методикой, утверждаемой правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса, федеральных законов и нормативных правовых актов президента РФ и правительства РФ.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между всеми субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в субъектах Федерации.

Использование при распределении субвенций из Федерального фонда компенсаций показателей, характеризующих собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), не допускается.

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.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам

Значительным изменениям согласно новой редакции Бюджетного кодекса подверглись межбюджетные отношения между регионами и муниципалитетами. Фактически правовые нормы межбюджетных отношений между центром и регионами были спроецированы на субфедеральный уровень. Так, ст. 136 БК РФ новой редакции, вступающая в силу с 1 января 2006 г., устанавливает основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации и практически полностью повторяет нормы ст. 130 применительно к взаимоотношениям между региональными и местными властями. Для межбюджетных отношений на субфедеральном уровне устанавливаются ст. 135 БК РФ формы финансовой поддержки, во многом аналогичные тем, что предусмотрены ст. 129 БК РФ для трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета:

- финансовая помощь местным бюджетам, в том числе дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений, дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и иные дотации и субсидии;
- субвенции местным бюджетам из региональных фондов компенсаций и иных субвенций, в том числе бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на осно-

вании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с федеральным законодательством;

- средства, перечисляемые в федеральный бюджет в связи с погашением и (или) обслуживанием государственного долга субъекта Российской Федерации перед федеральными органами государственной власти и (или) исполнением иных обязательств субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом;
- иные безвозмездные и безвозвратные перечисления;
- бюджетные кредиты местным бюджетам.

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса региональный фонд финансовой поддержки поселений образуется в составе бюджета субъекта Федерации в целях выравнивания исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения. Порядок образования и распределения средств фонда определяется законодательством субъекта Федерации. Кроме того, при составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц. Изменение дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений в течение финансового года не допускается, а средства, полученные поселением по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема расчетной дотации (части расчетной дотации) из регионального фонда финансовой поддержки поселений, изъятию в бюджет субъекта Российской Федерации и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат. Данные положения, с одной стороны, позволяют региону самостоятельно осуществлять финансовое выравнивание, а с другой – защищают муниципалитеты от изменения «правил игры» в течение финансового года.

Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) образуется в составе бюджета субъекта Российской Федерации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Порядок его образования и распределения также регулируется субъектами Федерации. Дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) субъектов Российской Федерации предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в соответствии с положениями новой редакции Бюджет-

ного кодекса определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам и городским округам данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в расчете на одного жителя.

Однако часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может предоставляться муниципальным районам (городским округам) исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой.

Данные положения, скорее, служат ориентиром для региона при проведении финансовой политики, нежели четким руководством к действию. Большинство норм, обязательных к исполнению, касаются предоставления органам местного самоуправления определенных гарантий неизменности финансовой политики региона в течение года. Остальные же нормы фактически дают региональным властям возможность для формирования собственной финансовой политики и во многом носят диспозитивный характер.

Для предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения согласно ст. 139 БК РФ в составе бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован Фонд муниципального развития субъекта Российской Федерации, а в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов – региональный фонд софинансирования социальных расходов.

В случаях и порядке, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местным бюджетам могут быть предоставлены иные дотации и субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации в пределах 10% общего объема финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации. Данное ограничение призвано несколько унифицировать межбюджетные отношения на субнациональном уровне, так как не менее 90% финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации должно предоставляться в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом. Однако при большой доле свободы в формировании и распределении финансовой помощи на субнациональном уровне это ограничение незначительно.

Статья 140 БК РФ посвящена региональным фондам компенсаций. Региональный фонд компенсаций образуется в составе бюджета субъекта Рос-

сийской Федерации в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за счет:

- субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;
- собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Единственным существенным ограничением региональных властей в формировании и распределении фонда компенсаций является необходимость выработки единой для всех муниципальных образований методики предоставления им субвенций из фонда.

Порядок предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации аналогичен порядку предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, описанному выше.

Статьей 142 БК РФ новой редакции предусматриваются следующие формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов:

- финансовая помощь из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений;
- субвенции, перечисляемые в региональные фонды финансовой поддержки поселений и в региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- субвенции, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- средства, перечисляемые в федеральный бюджет или в бюджет субъекта Российской Федерации в связи с погашением и (или) обслуживанием муниципального долга муниципального образования перед федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) исполнением иных обязательств органов местного самоуправления перед органами государственной власти;
- иные безвозмездные и безвозвратные перечисления.

Порядок образования и распределения указанных форм межбюджетных трансфертов во многом повторяет организацию межбюджетных трансфертов на региональном уровне. Данные нормы полностью отсутствовали в предыдущей редакции Бюджетного кодекса. Впервые в российском законодательстве был предусмотрен порядок предоставления субвенций из местных бюджетов бюджету субъекта Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено перечисление в бюджет субъекта Российской Федерации субвенций из бюджетов поселений или муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном году расчет-

ные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации.

Указанный уровень не может быть установлен ниже двукратного среднего соответственно по поселениям или муниципальным районам (городским округам) данного субъекта Российской Федерации уровня в расчете на одного жителя. Субвенции из бюджетов поселений, перечисляемые в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящей статьей, зачисляются в региональный фонд финансовой поддержки поселений. Фактически данная норма вводит отрицательные межбюджетные трансферты на региональном уровне. К отрицательным межбюджетным трансфертам Бюджетного кодекса РФ предъявляет всего два требования:

1) объем указанной субвенции для отдельного муниципального образования в расчете на одного жителя не может превышать 50% разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений) в расчете на одного жителя и двукратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя в последнем отчетном году;

2) расчетные налоговые доходы муниципального образования в расчете на одного жителя после исключения субвенции, подлежащей перечислению в бюджет субъекта Российской Федерации, не могут быть ниже расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя иного муниципального образования, которое до исключения указанной субвенции имело более низкий уровень расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя.

Таким образом, с принятием Закона № 120-ФЗ система регулирования межбюджетных финансовых потоков федеральным законодательством претерпела следующие изменения.

1. Все межбюджетные трансферты на федеральном, региональном и местном уровнях были поделены на три группы: финансовая помощь, трансферты из фондов компенсаций и трансферты из фондов регионального развития. Было проведено разграничение между средствами финансовой помощи, т.е. поддержки сравнительно малообеспеченных регионов/муниципалитетов, и компенсацией федеральными/региональными властями расходов на выполнение делегированных полномочий, а также содействием инвестициям в территориях. В результате в бюджетной классификации разграничиваются средства, предоставление которых может повлечь за собой различного рода ограничения со стороны федеральных/региональных властей, а также прочие виды перечислений бюджетам нижестоящих уровней, которые не связаны с их финансовыми потребностями, а обусловлены либо необходимостью исполнения федерального/регионального законодательства, либо приоритетами вышестоящих уровней власти и различными формами совместной деятельности.

2. Порядок образования и распределения всех фондов, с помощью которых происходит распределение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, был зафиксирован в Бюджетном кодексе.

3. Бюджетный кодекс был дополнен нормами, регулирующими межбюджетные трансферты на региональном и муниципальном уровнях. Среди характерных черт этих нововведений можно отметить значительную диспозитивность данных норм. Большинство императивных норм в данной сфере связано с необходимостью создания равных и предсказуемых условий для проведения муниципалитетами собственной фискальной политики.

4. Одним из наиболее значимых нововведений в практику межбюджетных отношений на региональном уровне стало введение так называемых отрицательных трансфертов для муниципальных образований, т.е. перечислений из муниципальных бюджетов в бюджеты субъектов Федерации.

Установление порядка временного осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации

Вплоть до середины 2003 г. специального законодательного регулирования статуса несостоятельных регионов и муниципалитетов практически не существовало. Вместе с тем ст. 112 БК РФ предусматривала возможность применения определенных мер к регионам (муниципальным образованиям) при превышении ими предельных объемов дефицита, долга и (или) расходов по его обслуживанию и неисполнении долговых обязательств, однако на практике указанная статья не действовала. Кроме того, предусмотренные ею меры, которые был вправе применить вышестоящий финансовый орган к несостоятельному региону (муниципальному образованию), – проверка исполнения бюджета или передача его исполнения под контроль вышестоящего финансового органа – представляются неэффективными, так как несостоятельность почти всегда является следствием решений представительного органа и не может быть преодолена в процессе исполнения бюджета.

Качественно новая фаза развития законодательства в этой области началась с принятием Федеральных законов № 95-ФЗ и 131-ФЗ и завершилась с введением Закона № 120-ФЗ, которым Бюджетный кодекс был дополнен гл. 19.1. Эта глава регулирует статус и функции временной финансовой администрации, вводимой в случае неплатежеспособности субъекта Федерации или муниципального образования.

Основное содержание гл. 19.1 БК РФ сводится к следующему. Если возникшая по вине органов государственной власти субъекта Федерации (органов местного самоуправления) просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, превышает 30% собственных доходов соответствующего бюджета в последнем отчетном году, в субъекте Федерации (муниципальном образовании) на срок до одного года вводится временная финансовая администрация (пп. 1, 3 ст. 168.2 БК РФ). Временная финансовая администрация не может вводиться в течение 1 года со дня начала срока полномочий представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (представительного органа местного само-

управления) (п. 5 ст. 168.2 БК РФ). Временная финансовая администрация в субъектах Федерации вводится по ходатайству правительства РФ решением Высшего арбитражного суда, а в муниципальных образованиях – по ходатайству высшего должностного лица или руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации (п. 3 ст. 168.2 БК РФ).

Временная финансовая администрация, введенная в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании), согласно ст. 168.3 БК РФ осуществляет следующие полномочия:

- организует проведение проверки (аудита) бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в порядке, установленном правительством РФ (исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации);
- организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, предусмотренном федеральным законом;
- разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования);
- разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления) проекты нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Федерации (органов местного самоуправления), предусмотренные планом восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования), утвержденным Высшим арбитражным судом Российской Федерации (арбитражным судом);
- в случае если подготовленный временной финансовой администрацией проект закона субъекта Федерации (решения представительного органа муниципального образования) о внесении изменений в закон субъекта Федерации (решение представительного органа муниципального образования) о бюджете субъекта Федерации (местном бюджете) на текущий год либо проект закона субъекта Федерации (решения представительного органа муниципального образования) о бюджете субъекта Федерации (местном бюджете) на очередной финансовый год не принят в течение 1 месяца со дня его представления временной финансовой администрацией в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации (представительный орган муниципального образования) либо принят с внесением изменений, не согласованных с главой временной финансовой администрации, представляет в правительство РФ (высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации) соответствующие проекты бюджетов для внесения в Государственную Думу (орган законодательной власти субъекта Российской Федерации) и утверждения федеральным законом (законом субъекта Российской Федерации);

- в случае если представленные временной финансовой администрацией проекты нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации) не приняты в течение 15 дней со дня их представления временной финансовой администрацией или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации, принимает указанные проекты нормативных правовых актов;
- осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), утвержденного Высшим арбитражным судом Российской Федерации (арбитражным судом), и предусмотренных им нормативных правовых актов;
- осуществляет контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета).

В соответствии с переходными положениями, предусмотренными Законом № 120-ФЗ, нормы гл. 19.1 БК РФ в части, касающейся субъектов Российской Федерации, вступают в силу с 1 января 2007 г., а в части, касающейся муниципальных образований, – с 1 января 2008 г.

К числу положительных моментов нововведений, связанных с режимом временной финансовой администрации, вводимых Законом № 120-ФЗ, следует отнести предложенное в законе определение понятия несостоятельного региона (муниципального образования). Достоинством этого определения является, во-первых, то, что возможность введения временной финансовой администрации связана не просто с превышением предельных объемов долга или расходов по его обслуживанию, но с фактическим дефолтом по долговым обязательствам. Это позволяет исключить применение принудительных мер к региону (муниципалитету), не исчерпавшему возможности выйти из кризисного финансового положения собственными усилиями, например, путем реструктуризации долга, привлечения дополнительных заимствований для его рефинансирования и (или) сокращения расходов.

Второе достоинство этого определения заключается в том, что речь идет исключительно о задолженности, возникшей по вине самого региона или муниципалитета. Другими словами, из состава обязательств, которые подлежат учету при определении наличия признаков неплатежеспособности, исключается задолженность, возникшая по вине вышестоящих органов власти. Таким образом, вышестоящие уровни бюджетной системы не могут переложить ответственность за последствия своих непродуманных решений на нижестоящие.

Еще одним достоинством предложенного определения неплатежеспособности является то, что помимо задолженности по обязательствам, входящим в состав регионального (муниципального) долга, принимается во внимание также задолженность по бюджетным обязательствам. Это является важным условием недопущения дискриминации одних кредиторов региона (муниципалитета) перед другими. Определение неплатежеспособности исключительно по объему обязательств, входящих в состав государственного (муниципального) долга в узком смысле слова (т.е. обязательств, вытекаю-

щих из кредитных договоров, гарантий и облигационных займов), создает стимулы погашать такие обязательства за счет накопления кредиторской задолженности по другим видам обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджета должника. К таким обязательствам относятся обязательства как публично-правового характера (вытекающие из законов и других нормативных правовых актов, предусматривающих бюджетные расходы), так и гражданско-правового характера, не входящие в состав государственного (муниципального) долга по существующему его легальному определению. К числу последних относятся, например, обязательства, вытекающие из договоров закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, обязательства по оплате труда перед работниками бюджетных учреждений и пр. Вместе с тем для эффективного функционирования нормы, позволяющей принимать во внимание при рассмотрении решения о введении внешней финансовой администрации задолженности по бюджетным обязательствам, необходимо решать вопрос о том, какие виды задолженности каких субъектов общественного сектора являются задолженностью данного бюджета. Без нормативного решения этого вопроса возможны злоупотребления с обеих сторон.

Главным недостатком процедуры ВФА, предлагаемой в Законах № 95-ФЗ и 131-ФЗ и в соответствующей главе Бюджетного кодекса, представляется излишняя степень вмешательства вышестоящих властей в бюджетный процесс должника. Например, гл. 19.1 БК РФ предусмотрено: если регион или муниципалитет не утверждает закон о бюджете в той редакции, которая предложена ВФА, закон о бюджете утверждается для региона федеральным законом, а для муниципалитета – законом субъекта Российской Федерации. Эта норма представляется весьма спорной, если учесть, что Конституция не предусматривает возможности принятия федеральных законов по вопросам, не отнесенным к ведению Федерации или совместному ведению Федерации и ее субъектов; либо региональных законов – по вопросам, относящимся к вопросам местного значения (а утверждение и исполнение местного бюджета ст. 132 Конституции прямо отнесено к вопросам местного значения).

Кроме того, это положение закона минимизирует роль суда как арбитра в процессе о несостоятельности регионов (муниципалитетов). В ситуации, когда вышестоящим органам власти предоставлено право принимать в окончательной редакции собственно закон о бюджете должника, значение утверждаемого судом плана восстановления платежеспособности должника нивелируется. Причем при утверждении бюджета региона федеральным законом его содержание невозможно оспаривать даже в том случае, если оно противоречит утвержденному судом плану восстановления платежеспособности, так как оспаривание федеральных законов допускается только по мотиву их противоречия Конституции. Таким образом, комментируемые нормы создают риск злоупотреблений вышестоящими органами власти полномочиями, предоставленными им в процессе о несостоятельности.

**Уточнение порядка кассового обслуживания бюджетов
бюджетной системы Российской Федерации**

Новой ст. 215-1 Закона № 120-ФЗ установлено, что кассовое обслуживание бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством через счета, открытые в Банке России. По соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Федерации (бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Федерации) и бюджетов муниципальных образований могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Федерации при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта Федерации и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта Федерации необходимого для их осуществления имущества.

Таким образом, можно констатировать, что в результате внесенных изменений имеет место формальное расширение полномочий Федерального казначейства применительно к процессу исполнения субнациональных бюджетов (ранее кассовое исполнение бюджетов обеспечивалось лишь в отношении субъектов Федерации, являющихся получателями дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности). В то же время имеет место формальное сужение полномочий Федерального казначейства. Если ранее п. 1 ст. 134 БК РФ (до изменений, внесенных Законом № 120-ФЗ) предусматривал функцию собственно исполнения Федеральным казначейством бюджетов дотационных субъектов РФ³⁰, то в новой редакции Бюджетного кодекса речь идет лишь о кассовом обслуживании исполнения бюджетов. При этом в ст. 6 БК РФ новой редакции поясняется, что под кассовым обслуживанием исполнения бюджета понимается проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. Хотя и дано определение кассового обслуживания, но остается непонятным, что именно подразумевается под этим.

В предлагаемой редакции ст. 227 БК РФ установлено, что кассовые выплаты по расходам бюджета осуществляются путем списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного денежного обязательства в пользу физических и юридических лиц. Таким образом, кассовая выплата предполагает предварительное осуществление целого ряда функций, в том числе функции подтверждения денежного обязательства, т.е. проверки соответствия представленных бюджетополучателями платежных документов утвержденным сметам доходов и расходов и лимитам бюджетных

³⁰ В соответствии с п. 1 ст. 134 БК РФ прежней редакции финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта РФ предоставлялась при условии подписания соглашения об исполнении соответствующего регионального бюджета через Федеральное казначейство. В новой редакции Бюджетного кодекса данная норма отсутствует (см. ст. 130 БК РФ новой редакции).

обязательств. При этом законом прямо не определено, кто осуществляет подтверждение денежных обязательств применительно к расходам региональных и местных бюджетов. Если подтверждение денежных обязательств будет отнесено к компетенции Федерального казначейства – это приведет к утрате реального контроля субъектов Федерации и муниципальных образований за исполнением собственных бюджетов, так как именно Федеральное казначейство будет решать, какие расходы соответствуют закону о бюджете, бюджетной росписи и лимитам бюджетных обязательств, а какие – нет.

Если же подтверждение денежных обязательств предполагается сохранить за финансовыми органами субъектов Федерации и муниципальных образований, Федеральное казначейство будет обязано осуществить платеж при наличии разрешительной надписи регионального (местного) финансового органа. В этом случае Федеральное казначейство будет полностью дублировать функции Банка России, не обладающего распорядительными полномочиями в отношении бюджетных средств и осуществляющего платежи исключительно по поручению клиента. В этом случае кассовое обслуживание Федеральным казначейством исполнения региональных и местных бюджетов равносильно проведению платежных операций через два банка вместо одного.

Единственным эффектом такой меры будет удлинение срока расчетов как минимум на 1 операционный день (при условии максимальной оперативности сотрудников, идеально отработанной системы организации документооборота и высокой технической оснащенности), так как добавляется еще одно звено прохождения платежного поручения. Увеличение сроков осуществления платежей ухудшит положение конечного получателя денежных средств и повлияет на платежную дисциплину в стране. В результате в конце финансового года могут возникнуть большие суммы остатков бюджетных средств, образовавшихся вследствие дополнительной обработки документов в органах Федерального казначейства.

Федеральный закон № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах»

Основная группа поправок, внесенных Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» касается нового закрепления за каждым уровнем власти собственных налогов. Как уже отмечалось выше, данные поправки связаны с изменениями, внесенными Законом № 120-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ, и воспроизводят в налоговом законодательстве схему закрепления налоговых доходов за разными бюджетами.

В ст. 12 НК РФ новой редакции установлено, что федеральными налогами и сборами признаются налоги и сборы, которые установлены Налоговым кодек-

сом и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации. Региональными налогами признаются налоги, установленные Налоговым кодексом и соответственно законами субъектов Федерации о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов Федерации. Соответственно, местными налогами признаются налоги, которые установлены Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождения от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

Новацией по сравнению с ранее действовавшей ст. 12 НК РФ является то, что в новой редакции более четко прописаны полномочия региональных и местных органов власти по установлению налогов и сборов. Во-первых, установлено, что федеральные, региональные и местные налоги и сборы отменяются и устанавливаются только Налоговым кодексом (пп. 5–6 ст. 12). Во-вторых, региональные и местные власти более не могут определять формы отчетности по региональным и соответственно местным налогам. Все элементы налогообложения, кроме налоговых ставок (в пределах, установленных кодексом), порядка и сроков уплаты налогов, а также основания и порядка применения налоговых льгот (по региональным и соответственно местным налогам) (п. 3 ст. 56), определяются в самом Налоговом кодексе.

С 1 января 2005 г. (с момента вступления в силу большей части поправок, внесенных в Налоговый кодекс РФ Законом № 95-ФЗ) утратил силу Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы Российской Федерации», а исчерпывающий перечень налогов закреплен в новой редакции ст. 12–15 НК РФ. По сравнению со списком налогов и сборов, предусмотренных ст. 19–21 Закона № 2118-1, в новой редакции ст. 12–15 НК РФ упразднен ряд налогов и сборов. Всего установлено 15 налогов и сборов на всех трех уровнях власти. В частности, согласно новой редакцией ст. 13 НК РФ к федеральным налогам и сборам отнесены:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- единый социальный налог;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- налог на наследование или дарение;
- водный налог;
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- государственная пошлина.

К региональным налогам и сборам в соответствии со ст. 14 НК РФ отнесены:

- налог на имущество организаций;
- налог на игорный бизнес;
- транспортный налог.

К местным налогам (ст. 15 НК РФ) относятся:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц.

Таким образом, отменены два налога – на операции с ценными бумагами (федеральный) и на рекламу (местный), а также сбор за использование наименования «Россия», «Российская Федерация» и сбор за выдачу лицензии и право на производство алкогольной продукции. Причем такой вид деятельности, как распространение или размещение наружной рекламы, представительные органы муниципальных районов или городских округов (а также законодательные органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут включить в состав видов деятельности, облагаемых вмененным налогом.

К специальным налоговым режимам в соответствии с новой редакцией ст. 18 НК РФ отнесены:

- система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- упрощенная система налогообложения;
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- система налогообложения при выполнении соглашения о разделе продукции.

Следующая группа поправок, внесенных в Налоговый кодекс Законом № 95-ФЗ, носит юридико-технический характер и связана с проведением в Российской Федерации административной реформы. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 Министерство РФ по налогам и сборам преобразовано в Федеральную налоговую службу. Функции МНС РФ по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, по ведению разъяснительной работы по законодательству Российской Федерации о налогах и сборах переданы Министерству финансов РФ. А федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов, является образованная в составе Минфина России Федеральная налоговая служба. Соответственно Законом № 95-ФЗ внесены поправки, заменившие термин «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области налогов и сборов», на термин «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов».

Следующая группа поправок, внесенных в Налоговый кодекс, касается уточнения порядка предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и инвестиционного налогового кредита. Во-первых, в соответствии с изменениями, внесенными в ст. 66 НК РФ, из кодекса была исключена норма, в соответствии с которой решение о предоставлении инвестиционного налогового

кредита по налогу на прибыль (доход) организации в части, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации, принимается финансовым органом субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 63 НК РФ органами, уполномоченными принимать решения об изменении сроков уплаты налогов и сборов, являются: по федеральным налогам и сборам – ФНС России; по региональным и местным налогам – территориальные налоговые инспекции по согласованию с региональными (местными) финансовыми органами. Вместе с тем согласно п. 6 ст. 64 НК РФ (до изменений, внесенных Законом № 95-ФЗ) «решение о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога или об отказе в ее предоставлении *принимается уполномоченным органом* в течение одного месяца со дня получения заявления заинтересованного лица». Таким образом, данная норма не учитывала необходимость согласования с региональными (местными) финансовыми органами такого решения (в случае если речь идет о предоставлении рассрочки или отсрочки по уплате налогов, поступающих в разные бюджеты). Законом № 95-ФЗ данный пробел устранен.

Следует обратить внимание на дополнение, внесенное в ст. 60 НК РФ. Данная статья посвящена обязанности банков по исполнению поручений на перечисление налогов и сборов и решений о взыскании налогов и сборов. В соответствии с указанной статьей банки обязаны исполнять поручение налогоплательщика или налогового агента на перечисление налога в соответствующие бюджеты (внебюджетные фонды), а также решение налогового органа о взыскании налога за счет денежных средств налогоплательщика или налогового агента в порядке очередности, установленной гражданским законодательством. Поручение на перечисление налога или решение о взыскании налога исполняется банком в течение 1 операционного дня, следующего за днем получения такого поручения или решения, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом.

Смысл дополнения состоит в следующем: банковским филиалам, не имеющим собственных корреспондентских счетов, дано дополнительное время (5 операционных дней) на пересылку платежных документов, поступивших от граждан. Датой исполнения обязанности по уплате налога у налогоплательщиков по-прежнему остался день подачи платежного поручения в банк. При этом следует иметь в виду, что налоги, уплаченные налогоплательщиком таким способом в последний день, могут поступить в бюджет не раньше чем через неделю.

Последняя группа поправок, внесенных в первую часть Налогового кодекса, состоит в следующем: в статьях, где упоминались таможенные пошлины и платежи, теперь фигурируют налоги. Тем самым установлено, что по всем вопросам, касающимся уплаты налогов, таможенные органы должны руководствоваться Налоговым кодексом.

Содержательные изменения во вторую часть Налогового кодекса, внесенные Законом № 95-ФЗ, касаются прежде всего налога на вмененный доход. Можно выделить три значимых изменения, касающихся данного налога.

Во-первых, с 1 января 2006 г. регулировать ЕНВД будут не региональные власти, а власти муниципального уровня (а также городов Москвы и Санкт-Петербурга). В соответствии с п. 3 новой редакции ст. 346.26 НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов (городских округов) и законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются:

- порядок введения единого налога на территории соответствующего муниципального района, городского округа, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- виды предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится единый налог, в пределах перечня, установленного Налоговым кодексом РФ;
- значения коэффициента К₂ (корректирующий коэффициент базовой доходности, учитывающий совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности, в том числе ассортимент товаров (работ, услуг), сезонность, время работы, величину доходов, особенности места ведения предпринимательской деятельности, площадь информационного поля световых и электронных табло, площадь информационного поля печатной и (или) полиграфической наружной рекламы и иные особенности).

Во-вторых, с 1 января 2005 г. таблица базовой доходности, приведенная в ст. 346.29 НК РФ, действует в новой редакции – практически все показатели увеличились в 1,5 раза.

В-третьих, как уже отмечалось, с 1 января 2005 г. в состав видов деятельности, облагаемых вмененным налогом, включен такой вид деятельности, как распространение или размещение наружной рекламы (п. 2 ст. 346.26 НК РФ). Соответствующие физические показатели установлены в ст. 346.29: площадь информационного поля печатной и (или) полиграфической наружной рекламы и площадь информационного поля световых и электронных табло наружной рекламы. Оба показателя рассчитываются в квадратных метрах. Базовая доходность для них установлена в размере 3000 и 4000 руб. соответственно.

Последнюю группу поправок, внесенных Законом № 95-ФЗ во вторую часть Налогового кодекса, образуют изменения ставок налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Федерации. В соответствии с новой редакцией ст. 284 НК РФ сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 6,5%, зачисляется в федеральный бюджет (ранее было 5%), а сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 17,5%, зачисляется в бюджеты субъектов РФ (ранее было 17%). До изменений, внесенных Законом № 95-ФЗ, отчисления от налога на прибыль производились и в местные бюджеты (в размере 2%). Указанные изменения связаны с необходимостью перераспределения налоговых доходов между бюджетами в связи с изменением расходных обязательств бюджетов различных уровней.

2.3.7. Закон о федеральном бюджете на 2005 г. и межбюджетные отношения

Закон о федеральном бюджете на 2005 г. от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ содержит некоторые новации, касающиеся отношений между бюджетами различного уровня.

Прежде всего, необходимо отметить, что принятые решения в области разграничения полномочий между уровнями государственной власти и управления, а также решения в области продолжения налоговой реформы создали необходимость перераспределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней. Наиболее значительным изменением в этой части является очередное перераспределение доходов от налога на прибыль организаций в пользу федерального бюджета: если в 2004 г. в федеральный бюджет зачисляются поступления налога на прибыль организаций по ставке 5%, то с 2005 г. в федеральный бюджет будут поступать доходы от налога на прибыль, взимаемого по ставке 6,5%. На доходы региональных бюджетов в 2005 г. окажут влияние также такие решения, как индексация специфических ставок акцизов, изменение поступлений налогов на прибыль и на доход физических лиц в связи со снижением эффективной ставки единого социального налога.

В результате пропорции распределения налоговых доходов между федеральным и консолидированными бюджетами субъектов Федерации практически не изменятся по сравнению с 2003 и 2004 гг. – доля налоговых доходов субнациональных бюджетов в сопоставимой бюджетной классификации (т.е. с включением в состав налоговых доходов поступлений от внешнеэкономической деятельности) в 2005 г. планируется на уровне около 40%. Однако с учетом масштаба планируемых преобразований в различных областях на настоящем этапе достаточно проблематично сделать выводы о межтерриториальном распределении налоговых доходов в региональном разрезе.

В отношении распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней в 2005 г. необходимо также отметить, что с 2005 г. начнет действовать установленное новой редакцией закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.17), а также новой редакцией Бюджетного кодекса РФ новое правило о зачислении доходов от федеральных налогов в бюджеты автономных округов, входящих в состав области или края. Согласно этому положению, если договором о разграничении полномочий между округом и областью (краем) не установлено иное, доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджет области (края).

Между тем в ст. 27 закона о федеральном бюджете на 2005 г. содержится изъятие из этой нормы, относящееся к налогу на прибыль организаций и налогу на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением природного газа): согласно данной норме эти два налога будут распределяться между бюджетами соответственно Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и Тюменской области. В той же статье

указано на то, что эти два автономных округа в 2005 г. сохраняют права на получение межбюджетных трансфертов, аналогичные правам других субъектов Федерации, не являющихся автономными округами, входящими в состав области (края). Другими словами, для автономных округов, входящих в состав Тюменской области, проект закона о федеральном бюджете делает исключение из общего порядка для аналогичных субъектов Федерации. Если вспомнить, что органы власти указанных округов согласились перечислить в 2004 г. в федеральный бюджет значительную часть дополнительных налоговых доходов, полученных вследствие погашения налоговой недоимки НК «ЮКОС», то можно предположить, что такая уступка в межбюджетных отношениях была сделана указанным регионам в обмен на перечисление дополнительных доходов в федеральный бюджет.

Подобная практика не представляется нам продуктивной, так как любые формы асимметрии и исключений из общего порядка межбюджетных отношений в федеративном государстве подрывают эффективность стимулов для поведения региональных властей, ослабляют бюджетные ограничения региональных и местных властей, а также создают такие ориентиры для поведения региональных властей, которые заставляют принимать решения в расчете на удовлетворение предпочтений федерального центра, а не избирателей региона, как это предполагается в федеративном государстве.

Рассматривая закон о федеральном бюджете на 2005 г. в разрезе межбюджетных отношений, следует остановиться на проблеме распределения межбюджетных трансфертов в части перечислений из федерального бюджета в бюджеты территорий. С 2005 г. предполагается внедрение некоторых изменений, которые представляются достаточно радикальными по сравнению с тенденциями, наблюдавшимися при составлении законов о федеральном бюджете на 2001–2004 гг.

В связи с реформой бюджетной классификации все безвозмездные перечисления между бюджетами и внебюджетными фондами объединены в раздел функциональной классификации расходов бюджетов «Межбюджетные трансферты». При этом федеральные средства передаются региональным и местным бюджетам по нескольким подразделам: «Финансовая помощь бюджетам других уровней», «Фонд компенсаций» и «Фонд регионального развития». Таким образом, проведено разграничение между средствами финансовой помощи, т.е. поддержки сравнительно малообеспеченных регионов, и компенсацией федеральными властями расходов на выполнение делегированных полномочий, а также содействием инвестициям в регионе. В результате в бюджетной классификации разграничиваются средства, предоставление которых может повлечь за собой различного рода ограничения со стороны федеральных властей (например, организация исполнения регионального бюджета органами федерального казначейства), а также прочие виды перечислений из федерального бюджета субъектам Федерации, которые не связаны с их финансовыми потребностями, а обусловлены либо необходимостью исполнения федерального законодательства, либо приоритетами

федеральных властей и различными формами совместной деятельности Федерации и регионов.

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2005 г., составляет около 379 млрд руб. и в реальном выражении (с учетом прогнозируемого роста индекса потребительских цен в 2005 г. на 8%) находится примерно на уровне, предусмотренном законом о федеральном бюджете на 2004 год. Однако с учетом прогнозируемого роста валового внутреннего продукта межбюджетные трансферты территориальным бюджетам несколько сокращаются – с 2,2% ВВП, предусмотренных федеральным бюджетом на 2004 г., до 1,9% ВВП на 2005 г.). Как будет показано ниже, изменилась также структура планируемых перечислений из федерального в региональные бюджеты.

Основной канал финансовой помощи региональным властям – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из Фонда финансовой поддержки регионов – в реальном выражении остался неизменным, однако по отношению к ВВП его объем сократится: с 1,15% ВВП в 2004 г. до почти 1% ВВП в 2005 г.

По сравнению с 2004 г. в 2005 г. в реальном выражении 33 субъекта Федерации по закону о федеральном бюджете получают больше средств из ФФПР, 36 – меньше, а 2 региона перестанут получать средства из ФФПР.

К регионам, «выигравшим» от изменения Методики распределения средств ФФПР относятся: Белгородская, Брянская, Воронежская, Ивановская, Курская, Тамбовская, Тульская, Архангельская, Мурманская области, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Ставропольский край, Волгоградская, Ростовская области, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Кировская, Нижегородская, Пензенская области, Коми-Пермяцкий автономный округ, Курганская область, Республика Алтай, Алтайский край, Иркутская, Омская области, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Камчатская, Магаданская области.

К регионам, «проигравшим» от изменения Методики распределения ФФПР, относятся: Владимирская, Калужская, Костромская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская области, Республика Карелия, Калининградская, Новгородская, Псковская области, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Республика Мордовия, Саратовская, Ульяновская, Челябинская области, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Кемеровская, Новосибирская, Томская, Читинская области, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа, Хабаровский край, Амурская, Сахалинская области, Еврейская автономная область, Корякский, Чукотский автономные округа.

Астраханская и Свердловская области перестали получать дотации из ФФПР.

Зависимость изменения объема дотаций из ФФПР от уровня бюджетной обеспеченности региона представлена в *табл. 12*.

Таблица 12

Зависимость изменения объема дотаций из ФФПР в реальном выражении в 2005 г. по сравнению с 2004 г. от уровня бюджетной обеспеченности региона

Уровень бюджетной обеспеченности	Количество регионов, получивших в 2005 г. в реальном выражении дотации из ФФПР	
	меньше, чем в 2004 г.	больше, чем в 2004 г.
Меньше 50%	14	18
50–70%	11	9
Больше 70%	13	6

Из представленных в *табл. 12* данных видно, что никакой четкой зависимости между уровнем бюджетной обеспеченности и изменением объема дотаций из ФФПР согласно новой методике распределения не наблюдается. Это вызвано большим количеством разнонаправленных изменений в Методике распределения средств ФФПР. Так, все 14 регионов, получивших в 2005 г. в реальном выражении меньше дотаций из ФФПР³¹, относятся к категории регионов, получавших в 2004 г. дотации из второй части ФФПР с целью доведения уровня их бюджетной обеспеченности до гарантированного минимума. При отказе от такого способа выравнивания данные регионы потеряли определенные финансовые ресурсы.

Необходимо отметить, что закон о федеральном бюджете на 2005 г. предусматривает снижение объема Фонда компенсаций с 50 млрд руб. в 2004 г. до 33 млрд руб. (с 0,33 до 0,18% ВВП). Основное объяснение этому – реформирование системы социальной поддержки. Передача полномочий по установлению большинства льгот и пособий (в том числе по выплате детских пособий – основному направлению расходования средств Фонда компенсаций) на региональный уровень привела к тому, что в 2005 г. субвенции и субсидии Фонда компенсаций будут расходоваться на следующие цели:

- субвенции и субсидии на оплату услуг ЖКХ отдельным категориям, федеральные льготы по которым сохраняются в 2005 г. (льготы по ЖКХ подлежат отмене в более поздний период) и которые предусмотрены федеральными законами о поддержке инвалидов, ветеранов, лиц, принимавших участие в ликвидации аварий на Чернобыльской АЭС, пострадавших от прочих радиационных аварий;
- субвенции на финансирование полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния;
- субвенции на реализацию положений федерального законодательства о выплатах донорам крови.

³¹ Псковская область, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Республика Мордовия, Республика Бурятия, Республика Тыва, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа, Амурская область, Еврейская автономная область, Корякский, Чукотский автономные округа.

Таким образом, с 2005 г. Фонд компенсаций будет объединять средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Это тоже относится к положительным сторонам закона о бюджете.

К сожалению, меры по реформированию системы межбюджетных трансфертов региональным и местным властям в 2005 г. практически не затронули Фонд регионального развития (ФРР). Единственное значимое решение было связано с включением в состав ФРР трансфертов субъектам Федерации на поддержку дорожного хозяйства. С нашей точки зрения, такое решение вряд ли можно назвать обоснованным и эффективным.

Невозможно отрицать необходимость реформирования механизма государственной поддержки дорожного хозяйства в регионах и муниципальных образованиях. Реформы требует как методика распределения этих средств, так и формы их выделения, однако мера по включению указанных средств в ФРР не отвечает требованиям такой реформы.

Во-первых, к 2005 г. не появилась прозрачная единая методика распределения средств на поддержку дорожного хозяйства, этому не способствовал перевод средств в ФРР.

Во-вторых, такой перевод не отвечает целям, поставленным перед фондом существующей концепцией дальнейшей реформы межбюджетных отношений – софинансирование инвестиционных проектов региональных и местных властей в области социальной инфраструктуры, осуществляемое на конкурсной основе. В настоящее время эта цель не достигается, так как ФРР представляет собой объединение федеральных целевых программ развития регионов, из которых средства федеральной программ «Сокращение различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации...» (основной источник софинансирования инвестиционных проектов в области социальной инфраструктуры) составляют незначительную часть.

В-третьих, инвестиционный характер Фонда регионального развития не согласуется с тем обстоятельством, что средства на государственную поддержку дорожного хозяйства в субъектах Федерации расходуются не только на капитальное строительство и капитальный ремонт автомобильных дорог общего пользования, но и на текущее содержание и ремонт автомобильных дорог. Все это приводит к существенным искажениям целей, поставленных перед трансфертами из ФРР, и может оказать существенное негативное влияние на прочие компоненты этого фонда.

Помимо этого, необходимо отметить, что в 2005 г. существенно сократятся составлявшие значительную величину в предыдущие годы расходы по федеральным целевым программам развития Республик Татарстан и Башкортостан, которые были приняты в качестве компенсирующих мер в результате прекращения действия особых налогово-бюджетных условий договоров о разграничении полномочий между этими регионами и федеральным центром. Если в предыдущие годы по этим статьям распределялось более

20 млрд руб., то в 2005 г. на цели финансирования указанных программ будет направлено около 11 млрд руб.

Закон о федеральном бюджете на 2005 г. также содержит решения, направленные на изменение порядка выделения региональным и местным бюджетам дискреционных (т.е. не регламентированных и не формализованных) видов межбюджетных трансфертов. Так, в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса, которая не предусматривает такие виды финансовой помощи, как бюджетные ссуды, закон о федеральном бюджете на 2005 г. содержит жесткое требование о предоставлении бюджетных кредитов бюджетам субъектов Федерации в пределах бюджетного года. Кредиты бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета могут предоставляться на покрытие временных кассовых разрывов, а также на финансирование расходов, связанных с ликвидацией стихийных бедствий. При этом безусловно положительным следствием перехода к использованию бюджетных кредитов является отказ от безвозмездного характера предоставления заемных средств федерального бюджета: плата за пользование вновь выданными кредитами в 2005 г. составляет 1/4 ставки рефинансирования ЦБ РФ, однако бесплатный характер кредитов предусмотрен при предоставлении заемных средств на ликвидацию стихийных бедствий.

Закон о федеральном бюджете предоставляет Министерству финансов право пролонгировать бюджетные ссуды, выданные до вступления в действие закона – до 1 октября 2005 г. Однако после этого срока безвозмездные бюджетные ссуды подлежат переоформлению в возмездные бюджетные кредиты. Также предусматривается жесткий порядок действий в случае невозврата средств федерального бюджета – списание со счетов, удержание за счет доходов от федеральных налогов, обращение взыскания на трансферты.

Содержащиеся в законе о федеральном бюджете на 2005 г. нормы на первый взгляд способствуют повышению эффективности межбюджетных отношений и региональных финансов. Безусловно, введение платы за пользование средствами федерального бюджета будет способствовать постепенному отказу от применения бюджетных ссуд как дополнительного вида финансовой помощи, который можно получить по решению Министерства финансов в случае возникновения финансовых трудностей.

Однако во многом последствия решения об отказе от использования бюджетных ссуд будет зависеть от практики предоставления бюджетных кредитов в 2005 г. Учитывая невысокий размер процентной ставки по кредитам, можно предположить, что в случае предоставления заемных средств в больших масштабах, частого переоформления кредитов, принятия на законодательном уровне решений о возможности их пролонгирования, а также непринятия мер по взысканию просроченной задолженности возможно дальнейшее смягчение бюджетных ограничений региональных властей и постепенное нивелирование заложенных предлагаемыми нормами положительных эффектов.

2.4. Российские финансовые рынки

2.4.1. Рынок государственного долга

Начиная с 2001 г. наметились различные тенденции в политике государства на рынке внутреннего и внешнего долга. Так, если объем внутреннего долга в течение последних двух-трех лет постепенно возрастал, несмотря на наличие устойчивого профицита федерального бюджета, то объем заимствований на внешнем рынке, напротив, плавно снижался (табл. 13).

Таблица 13

**Динамика внешнего и внутреннего долга РФ в 1993-2004 гг.
(на конец года)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Внутренний долг РФ (млрд руб.)	0.22	10.62	76.76	248.98	450.97	493.74	529.83	531.81	511.06	654.7	663.67	756.82
Внешний долг РФ (млрд долл.)	112,7	119,9	120,4	125	130,8	150	157,5	143,4	130,1	123,5	119,7	112,9*

* На 01 октября 2004 г.

При этом в 2004 году на фоне крайне благоприятной конъюнктуры сырьевых рынков в Правительстве РФ поднимался вопрос относительно возможности досрочного погашения обязательств перед Парижским клубом кредиторов. В случае достижения договоренности по данному вопросу объем внешнего долга РФ может еще более снизиться. Конъюнктура внутреннего и внешнего долга в течение 2004 г. определялась влиянием различных факторов, которые будут проанализированы ниже.

Внутренний долг

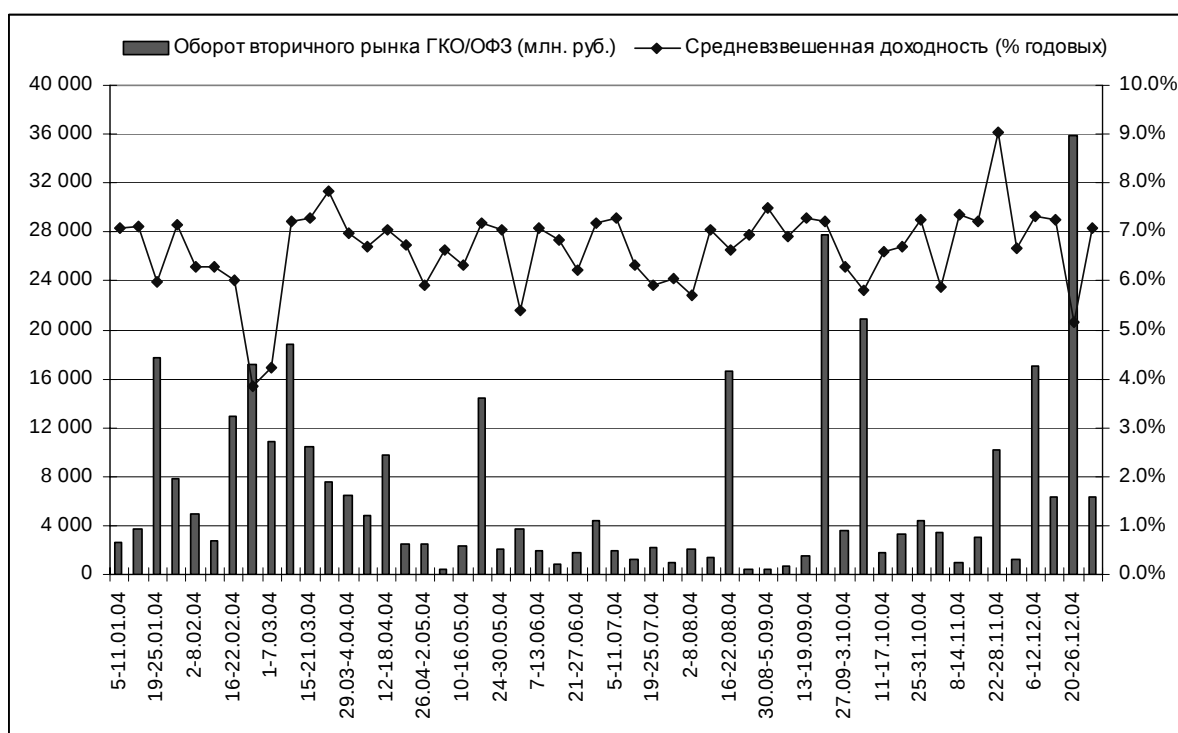
По итогам 2004 г. объем государственного внутреннего долга России в ценных бумагах вырос примерно на 14,0% – с 663,7 до 756,8 млрд руб. (в долях ВВП произошло снижение долга – с 5,0 до 4,5% ВВП). 99,99% государственного долга представлено в виде облигаций федерального займа (табл. 14).

Таблица 14

Структура государственного внутреннего долга России (млрд руб.)

Виды ценных бумаг	На 1.01.2004 г.	На 01.01.2005 г.
ГКО	2,72	0,02
ОФЗ-ПК	24,1	0,001
ОФЗ-ПД	50,48	43,31
ОФЗ-ФК	199,31	171,22
ОФЗ-АД	375,42	542,24
ОГНЗ	11,5	0
ОРВВЗ 1992 г.	0,04	0,03
ОГСЗ	0,1	0,0002
Всего	663,67	756,82

В течение 2004 г., в отличие от 2003 г., динамика котировок государственных рублевых облигаций не была плавной. Средневзвешенная доходность торгуемых выпусков по результатам года снизилась всего лишь на 0,43% – с 7,1 до 7,08% годовых (рис. 17). Вместе с тем волатильность рынка в течение года была довольно значительной: средневзвешенная доходность колебалась в диапазоне от 4 до 9% годовых. Отметим, что активность инвесторов в 2004 г. заметно выросла относительно показателей 2003 г. Так, суммарный оборот торгов рынка ГКО/ОФЗ в 2004 г. составил около 350,8 млрд руб. против 243,8 млрд руб. в 2003 г. (+44%). Максимальный недельный объем торгов в 2004 г. был около 35,87 млрд руб. (около 20,43 млрд руб. – в 2003 г.), минимальный – 350 млн руб. (754 млн руб. – в 2003 г.).



Источник: ИА «Финмаркет»; расчеты ИЭПП.

Рис. 17. Динамика рынка ГКО/ОФЗ в 2004 г.

В течение года динамика рынка рублевых государственных облигаций претерпела ряд изменений. Так, в январе–феврале на рынке преобладали тенденции к снижению доходности. Рынок находился под воздействием двух основных факторов: избыточной ликвидности в банковском секторе и заметного укрепления курса рубля по отношению к доллару. Определенное влияние на рынок оказало и заявление Минфина РФ относительно программы внутренних заимствований на 2004 г., предусматривающей более чем пятикратное увеличение предложения бумаг по сравнению с показателями 2003 г. В феврале на рынке государственного долга наблюдалось увеличение первичного предложения с премией к вторичному рынку, что способствовало ус-

пешному завершению аукционов, несмотря на умеренный спрос. В условиях благоприятной ситуации с ликвидностью спрос на аукционах находился на приемлемом уровне, что, однако, привело к некоторому снижению активности инвесторов на вторичном рынке и способствовало лишь умеренному росту цен на рублевые государственные облигации. Примечательно, что именно в феврале средневзвешенная доходность ГКО/ОФЗ достигла минимального за год значения 3,85% годовых.

В начале марта средневзвешенная доходность выросла, на аукционах ситуация складывалась таким образом, что размещалось около половины предложенного Минфином РФ объема бумаг. Вместе с тем после переизбрания В. Путина на второй срок рост цен на рынке возобновился, что было обусловлено увеличением спроса на рублевые активы со стороны нерезидентов, которые повысили лимиты на рублевые инструменты. К концу апреля средневзвешенная доходность опустилась до уровня 5,9% годовых, после чего на рынке началась коррекция, которая продолжилась до конца мая. Причиной смены тенденции стало резкое ухудшение ситуации с ликвидностью в банковском секторе, а также укрепление курса доллара к рублю.

В течение июня–июля котировки государственных облигаций двигались разнонаправленно, без четко выраженной тенденции. Основное влияние на развитие ситуации оказали события вокруг Сodbизнесбанка и банка «Кредит-траст». Кроме того, определенное негативное влияние на рынок оказала сделка по приобретению Внешторгбанком Гута-банка. Вместе с тем дальнейшее развитие событий вокруг «ЮКОСа» способствовало перетоку инвесторов с рынка корпоративных бумаг на рынок государственных облигаций, что потенциально можно расценивать как фактор, поддерживавший рынок государственных бумаг.

В августе на рынке сохранялась относительная стабильность. С одной стороны, незначительное изменение котировок могло быть обусловлено сезонным снижением активности на рынке. С другой стороны, низкая волатильность котировок могла быть свидетельством высокой устойчивости сложившихся ценовых уровней. В сентябре на фоне крайне высокого уровня ликвидности в банковской системе (наиболее высокие показатели за последнее полгода) доходность торгуемых облигаций снижалась. В октябре–ноябре наблюдался переток инвесторов со вторичного на первичный рынок, и спрос в основном был обусловлен благоприятной ситуацией с банковской ликвидностью, а также снижением курса американской валюты. На этом фоне в ноябре объем торгов на вторичном рынке достиг минимального за год уровня, тогда как на первичном рынке – оказался максимальным. Спрос на размещаемые бумаги был в значительной степени обусловлен повышением рейтинговым агентством Fitch кредитного рейтинга России до инвестиционного уровня «BBB–» с «BB+» с прогнозом рейтинга «стабильный».

Рост котировок государственных облигаций в декабре был обусловлен в основном улучшением ситуации с банковской ликвидностью, а также продолжающимся снижением курса американской валюты по отношению к руб-

лю. Вместе с тем скачок доходности в самом конце года мог быть обусловлен повышением инфляционных ожиданий, которые уже не могли быть компенсированы укреплением национальной валюты.

В течение 2004 г. Министерство финансов РФ успешно провело 27 аукционов по размещению ГКО/ОФЗ. Объем предложения по номиналу составил около 172,3 млрд руб., тогда как фактический объем размещенных бумаг – приблизительно 87,9 млрд руб. По состоянию на 31 декабря 2004 г. объем рынка ГКО/ОФЗ составлял 557,56 млрд руб. по номиналу и 544,82 млрд руб. – по рыночной стоимости. Дюрация рыночного портфеля ГКО/ОФЗ составляла 1756,63 дня.

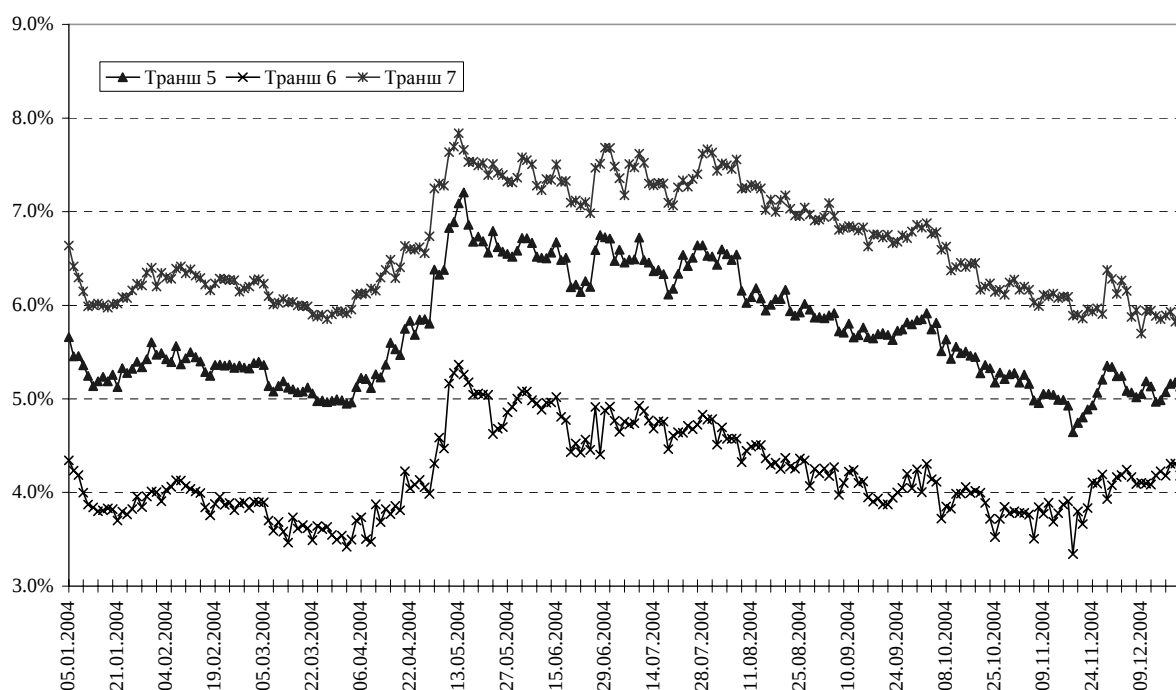
Исходя из динамики рынка рублевых облигаций в 2004 году можно предположить, что движение котировок в 2005 году будет находиться под воздействием двух основных факторов – курса доллара по отношению к рублю и высокой ликвидности к банковскому сектору. Кроме того, повышение агентством S&P's (31 января 2005 года) рейтинга России до инвестиционного уровня также способно поддержать благоприятную конъюнктуру рынка рублевых государственных облигаций. Однако при сохранении тенденций к увеличению объема заимствований на внутреннем рынке, по-видимому, значительного падения доходности может не наблюдаться. Другим фактором, способным ограничить рост котировок, является инфляция. Поскольку в конце 2004 г. стало ясно, что темп роста цен по итогам года превысит заложенные в бюджет показатели, а рост цен за первые два месяца 2005 года составил чуть меньше половины от запланированного на 2005 год показателя, то формирование инфляционных ожиданий способно также оказать негативное влияние на цены рублевых облигаций в 2005 году.

Внешний долг

По состоянию на 1 октября 2004 г. объем государственного внешнего долга России сократился со 105,7 до 99,8 млрд долл. (по данным ЦБ РФ). Таким образом, снижение абсолютной суммы внешней задолженности органов власти России составило 5,58%. В 2004 г. состоялись выплаты по одному выпуску еврооблигаций – в марте. В то же время частный сектор (банки и компании) увеличил свою задолженность перед нерезидентами за этот же период с 80,0 до 92,3 млрд долл. (+15,4%). Таким образом, суммарный внешний долг России по итогам 9 месяцев 2004 г. вырос со 185,7 до 192,1 млрд долл.

На рынке валютных облигаций по результатам 2004 г. по ряду торгуемых бумаг было зафиксировано повышение котировок, тогда как по некоторым выпускам – их снижение. В частности, в конце декабря 2004 г. доходность бумаг 5-го транша ОВВЗ составила 4,99% годовых (5,66% на начало года), 6-го транша ОВВЗ – 4,2% годовых (4,34% на начало года) (рис. 18). В свою очередь, доходность RUS-30 за год изменилась с 7,35 до 6,64% годовых, доходность к погашению по бумаге RUS-07 составила около 6,35% годовых (4,42% на начало года), а RUS-18 торговались по ценам, соответствующим доходности 7,02% годовых (6,95% на начало года).

Наиболее значимыми положительными факторами, воздействовавшими на динамику рынка еврооблигаций в прошедшем году, была крайне благоприятная конъюнктура мировых рынков нефти и металлов, а также довольно стабильная макроэкономическая ситуация в стране. Присвоение рейтинговым агентством Fitch инвестиционного рейтинга России также стало положительным фактором для динамики цен еврооблигаций. В числе наиболее значимых отрицательных факторов в первую очередь необходимо отметить дальнейшее развитие конфликта властей с НК «ЮКОС». Повышение процентных ставок в США (как реакция на угрозу развития инфляционных процессов в американской экономике) способствовало росту доходности американских государственных облигаций, что отражалось и на динамике российского сегмента мирового рынка еврооблигаций.

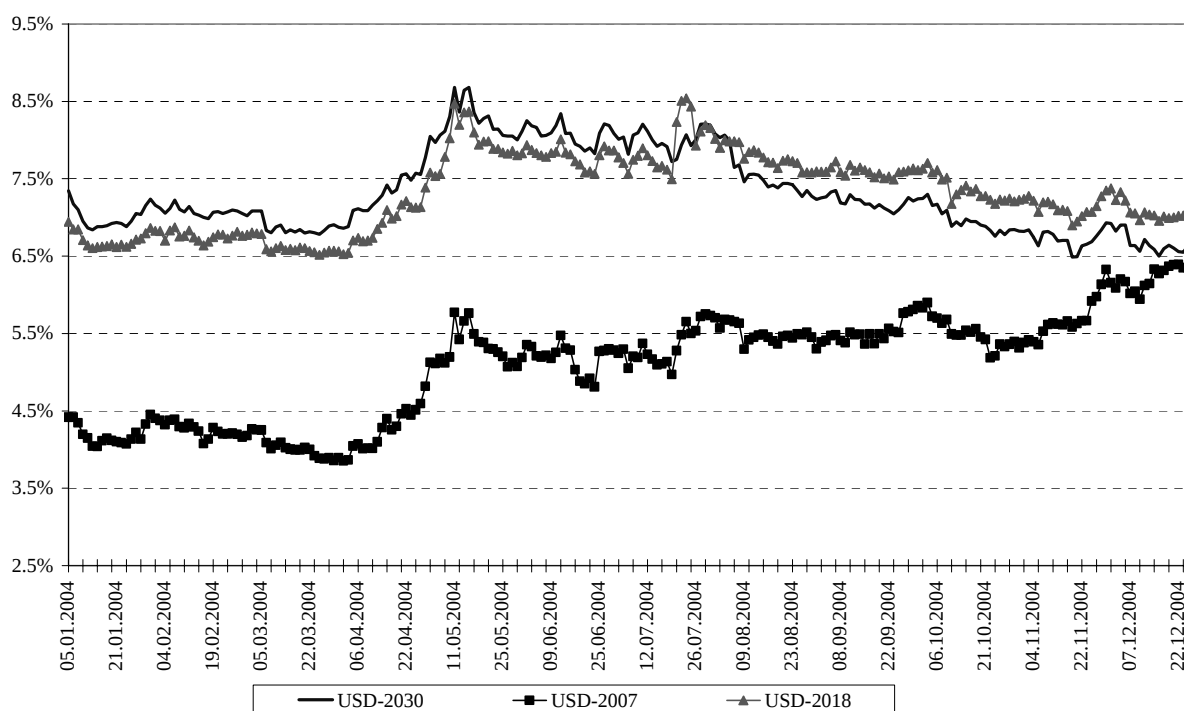


Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 18. Доходность к погашению ОВВЗ в 2004 г.

В динамике котировок еврооблигаций можно выделить несколько периодов (рис. 19). На протяжении I квартала 2004 г. по всему спектру находящихся в обращении еврооблигаций наблюдалось плавное повышение котировок. Для данного периода можно выделить ряд факторов, оказавших поддержку котировкам. Одним из них была динамика базовых активов (облигаций казначейства США), которая определялась заявлениями представителей ФРС о том, что время повышения процентных ставок в экономике еще не пришло и процентная ставка, по крайней мере, в течение ближайших месяцев, будет оставлена на неизменном уровне. Повышение агентством Standards&Poor's кредитного рейтинга России в иностранной валюте с «BB» до

«ВВ+» также можно рассматривать в качестве положительного фактора, однако оно не оказало долгосрочного влияния на котировки и вызвало лишь кратковременный рост цен. Благоприятная макроэкономическая ситуация в стране и рост мировых цен на нефть способствовали росту оптимизма иностранных инвесторов на рынке российских еврооблигаций. Определенное влияние на рынок оказывала и политическая обстановка в России. Так, смена правительства РФ вызвала кратковременную и сдержанную реакцию рынка, а переизбрание В. Путина на второй срок снизило неопределенность в отношении курса правительства РФ на ближайшие 4 года.



Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 19. Доходность к погашению российских еврооблигаций со сроками погашения в 2030, 2018 и 2007 гг. в 2004 г.

В апреле произошел перелом восходящей динамики котировок: цены начали снижаться, что продолжилось до конца мая. Существенное ухудшение ситуации на рынке еврооблигаций произошло из-за негативной динамики базовых активов. Кроме того, в апреле был зафиксирован более сильный отток капитала из России, что могло быть реакцией иностранных инвесторов на ухудшение инвестиционного климата в стране на фоне развития дела «ЮКОСа». На рынке наблюдалось ухудшение ситуации с ликвидностью вплоть до отсутствия сделок по некоторым облигациям. До августа цены российских еврооблигаций изменялись разнонаправленно. Положительное влияние на динамику котировок оказывала конъюнктура сырьевых рынков, которая благотворно влияла на бюджет России и, таким образом, на финансовую стабильность России как заемщика. Одновременно с этим негативное давление на цены оказывали

сразу несколько факторов. Прежде всего, цены реагировали на повышенную волатильность базовых активов. Так, доходность американских государственных облигаций в течение месяца поднималась до двухлетнего максимума, однако затем все-таки снизилась. Негативно сказался на ценах российских валютных облигаций и выпуск Германией кредитных нот, привязанных к долговым платежам России в пользу Германии. Это решение было расценено инвесторами как повышение предложения российских бумаг, хотя формально ноты являются ценными бумагами правительства Германии. Не способствовало росту котировок и принятое в июле судебными приставами решение о продаже основного нефтедобывающего актива НК «ЮКОСа» – «Юганскнефтегаза».

Вместе с тем на протяжении последующих трех месяцев на рынке возобладала тенденция к повышению котировок еврооблигаций России. В августе рост был обусловлен появлением информации о том, что Россия намерена в сентябре начать консультации с Парижским клубом кредиторов о выплате или обмене долга в размере 47,7 млрд долл. Инвесторы оценили стремление России сократить объем внешнего долга. Рост цен базовых активов также способствовал росту цен валютных облигаций России. В сентябре котировки российских еврооблигаций несколько выросли на фоне снижения доходности облигаций США. Появление информации о том, что рейтинговое агентство Moody's Investors Service решило пересмотреть прогноз суверенного рейтинга России до «позитивного» в связи с улучшением макроэкономической ситуации, способствовало дальнейшему росту цен в октябре.

Однако в ноябре рост цен на рынке российских еврооблигаций приостановился. Одним из факторов снижения стало повышение доходности американских облигаций в связи с заявлением главы ФРС А. Гринспена о возможности потери интереса иностранных инвесторов к американским ценным бумагам. Рост инфляционных рисков в России также оказал некоторое влияние на котировки. Лишь повышение суверенного рейтинга России агентством Fitch до инвестиционного уровня в середине месяца оказало поддержку котировкам российских еврооблигаций. На протяжении декабря цены российских еврооблигаций менялись разнонаправленно из-за одновременного влияния положительных и отрицательных факторов. С одной стороны, динамика государственных казначейских облигаций США благоприятствовала росту цен российских облигаций. Другой важной благоприятной новостью для рынка валютных заимствований стало повышение агентством Moody's рейтинга «Газпрома» до инвестиционного уровня. С другой стороны, предъявление налоговых претензий к компаниям «Вымпелком» и «Мегафон» способствовало падению цен на рынке. Итоги аукциона по продаже «Юганскнефтегаза» также не способствовали повышению котировок.

В целом, динамика рынка еврооблигаций в 2004 году носила довольно сдержанный характер, что отражало наличие политических рисков для инвесторов. Вместе с тем, на фоне повышения базовой процентной ставки в США доходность базовых активов – американских долговых бумаг – практически не изменилась, что отразилось и на динамике российского сегмента. Исходя

из текущих общеэкономических тенденций в экономике США можно ожидать дальнейшего повышения ставок, что, несомненно, отразится на доходности американских государственных облигаций и, соответственно, остальных сегментах мирового рынка еврооблигаций, в том числе российском. Фактором, который может нейтрализовать данный эффект, может стать лишь снижение уровня политических рисков в стране, а также повышение агентством S&P's кредитного рейтинга России до инвестиционного уровня. Более того, желание правительства досрочно погасить долг перед Парижским клубом кредитов и МВФ должен оказать поддержку российским еврооблигациям в 2004 году в случае удачного завершения переговоров.

2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

Динамика развития рынка

По итогам 2004 г. консолидированный региональный бюджет был сведен с профицитом, составившим 31,9 млрд руб., т.е. 1,1% его расходной части, или 0,19% ВВП. Бюджеты субъектов Федерации были сведены с профицитом почти в 28,7 млрд руб. (1,6% расходной части), бюджеты муниципальных образований – с профицитом 2,2 млрд руб. (0,2% расходной части).

В предыдущие два года консолидированный региональный бюджет сводился с дефицитом. Так, дефицит бюджета субъектов Федерации в 2003 г. составлял 2,3% его расходной части (3,0% в 2002 г.). Бюджеты муниципалитетов ранее также сводились с дефицитом: 3,2% – в 2003 г., 2,8% – в 2002 г. (табл. 15).

Таблица 15

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам (%)

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2004 г.	1,1	1,6	0,2
2003 г.	-2,6	-2,3	-3,2
2002 г.	-2,7	-3,0	-2,8

Источник: Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

По состоянию на 1 января 2005 г. с профицитом был сведен консолидированный бюджет в 43 субъектах Федерации. Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 82,7 млрд руб., или 6,08% величины доходной части их бюджетов. Медианное значение бюджетного профицита составило 1,79% доходной части бюджета.

Наибольшее отношение профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Эвенкийском АО – 47,7%, в Тюменской области – 27,6%, в Ненецком АО – 17,4%, в Липецкой области – 13,8%, в Ханты-Мансийском АО – 13,6%, в Чукотском АО – 12,8%, в Вологодской области – 12,2%. Почти половину – 48,8% – суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили два субъекта Федерации: Ханты-

Мансийский АО – 29,5%, или 24,4 млрд руб., и Тюменская область – 18,8%, или 15,6 млрд руб. По имеющимся оценкам, основной причиной столь значительного профицита данных субъектов Федерации по итогам 2004 г. стали внеплановые поступления налоговых доходов, выплаченных компанией «ЮКОС» по результатам выигранных государством судебных исков по выявленной налоговой задолженности прошлых лет.

С дефицитом в 2004 г. был сведен консолидированный бюджет в 46 субъектах РФ, суммарный объем которого составил 50,8 млрд руб., или 3,45% доходной части их бюджетов.

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 2,3% доходов соответствующего бюджета. Наибольшее отношение дефицита к бюджетным доходам наблюдалось в Хабаровском крае (12,6%) и в Новосибирской области (10,1%).

Около 68% суммарного дефицита пришлось на 6 субъектов федерации – это Москва (27,2%, или 13,76 млрд руб.), Московская область (10,7%, или 5,42 млрд руб.), Хабаровский край (8,5%, или 4,28 млрд руб.), Республика Татарстан (7,6%, или 3,85 млрд руб.), Республика Саха (Якутия) (7,2%, или 3,65 млрд руб.), Новосибирская область (6,9%, или 3,5 млрд руб.) (табл. 16).

Таблица 16

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2004 г. (%)**

	Доходы бюджета, млн руб.	Профицит (дефицит) бюджета, млн руб.	Отношение профицита (дефицита) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Остатки на бюджетных счетах к доходам	Чистые заимствования к профициту (дефициту)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Центральный федеральный округ								
Белгородская область	20 295,38	1 541,28	7,59	2,38	–1,41	0,76	8,93	–18,59
Брянская область	14 236,23	–468,09	–3,29	8,71	3,65	0,69	1,07	–110,94
Владимирская область	18 234,29	51,07	0,28	0,78	0,02	0,06	4,22	6,56
Воронежская область	23 850,79	–155,72	–0,65	14,49	0,95	1,33	1,74	–146,08
Ивановская область	14 473,23	33,76	0,23	2,56	0,59	0,18	2,79	253,49
Калужская область	14 905,97	–510,24	–3,42	4,08	3,20	0,08	2,88	–93,47
Костромская область	9 613,40	–369,48	–3,84	13,12	3,14	1,23	1,67	–81,82
Курская область	14 068,87	88,51	0,63	3,74	–0,96	0,40	0,61	–153,14

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Липецкая область	24 908,78	3 438,32	13,80	0,02	-0,02	0,00	20,04	-0,11
Московская область	115 863,94	-5 417,58	-4,68	28,59	8,00	2,67	7,49	-171,10
Орловская область	9 980,82	-28,75	-0,29	0,80	-0,27	0,00	3,28	95,13
Рязанская область	13 994,32	-107,56	-0,77	2,29	-0,07	0,28	3,09	9,25
Смоленская область	12 421,39	8 460,00	0,07	3,55	-0,10	0,38	1,29	-148,17
Тамбовская область	13 853,19	-276,95	-2,00	2,31	1,54	0,04	0,65	-76,87
Тверская область	18 431,36	78,46	0,43	3,08	0,53	1,28	3,20	125,08
Тульская область	21 482,54	-177,33	-0,83	14,15	0,47	1,31	1,16	-56,94
Ярославская область	21 675,18	-1 958,65	-9,04	24,34	6,95	1,71	1,25	-76,92
Москва	394 450,57	-13 760,93	-3,49	12,38	5,06	1,89	11,15	-145,16
Итого	776740,23	-17991,41	-2,32	12,89	4,16	1,59	8,24	-179,54
Северо-Западный федеральный округ								
Республика Карелия	13 843,52	-593,54	-4,29	12,48	1,34	1,05	0,98	-31,34
Республика Коми	30 071,04	-23,42	-0,08	4,77	0,00	1,08	3,80	6,38
Архангельская область	24 659,77	120,02	0,49	5,13	0,74	0,44	2,38	152,77
Вологодская область	29 515,33	3 604,28	12,21	1,63	-0,52	0,27	15,47	-4,25
Калининградская область	13 957,72	-268,10	-1,93	7,22	1,89	0,34	2,43	-97,95
Ленинградская область	27 310,98	-1 020,72	-3,74	9,94	3,44	0,87	4,99	-92,08
Мурманская область	20 012,30	447,62	2,24	5,70	-1,05	0,55	3,64	-46,88
Новгородская область	8 796,88	11,23	0,13	3,47	0,12	0,14	1,95	95,19
Псковская область	9 463,55	-288,42	-3,05	8,51	3,91	0,46	2,37	-128,31
Санкт-Петербург	95 778,28	1 251,06	1,31	14,31	-1,88	1,83	4,30	-143,58
Ненецкий АО	5 319,72	927,63	17,44	1,69	0,56	0,39	20,21	3,23
Итого	278729,09	4 166,76	1,49	8,85	-0,06	1,03	5,18	-4,25
Южный федеральный округ								
Республика Адыгея	5 074,44	-110,92	-2,19	4,67	2,10	0,02	1,97	-96,25
Республика Дагестан	27 289,71	-453,06	-1,66	0,18	-0,09	0,00	0,89	5,56
Республика Ингушетия	5 271,25	162,13	3,08	0,28	-0,99	0,00	3,67	-32,07
Кабардино-Балкарская Республика	8 120,07	-48,57	-0,60	21,70	0,08	1,13	0,44	-14,01

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Калмыкия	6 450,29	461,89	7,16	0,47	-2,10	0,19	6,21	-29,29
Карачаево-Черкесская Республика	6 033,28	-234,66	-3,89	29,60	4,11	0,50	1,20	-105,69
Республика Северная Осетия-Алания	10 566,15	192,31	1,82	0,65	-0,99	0,18	3,64	-54,67
Чеченская Республика	25 038,03	428,50	1,71	0,00	-0,26	0,00	2,39	-15,08
Краснодарский край	65 149,14	-767,01	-1,18	2,67	0,52	0,19	3,62	-44,38
Ставропольский край	24 979,69	-120,94	-0,48	2,01	0,82	0,02	4,72	-169,67
Астраханская область	10 872,39	-431,60	-3,97	9,37	2,56	0,36	1,65	-64,56
Волгоградская область	25 750,46	-1 285,50	-4,99	10,48	3,20	1,20	1,13	-64,03
Ростовская область	49 521,88	709,63	1,43	0,39	-0,51	0,14	4,91	-35,32
Итого	270 116,78	-1 497,78	-0,55	3,74	0,51	0,26	3,13	-91,87
Приволжский федеральный округ								
Республика Башкортостан	58 915,10	369,10	0,63	3,83	1,65	0,35	14,95	263,94
Республика Марий Эл	9 335,29	-241,20	-2,58	5,08	1,74	0,40	0,79	-67,26
Республика Мордовия	23 269,49	1 387,29	5,96	0,71	-3,56	1,04	4,14	-59,72
Республика Татарстан	95 824,50	-3 845,82	-4,01	5,03	1,91	0,21	1,07	-47,62
Удмуртская Республика	21 920,93	-537,89	-2,45	5,96	1,95	0,22	5,87	-79,51
Чувашская Республика	16 680,15	-529,79	-3,18	5,29	2,63	0,61	2,60	-82,70
Кировская область	19 721,37	-861,96	-4,37	2,57	-1,85	0,16	1,82	42,31
Нижегородская область	40 511,90	122,32	0,30	19,29	-0,35	1,80	2,61	-117,15
Оренбургская область	26 785,52	546,25	2,04	1,02	-0,72	0,15	2,86	-35,47
Пензенская область	15 902,18	41,15	0,26	3,86	0,28	0,24	2,60	106,59
Пермская область	48 278,43	3 193,72	6,62	1,85	-0,22	0,09	11,01	-3,35
Самарская область	47 110,39	827,07	1,76	7,55	-1,80	0,87	6,86	-102,80
Саратовская область	27 822,35	-591,48	-2,13	7,33	1,80	0,83	0,70	-84,68
Ульяновская область	13 325,82	195,87	1,47	3,12	-1,06	0,38	3,29	-71,79

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Коми-Пермский АО	3 557 151,00	38 125,00	1,07	0,97	-0,29	0,14	2,21	-27,32
Итого	468 961,47	112,75	0,02	5,56	0,37	0,52	5,21	1 542,95
Уральский федеральный округ								
Курганская область	13 767,14	-49,93	-0,36	1,66	-0,42	0,32	1,12	115,44
Свердловская область	60 207,10	912,66	1,52	1,38	-0,72	0,07	2,33	-47,81
Тюменская область	56 332,16	15 569,77	27,64	0,20	-1,49	0,27	31,09	-5,39
Челябинская область	55 751,02	5 469,07	9,81	0,04	-0,23	0,01	18,80	-2,31
Ханты-Мансийский АО	179 227,73	24 407,37	13,62	1,20	0,27	0,29	16,67	1,96
Ямало-Ненецкий АО	67 774,40	2 410,28	3,56	2,25	-0,55	0,77	7,46	-15,44
Итого	433 060,44	48 719,22	11,25	1,13	-0,31	0,30	14,89	-2,78
Сибирский федеральный округ								
Республика Алтай	7 042,15	-22,13	-0,31	4,67	1,09	0,28	5,66	-348,00
Республика Бурятия	21 367,03	93,27	0,44	14,47	0,57	1,34	1,44	131,33
Республика Тыва	8 224,78	-26,30	-0,32	1,64	0,38	0,00	0,29	-117,88
Республика Хакасия	7 694,83	209,87	2,73	1,26	-1,01	0,11	2,90	-37,01
Алтайский край	34 786,68	-513,30	-1,48	5,61	2,06	0,08	1,36	-139,94
Красноярский край	74 452,82	1 064,64	1,43	11,69	1,58	1,10	6,09	110,23
Иркутская область	39 130,90	-847,02	-2,16	9,02	1,96	0,51	2,67	-90,73
Кемеровская область	61 923,98	3 072,48	4,96	0,98	-0,19	0,25	7,66	-3,90
Новосибирская область	34 626,65	-3 502,94	-10,12	126,71	15,16	5,38	1,09	-149,87
Омская область	35 531,54	2 951,65	8,31	18,90	-0,96	1,09	8,77	-11,53
Томская область	20 980,18	-643,07	-3,07	22,14	2,69	1,56	1,45	-87,71
Читинская область	20 246,43	-290,43	-1,43	1,86	1,21	0,08	1,43	-84,55
Агинский Бурятский АО	4 122,93	471,81	11,44	0,53	0,21	0,00	16,44	1,87
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	5 380,82	0,48	0,01	0,00	-0,28	0,00	5,47	-3 099,17
Усть-Ордынский Бурятский АО	3 004,32	-38,65	-1,29	0,03	0,03	0,00	2,29	-2,36
Эвенкийский АО	6 630,60	3 164,13	47,72	3,17	-49,54	3,24	1,47	-103,82
Итого	385 146,61	5 144,50	1,34	19,29	1,33	1,12	4,41	99,57
Дальневосточный федеральный округ								
Республика Саха (Якутия)	59 660,85	-3 646,72	-6,11	11,45	3,19	1,05	1,50	-52,14

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Приморский край	36 529,10	95,69	0,26	4,02	-0,66	0,25	1,06	-253,59
Хабаровский край	33 908,86	-4 284,14	-12,63	17,41	7,18	1,42	0,84	-56,79
Амурская область	20 756,26	-226,64	-1,09	6,59	1,79	0,50	1,61	-163,65
Камчатская область	12 852,93	-501,69	-3,90	9,35	1,79	0,60	0,91	-45,73
Магаданская область	10 180,05	-176,81	-1,74	3,25	1,60	0,05	2,30	-92,08
Сахалинская область	18 374,88	-405,66	-2,21	7,43	2,07	0,55	1,72	-93,70
Еврейская АО	4 382,00	70,63	1,61	2,23	0,28	0,08	5,29	17,34
Корякский АО	2 991,12	-144,45	-4,83	11,58	5,16	0,51	1,63	-106,85
Чукотский АО	19 257,91	2 470,97	12,83	0,00	-3,17	0,38	12,34	-24,68
Итого	218 894,85	-6 748,83	-3,08	8,64	2,19	0,72	2,39	-71,00
Итого федеральные округа	2 831 649,46	31 905,21	1,13	9,15	1,55	0,90	6,99	137,29

Источник: Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Изменение структуры накопленного долга

Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета увеличилась в 2004 г. на 43 684,6 млн руб., или на 0,26% ВВП. Увеличение долга было обеспечено ростом внутренней задолженности (т.е. задолженности, номинированной в рублях). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 3421,1 млн руб., внутренняя – возросла на 47 105,6 млн руб. (табл. 17).

Таблица 17

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (% ВВП)

	1995	1996	1997	1-8. 1998	1-12. 1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Заимствования субфедеральных и местных органов власти	0,38	0,87	1,43	0,71	0,33	0,15	-0,29	-0,04	0,47	0,37	0,26
В том числе:											
возвратные ссуды											
из бюджетов	0,07	0,23	0,66	0,05	-0,09	-0,11	-0,03	0,04	0,12	-0,1	-0,02
других уровней											
субфедеральные (муниципальные)	н.д.	0,16	0,22	0,08	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29
облигации											

Продолжение таблицы 17

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
прочие заимствования	0,31	0,48	0,55	0,58	0,43	0,31	0,01	-0,02	0,19	0,6	
Уменьшение остатков бюджетных счетов		0,03	-0,18	0,09	0,02	-0,19	-0,30	-0,05	-0,04	-0,18	-0,62
Финансирование дефицита за счет заимствований и сокращения остатков бюджетных счетов	0,38	0,9	1,25	0,8	0,35	-0,04	-0,59	-0,09	0,38	0,19	-0,36

Источник: Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета 2004 г. составил 259 019,9 млн руб., из них внешних – 14 699,0 млн руб. Получателями внешних займов стали: Москва – 13 434,0 млн руб., Башкортостан – 1 262,5 млн и Санкт-Петербург – 2,5 млн руб.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 244 320,9 млн руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Москва – 35,4 млрд руб., Московская область – 33,1 млрд, Новосибирская область – 18,0 млрд, Санкт-Петербург – 13,7 млрд руб. По сравнению с 2003 г. рост заимствований в номинальном выражении составил 26,8 млрд руб., или 11,2%, что практически соответствует уровню инфляции.

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали регионы с ярко выраженным дефицитом бюджета: Новосибирская область – 15,2%, Московская область – 8,0, Хабаровский край – 7,2, Ярославская область – 7,0, Корякский АО – 5,2, Москва – 5,1%.

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Москва – 20,0 млрд руб., Московская обл. – 9,3 млрд, Новосибирская обл. – 5,2 млрд, Хабаровский край – 2,4 млрд, Республика Саха (Якутия) – 1,9 млрд, Республика Татарстан – 1,8 млрд, Ярославская область – 1,5 млрд, Красноярский край – 1,2 млрд руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Эвенкийский АО – 3,3 млрд руб., Санкт-Петербург – 1,8 млрд, Самарская область – 850 млн, Тюменская область – 839 млн, Республика Мордовия – 829 млн руб.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 32,5%, на ссуды из федерального бюджета – 3,0%, на прочие заимствования (в первую очередь на банковские кредиты) – 64,5%. Особо следует выделить продолжение активной секьюритизации субфедерального долга. Доля ценных бумаг в заимствованиях регионов в 2004 г. увеличилась по сравнению с предшествующим годом на 7,2 п.п. – с 33,8 до 41,0%, а в объеме заимствований муниципальных органов власти – в 1,6 раза (с 2,5 до 4%). Таким образом, за последние 2 года уровень секьюритизации рынка внутренних муниципальных заимствований

увеличился в 4 раза, а рынка региональных заимствований – более чем в 2 раза (табл. 18).

Таблица 18

**Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов
в 2004 г. (%)**

	2004			2003			2002		
	Регио- нальный консоли- дирован- ный бюд- жет	Регио- нальные бюджеты	Муници- пальные бюдже- ты	Регио- нальный консо- лидиро- ванный бюджет	Регио- нальные бюджеты	Муници- паль- ные бюдже- ты	Регио- нальный консо- лидиро- ванный бюджет	Регио- нальные бюджеты	Муници- пальные бюдже- ты
Эмиссия ценных бумаг	32,5	41,0	4,0	26,9	33,8	2,5	13,8	18,3	1,0
Бюджет- ные ссуды	3,0	4,0	46,4	7,9	10,6	48,9	11,9	16,7	43,1
Иные за- имствова- ния	64,5	55,1	49,6	65,3	55,6	48,6	74,2	65,0	56,0

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

В течение 2004 г. суммарные остатки средств на бюджетных счетах региональных и местных бюджетов увеличились на 103,6 млрд руб. – до 198,1 млрд руб., т.е. рост в реальном выражении составил 87,7%. В условиях продолжающегося экономического роста, по-прежнему в значительной степени связанного с внешнеэкономической конъюнктурой, желание увеличить бюджетные резервы территориальных органов власти представляется оправданным.

Внутренние облигационные займы

В 2004 г. были зарегистрированы облигационные займы 24 субъектов Федерации и 10 муниципальных образований (по сравнению с 23 региональными и 7 муниципальными займами в 2003 г.). Общий объем размещаемых облигаций составил 79,4 млрд руб. в 2003 г. по сравнению с 67,1 млрд руб. в 2003 г., т.е. увеличился за год с 0,46 до 0,47% ВВП (табл. 19).

Размещению облигаций способствовал низкий уровень процентных ставок на рынке государственных ценных бумаг: спред к ОФЗ облигаций Москвы и Санкт-Петербурга составлял 0,5–1,5%, других эмитентов, например Мурманской и Иркутской областей, Республики Карелия, Республики Коми, Республики Чувашия, Республики Башкортостан – 2–4% уровня ОФЗ. За год размер спреда субфедеральных ценных бумаг к ОФЗ сократился в 1,5–2 раза. Доходность к погашению по большинству субфедеральных ценных бумаг не превышала уровень инфляции. За первые 10 месяцев 2004 г. объем рынка субфедеральных облигаций вырос почти в 1,5 раза, увеличившись до 121,4 млрд руб. При этом объем месячного биржевого оборота субфедеральных и муниципальных облигаций увеличился почти в 2 раза – с 29,7 млрд руб. в октябре 2003 г. до 59,2 млрд руб. в октябре 2004 г.

Таблица 19

**Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг
(% к ВВП)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27	0,46	0,47
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10	0,15	0,19
Чистое финанси- рование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

Перспективы эмиссии в Минфине РФ в 2004 г. зарегистрировали: Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская, Томская области, Республика Коми, Ленинградская, Иркутская, Московская области, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Республика Марий Эл, Новосибирская область, Ямало-Ненецкий АО, Ярославская область, Красноярский край, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Краснодарский край, Липецкая, Нижегородская, Воронежская, Калужская, Брянская области, Екатеринбург, Уфа, Южно-Сахалинск, Красноярск, Новосибирск, Томск, Новочебоксарск, Барнаул, Пермь, Ногинский район Московской области.

Крупнейшими эмитентами долговых ценных бумаг стали: Москва, на которую пришлось 32,4 млрд руб., или 40,7% объема суммарной эмиссии территорий, Санкт-Петербург – 13,7 млрд руб., или 17,2% суммарной эмиссии, Московская область – 9,9 млрд руб., или 12,4%, Новосибирская обл. – 3,8 млрд руб., или 4,7%. Таким образом, на четырех крупнейших эмитентов пришлось 75,2% общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций.

Также крупные объемы эмиссии разместили: Красноярский край – 2,2 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 2,2 млрд, Ярославская обл. – 2,0 млрд, Иркутская обл. – 1,8 млрд, Томская обл. – 1,5 млрд, Нижегородская обл. – 1,0 млрд, Ленинградская обл. – 1,0 млрд, Краснодарский край – 1,0 млрд, Республика Коми – 0,9 млрд, Республика Башкортостан – 0,9 млрд руб. (табл. 20).

Таблица 20

Размещение субфедеральных ценных бумаг в 2004 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии, млн руб.	Доля эмитента в общем объеме эмиссии, %	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям, %
1	2	3	4
Центральный федеральный округ			
Брянская область	200,0	0,25	16,13
Воронежская область	600,09	0,76	17,37
Калужская область	300,0	0,38	49,27
Костромская область	150,0	0,19	11,89
Московская область	9 884,59	12,44	29,84
Ярославская область	1 999,12	2,52	37,89

Продолжение таблицы 20

1	2	3	4
Москва	32 365,1	40,74	66,25
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	449,28	0,57	26,00
Республика Коми	937,5	1,18	65,33
Ленинградская область	1 000,0	1,26	36,82
Санкт-Петербург	13 702,75	17,25	99,98
Южный федеральный округ			
Краснодарский край	1 000,0	1,26	57,53
Волгоградская область	769,05	0,97	28,51
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	927,14	1,17	41,12
Республика Марий Эл	200,0	0,25	42,20
Чувашская Республика	514,82	0,65	58,33
Нижегородская область	1 000,0	1,26	12,80
Пермская область	200,0	0,25	22,42
Коми-Пермяцкий автономный округ	0,68	0,00	1,96
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	105,0	0,13	12,64
Ханты-Мансийский автономный округ	539,1	0,68	24,98
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,78	0,00	0,05
Сибирский федеральный округ			
Алтайский край	197,96	0,25	10,14
Красноярский край	2 230,0	2,81	25,61
Иркутская область	1 830,54	2,30	51,86
Новосибирская область	3 773,0	4,75	8,60
Томская область	1 464,42	1,84	31,52
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	2 195,76	2,76	32,15
Хабаровский край	700,0	0,88	11,86
Сахалинская область	200,0	0,25	14,65
Итого	79 436,7	100,00	30,67

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов – это Москва (66%), Санкт-Петербург (100%), Республика Коми (65%), Республика Чувашия (58%), Краснодарский край (57%), Иркутская область (52%). Вместе с тем из-за значительных транзакционных издержек, связанных с организацией эмиссии облигаций, выпуск небольших займов оказывался слишком затратным, и муниципалитеты продолжали прибегать к заимствованиям у коммерческих банков. Тем не менее для наиболее крупных городов выпуск ценных бумаг становится все более привлекательным, что привело в 2004 г. к увеличению объема размещенных муниципальных облигаций более чем в 1,5 раза в реальном выражении (табл. 21).

Таблица 21

**Объемы чистых заимствований на рынке внутренних
субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (млн руб.)**

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2004 г.			
Чистые заимствования	47 880, 30	44 470, 13	3 410, 17
Привлечение средств	79 436, 71	74 995, 96	4 440, 74
Погашение основной суммы задолженности	31 556, 41	30 525, 84	1 030, 57
2003 г.			
Чистые заимствования	41 908, 20	40 043, 51	1 864, 69
Привлечение средств	61 712, 63	59 012, 90	2 699, 73
Погашение основной суммы задолженности	19 804, 44	18 969, 39	835, 05
2002 г.			
Чистые заимствования	17 696, 53	17 153, 76	542, 77
Привлечение средств	29 141, 78	28 169, 16	972, 62
Погашение основной суммы задолженности	11 445, 25	11 015, 40	429, 85
2001 г.			
Чистые заимствования	6 601, 45	6 667, 59	-66, 15
Привлечение средств	15 123, 78	14 226, 93	896, 85
Погашение основной суммы задолженности	8 522, 34	7 559, 34	962, 99
2000 г.			
Чистые заимствования	- 1 877, 33	-2 286, 17	408, 85
Привлечение средств	13 042, 22	10 090, 21	2 952, 01
Погашение основной суммы задолженности	14 919, 55	12 376, 38	2 543, 16

Источник: Минфин РФ.

Стабилизация финансового рынка привела к увеличению числа регионов и городов, выходящих на рынок заимствований на регулярной основе. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводят Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская область; с 2000 г. – Томская область и Республика Коми, Екатеринбург; с 2001 г. – Ленинградская и Иркутская области (табл. 22).

Таблица 22

**Эмиссия субфедеральных и муниципальных ценных бумаг
в 1999–2004 гг.**

Эмитент	Эмитент 1999	Эмитент 2000	Эмитент 2001	Эмитент 2002	Эмитент 2003	Эмитент 2004
1	2	3	4	5	6	7
Субъекты Федерации						
Москва	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*
Волгоградская область	*	*	*	*	*	*
Томская область		*	*	*	*	*

Продолжение таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7
Республика Коми		*	*	*	*	*
Ленинградская область			*	*	*	*
Иркутская область			*	*	*	*
Московская область				*	*	*
Хабаровский край				*	*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*
Республика Марий Эл		*			*	*
Новосибирская область	*				*	*
Ямало-Ненецкий АО					*	*
Ярославская область					*	*
Красноярский край					*	*
Республика Башкортостан			*	*		*
Республика Карелия						*
Краснодарский край						*
Липецкая область						*
Нижегородская область						*
Воронежская область						*
Калужская область						*
Брянская область						*
Белгородская область				*	*	
Тверская область				*	*	
Ханты-Мансийский АО				*	*	
Мурманская область				*	*	
Костромская область				*		
Самарская область					*	
Тамбовская область					*	
Республика Мордовия				*		
Сахалинская область				*		
Курская область			*			
Ставропольский край						
Приморский край		*				
Кабардино-Балкарская Республика		*				
Муниципалитеты						
Екатеринбург		*	*	*	*	*
Уфа				*	*	*
Южно-Сахалинск					*	*
Красноярск					*	*
Новосибирск					*	*
Томск					*	*
Новочебоксарск	*		*			*
Барнаул						*
Пермь						*
Ногинский район Московской области						*
Волгоград	*	*	*	*	*	
Нижний Новгород				*		
Кострома	*	*				
Чебоксары	*					
Архангельск	*					
Дзержинский	*					

Источник: Минфин РФ.

Кредитоспособность территориальных органов власти

Кредитный рейтинг

Высокие темпы экономического роста в России на протяжении последних лет привели к повышению суверенного рейтинга и рейтинга территориальных органов власти.

При этом начался процесс повышения кредитного рейтинга территориальных органов власти до уровня инвестиционного. Первым российскому региону – городу Москве кредитный рейтинг инвестиционного уровня по заимствованиям в иностранной валюте «BBB–» в ноябре 2004 г. присвоило кредитное агентство Fitch. Затем агентство Moody's присвоило кредитный рейтинг инвестиционного уровня «Baa3» Москве и Санкт-Петербургу. В начале февраля 2005 г. агентство Standard&Poor's повысило кредитный рейтинг Москвы также до инвестиционного уровня «BBB–» (табл. 23).

Таблица 23

Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's

Название эмитента	Дата присвоения (последнего изменения)	В иностранной валюте/Прогноз	В национальной валюте/Прогноз
1	2	3	4
Суверенные рейтинги			
Российская Федерация	31.01.2005	«BBB–»/Стабильный	«BBB»/Стабильный
Рейтинги региональных и местных органов власти			
Балашихинский район	10.12.2004	«B–»/Стабильный	–/–
Башкортостан	12.03.2004	«BB–»/Стабильный	–/–
Вологодская область	16.02.2004	«B»/Стабильный	–/–
Калужская область	16.02.2004	«B+»/Стабильный	–/–
Краснодарский край	14.09.2004	«B+»/Стабильный	«B+»/Стабильный
Иркутская область	22.11.2004	«B»/Стабильный	–/–
Клинский район	28.09.2004	«B–»/Стабильный	–/–
Ленинградская область	25.10.2004	«B+»/Стабильный	–/–
Москва	01.02.2005	«BBB–»/Стабильный	–/–
Московская область	29.09.2004	«BB–»/Стабильный	–/–
Самарская область	12.03.2004	«BB–»/Стабильный	–/–
Санкт-Петербург	01.10.2004	«BB+»/Стабильный	«BB+»/Стабильный
Свердловская область	29.12.2004	«B+»/Стабильный	«B+»/Стабильный
Ставропольский край	23.06.2004	«B»/Стабильный	«B»/Стабильный
Сургут	09.12.2004	«B»/Позитивный	«B»/Позитивный
Ханты-Мансийский автономный округ	13.08.2004	«BB–»/Стабильный	–/–

Продолжение таблицы 23

1	2	3	4
Татарстан	08.09.2004	«В–»/Позитивный	–/–
Уфа	14.04.2004	«В»/Стабильный	–/–
Ямало-Ненецкий автономный округ	21.10.2004	«В+»/Стабильный	–/–

Источник: Standard&Poor's.

Проблемы урегулирования просроченного долга

Несмотря на повышение кредитных рейтингов ряда субъектов Федерации, до сих пор не решены вопросы урегулирования просроченной задолженности. По данным Минфина России, объем просроченной (неурегулированной) задолженности увеличился с ноября 2003 по октябрь 2004 г. более чем на 8,7 млрд руб. в номинальном выражении – с 20,3 до 29,0 млрд руб., что составило 1,02% доходной части консолидированного регионального бюджета, или 0,17% ВВП.

Неурегулированная задолженность по долговым обязательствам наиболее значительна в следующих регионах: в Чукотском АО – 6,1 млрд руб., или 31,9% доходной части бюджета, в Орловской области – 2,8 млрд руб., или 28,1% доходной части бюджета, в Оренбургской области – 2,5 млрд руб., или 9,3% доходной части бюджета, в Республике Тыва – 0,7 млрд руб., или 8,1% доходной части бюджета (табл. 24).

Таблица 24

Просроченная (неурегулированная) задолженность по долговым обязательствам субъектов Федерации

	Объем просроченной (неурегулированной) задолженности (тыс. руб.)*	Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности к доходам бюджета, %**
1	2	3
Центральный федеральный округ		
Белгородская область	106 063,5	0,5
Владимирская область	58 711,8	0,3
Костромская область	326 928,0	3,4
Курская область	109 830,0	0,8
г. Москва	500 000,0	0,1
Московская область	113 693,6	0,1
Орловская область	2 805 785,6	28,1
Рязанская область	1 233,1	0,0
Смоленская область	209 370,3	1,7
Тверская область	412 252,2	2,2
Ярославская область	643 068,3	3,0

Продолжение таблицы 24

1	2	3
Северо-Западный федеральный округ		
Республика Карелия	12 680,0	0,1
Архангельская область	62 776,0	0,3
Калининградская область	13 027,2	0,1
Ленинградская область	709,0	0,0
Новгородская область	23 821,5	0,3
Псковская область	389 164,7	4,1
Южный федеральный округ		
Волгоградская область	33 736,7	0,1
Кабардино-Балкарская Республика	160 250,0	2,0
Краснодарский край	455 898,2	0,7
Республика Адыгея	43 244,0	0,9
Республика Калмыкия	48 920,0	0,8
Республика Северная Осетия-Алания	599 750,2	5,7
Ставропольский край	984 105,7	3,9
Приволжский федеральный округ		
Кировская область	80 293,0	0,4
Нижегородская область	617 203,3	1,5
Оренбургская область	2 502 191,3	9,3
Пензенская область	509 120,7	3,2
Пермская область	659,6	0,0
Республика Башкортостан	106 791,5	0,2
Республика Мордовия	468 091,0	2,0
Республика Татарстан	194 525,0	0,2
Самарская область	285 576,8	0,6
Удмуртская Республика	539 529,6	2,5
Ульяновская область	118 727,9	0,9
Уральский федеральный округ		
Курганская область	103 343,0	0,8
Свердловская область	1 855,5	0,0
Тюменская область	816 354,0	1,4
Челябинская область	23 902,7	0,0
Сибирский федеральный округ		
Алтайский край	249 415,7	0,7
Иркутская область	20 137,0	0,1
Красноярский край	935 563,4	1,3
Новосибирская область	325 298,9	0,9
Омская область	941 195,1	2,6
Республика Тыва	662 284,3	8,1
Республика Хакасия	2 444,7	0,0
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	26 229,0	0,5
Томская область	500 414,0	2,4
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	65 702,0	2,2
Дальневосточный федеральный округ		
Камчатская область	937 795,9	7,3
Магаданская область	20 450,0	0,2

Продолжение таблицы 24

1	2	3
Приморский край	424 594,0	1,2
Республика Саха (Якутия)	2 121 595,9	3,6
Хабаровский край	6 250,5	0,0
Чукотский автономный округ	6 147 020,7	31,9
Итого	28 964 081,8	1,02

*По данным на 1 октября 2004 г.

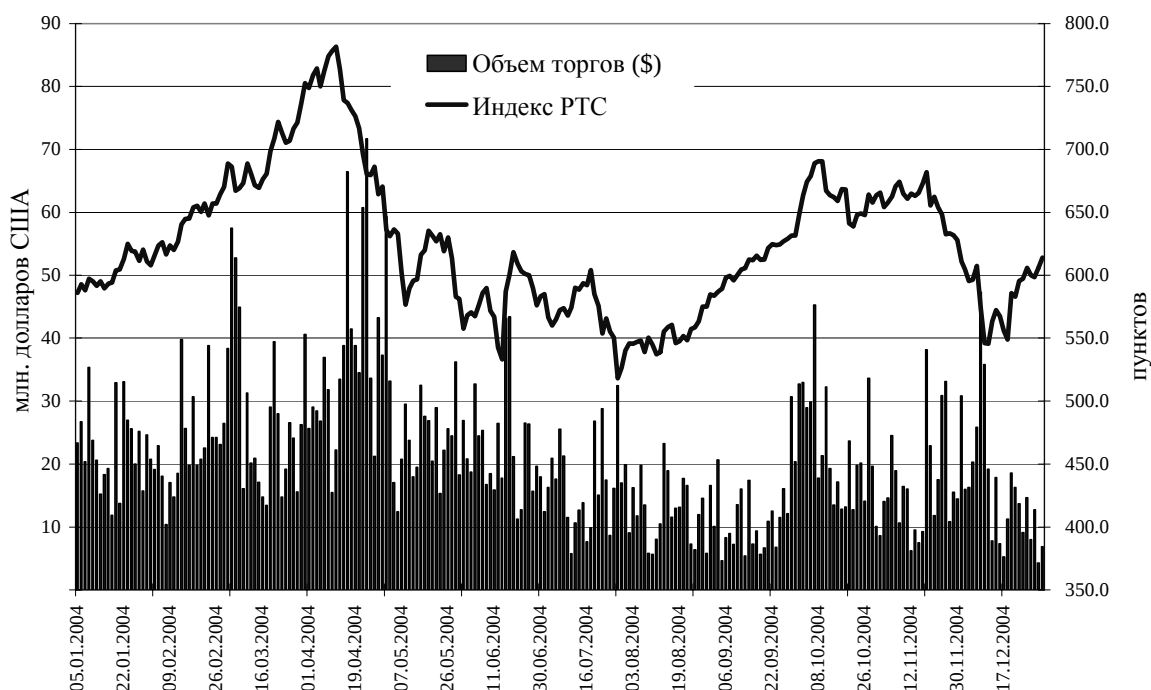
**Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности на 1 октября 2004 г. к доходам регионального (неконсолидированного) бюджета за 2004 г.

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

2.4.3. Фондовый рынок

По результатам 2004 г. российский фондовый рынок продемонстрировал более скромный рост, чем в предыдущие годы (рис. 20). В течение года наблюдались периоды довольно существенного падения российских фондовых индексов, причиной чему стали возросшие политические риски, связанные с продолжающейся атакой на НК «ЮКОС». Предъявление налоговых претензий за 2001–2003 гг., арест счетов и активов компании, предъявление обвинений и задержание ряда высокопоставленных сотрудников «ЮКОСа» и, в конечном итоге, продажа основного добывающего актива компании – «Юганскнефтегаза» в счет налоговых претензий – все это вызывало продажи по всему спектру российских «голубых фишек», что в результате привело к снижению фондовых индикаторов. Определенное негативное влияние на динамику российских финансовых рынков и, в частности, рынка акций оказал «кризис доверия» в банковском секторе, наблюдавшийся в июне-июле прошедшего года.

Вместе с тем благоприятная макроэкономическая конъюнктура на фоне чрезвычайно высоких цен на нефть и нефтепродукты на мировом рынке удерживали рынок акций от существенного падения и в отдельные периоды способствовали заметному росту котировок. Кроме того, положительный эффект на динамику рынка оказал прошедший в сентябре аукцион по продаже пакета акций НК «ЛУКОЙЛ», принадлежащего государству. Присвоение России инвестиционного рейтинга агентством Fitch также является положительным фактором динамики российского рынка акций в 2004 г.



Источник: Фондовая биржа РТС.

Рис. 20. Динамика фондового индекса РТС и объема торгов в 2004 г.

За 2004 г. российский фондовый индекс РТС вырос на 46,7 пункта – с 567,40 до 614,11 пункта, что составляет 8,23%. Таким образом, в прошедшем году фондовый рынок продемонстрировал довольно скромные показатели роста по сравнению с 2003 г., когда индекс РТС по абсолютной величине вырос на 206,46 пункта (+57,22%). Что касается активности инвесторов, то в 2004 г. она оказалась также несколько меньшей по сравнению с 2003 г. В частности, оборот на классическом рынке акций в РТС в 2004 г. составил около 5,7 млрд долл., что меньше аналогичного показателя за 2003 г. (6,1 млрд долл.). Таким образом, объем торгов в прошедшем году снизился приблизительно на 7% по отношению к аналогичному показателю 2003 г. Кроме того, в 2004 г. было заключено 48,84 тыс. сделок по сравнению с 56,269 тыс. годом ранее, что свидетельствует о более низкой активности инвесторов, чем годом ранее. Среднедневной оборот торгов по акциям, входящим в расчет индекса РТС, в торговой системе в 2004 г. составил 21,15 млн долл., снизившись приблизительно на 11,9% по сравнению с 2003 г. (24,0 млн долл.).

В динамике рынка можно выделить несколько характерных периодов. В начале года с января по апрель на рынке преобладал повышательный тренд в котировках акций, на фоне которого индекс РТС поднялся на 195,47 пункта – с отметки 586,08 до 781,55 пункта (+33,35%). Таким образом, индекс РТС достиг нового исторического максимума, который был зафиксирован 12 апреля 2004 г. При этом рост индекса РТС сопровождался заметным повышением объема торгов. Так, если в январе и феврале месячный объем торгов по ак-

циям, используемым для расчета индекса РТС, составлял около 430 млн долл., то в марте и апреле он возрос до 617 и 830 млн долл. соответственно. При этом стоит отметить, что именно в апреле был зафиксирован максимум значения дневного объема торгов, составивший 22 апреля 71,67 млн долл. Среди основных причин положительной динамики рынка акций за этот период следует выделить крайне высокий уровень ликвидности в банковском секторе, который на протяжении всего I квартала года неуклонно повышался, что способствовало увеличению свободных средств у инвесторов и, по крайней мере, частично росту спроса на акции. Определенную поддержку рынку оказали и результаты выборов президента РФ, после которых повышенный интерес к российскому рынку акций начали проявлять нерезиденты, расценившие победу В. Путина как свидетельство в пользу политической и макроэкономической стабильности в будущем.

Однако в середине апреля на рынке акций произошел перелом восходящего тренда. Падение рынка началось после наложения ареста на активы «ЮКОСа» и последующего решения рейтингового агентства Standard&Poor's о снижении рейтинга компании. Появление информации о том, что правительство рассматривает возможность приобретения акций генерирующих компаний не только в обмен на акции РАО «ЕЭС России», но и за денежные средства также способствовало «развороту» восходящего тренда. В результате к 28 июля индекс РТС опустился до минимального за год значения и составил 518,15 пункта, снизившись на 33,7% (263,4 пункта) по отношению к максимальному значению индекса 12 апреля. Оборот торгов на протяжении мая–июля постепенно снижался, что определялось фактором «летнего затишья». Так, если в мае и июне оборот торгов по акциям, используемым при расчете индекса РТС, находился приблизительно на среднем для всего года уровне (соответственно 419 и 482 долл.), то в июле данный показатель уже составил около 368 млн долл.

Отметим, что в мае–июле волатильность рынка акций заметно возросла. В мае причиной возросшей волатильности котировок стало ухудшение денежной ликвидности в банковском секторе, поддерживающей рынок в течение первых четырех месяцев года. Причиной роста волатильности рынка в июне были новости по делу «ЮКОСа»: любая информация зачастую приводила к значительным колебаниям котировок акций не только самой компании, но и наиболее ликвидных бумаг. В частности, значительная коррекция на рынке акций в июне была обусловлена заявлением В. Путина о том, что правительство не заинтересовано в банкротстве такой компании, как «ЮКОС». Эта информация вызвала лавинообразный рост спроса на все «голубые фишки» и привела к локальной повышательной коррекции рынка в целом. Вместе с тем нервозность в банковском секторе в июне не способствовала поддержанию положительной динамики и в дальнейшем вызвала восстановление общей негативной тенденции на рынке. В июле отечественный рынок крайне негативно отреагировал на заявление представителей Минюста о возможно-

сти продажи основного добывающего актива НК «ЮКОС» – «Юганскнефтегаза» в счет налоговой задолженности компании.

Следующий этап динамики российского фондового рынка в 2004 г. – период роста котировок с начала августа до середины октября. За этот период индекс РТС вырос на 172,37 пункта по отношению к 28 июля, что в процентном отношении составляет около 33,27%. При этом зафиксированный рост происходил на фоне довольно низкой активности инвесторов. В частности, оборот торгов по бумагам, входящим в листинг для расчета индекса РТС, в августе и сентябре составил 277 и 262 млн долл., что приблизительно в 1,6–1,7 раза ниже среднемесячного значения за 2004 г. (около 442 млн долл.). Однако уже в октябре после окончания сезона отпусков активность инвесторов восстановилась до нормального уровня – оборот торгов в РТС по акциям, используемым для расчета индекса, составил 470 млн долл.

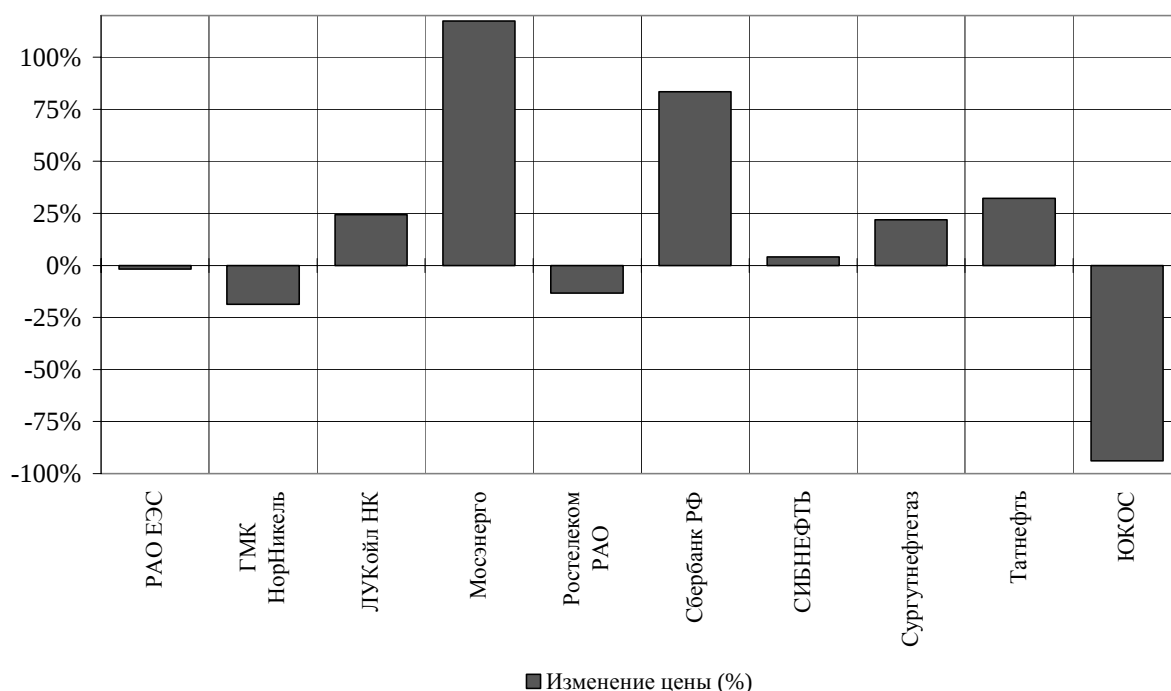
В этот период основное влияние на движение цен акций оказывал целый ряд как благоприятных, так и негативных факторов. В частности, существенный рост цен на нефть в августе и последующие месяцы ощутимо поддерживал котировки акций российских нефтяных компаний. Сентябрь, в свою очередь, оказался довольно насыщенным в плане благоприятных корпоративных новостей: активизировался процесс принятия ключевых решений в рамках реформы электроэнергетики, что способствовало заметному росту стоимости бумаг энергетических компаний, в первую очередь акций РАО «ЕЭС России» и ОАО «Мосэнерго»; успешно прошел аукцион по продаже госпакета акций «ЛУКОЙЛа», победителем которого стала американская СоноPhillips, помимо этого заявившая о готовности увеличить долю в компании до 20%. При этом ситуация с «ЮКОСом» стала оказывать существенно меньшее влияние на рынок не только из-за развившегося «иммунитета» инвесторов к негативным новостям, но и за счет снижения веса акций «ЮКОСа» в индексе фондового рынка. Краткосрочное негативное влияние на рынок акций в сентябре оказала информация о депутатском обращении в Генпрокуратуру о необходимости расследования «серых» схем, используемых нерезидентами для приобретения обыкновенных бумаг этой компании.

Сигналом к слому восходящего тренда и началу стадии консолидации послужило сообщение Минюста об оценке «Юганскнефтегаза» на сумму около 10,4 млрд долл., что оказалось существенно ниже ожиданий рынка. До середины ноября движения рынка носили ограниченный характер и индекс РТС находился в диапазоне 640–670 пунктов. Активность инвесторов была на уровне несколько ниже среднего. Так, месячный объем торгов по акциям, входящим в листинг для расчета индекса РТС, составил около 350 млн долл.

В течение последних полутора месяцев 2004 г. на рынке акций наблюдалось падение цен торгуемых бумаг, которое завершилось небольшой коррекцией. Так, с 18 ноября по 10 декабря 2004 г. индекс РТС снизился на 136,35 пункта – с 681,87 до 545,52 пункта, что составило примерно 20%. Поводом для начала очередного снижения после некоторого восстановления утраченных позиций стало заявление представителей Минюста РФ о том, что дата

аукциона по продаже основного добывающего актива НК «ЮКОС» – «Юганскнефтегаза» назначена на 19 декабря. Кроме того, компании были предъявлены новые налоговые претензии в размере 9 млрд долл., что повысило суммарный налоговый долг компании на тот момент до 14 млрд долл. Более того, падение рынка ускорилось после того, как правительство не только перенесло дату обсуждения реформы электроэнергетики, но и сняло с повестки дня вопрос о приватизации ОГК, что фактически свидетельствовало о неготовности к продаже генерирующих мощностей. При этом падение происходило на фоне достаточной активности инвесторов: объем торгов за данный период (с 18 ноября по 10 декабря 2004 г.) составил около 406 млн долл., что несколько ниже среднемесячного показателя.

За последние три недели декабря (с 11 по 31 декабря) индекс РТС повысился на 68,59 пункта – до отметки 614,11 пункта. Некоторое падение индекса наблюдалось непосредственно после завершения аукциона по продаже «Юганскнефтегаза», формальным победителем которого и покупателем компании стала никому не известная «Байкалфинансгруп». Тем не менее неопределенность спала к концу недели, когда выяснилось, что покупатель основного добывающего актива «ЮКОСа» был приобретен «Роснефтью», после чего активность инвесторов на рынке заметно снизилась, и торги российскими акциями в 2004 г. закончились на фоне небольшой коррекции, позволившей индексу РТС закончить год в положительной области.



Источник: Фондовая биржа РТС.

Рис. 21. Изменение курсовой стоимости «голубых фишек» по итогам 2004 г.

В отличие от 2003 г., когда все «голубые фишки» характеризовались заметным приростом курсовой стоимости, 2004 г. в целом стал годом относительной стабильности курсов акций (рис. 21). Так, наиболее прибыльными в прошедшем году стали инвестиции в акции ОАО «Мосэнерго», курсовой доход по которым составил 117,52% (114,79% в 2003 г.). Несколько меньшей доходностью характеризуются акции ОАО «Сбербанк России», которые за год подорожали на 83,46% (37,43% в 2003 г.). Заметно меньший темп прироста курсовой стоимости продемонстрировали акции ОАО «Татнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ» и ОАО «Сургутнефтегаз», которые за прошедший год подорожали соответственно на 32,31% (44,2% в 2003 г.), 24,39% (49,07% в 2003 г.) и на 21,95% (81,4% в 2003 г.). Последней «голубой фишкой», закончившей год в положительной области, стала ОАО «Сибнефть», акции которой подорожали лишь на 4,11% (28,33% в 2003 г.). Наименьший темп снижения цен по итогам 2004 г. продемонстрировали акции РАО «ЕЭС России» – падение составило всего 1,72% (+112,36% в 2003 г.). Акции ОАО «Ростелеком» и ОАО «ГМК «Норильский никель» в 2004 г. подешевели на 13,27% (+66,67% в 2003 г.) и на 18,67% (+220,38% в 2003 г.) соответственно. Лидером падения в 2004 г. стали акции «опальной» НК «ЮКОС», рыночная стоимость которых за прошедший год снизилась на 93,82% (+14,89% в 2003 г.). Таким образом, некогда наиболее привлекательная «голубая фишка» российского рынка акций стала явным аутсайдером.

Среди компаний «второго эшелона» максимальный прирост курсовой стоимости по итогам 2004 г. был у акций ОАО «Верхнесалдинское металлургическое объединение» (336,99%), Жигулевской ГЭС (250,0%), Зейской ГЭС (225,93%). При этом активность торгов по перечисленным бумагам оставалась на относительно низком уровне. С акциями компаний энергетического сектора было совершено менее 50 сделок (за исключением лидера повышения), тогда как с акциями «Верхнесалдинского металлургического объединения» – 580 сделок. Однако необходимо отметить, что в числе 10 компаний – лидеров прироста курсовой стоимости 5 представляют сектор электроэнергетики.

Лидером по обороту в РТС вновь стали акции РАО «ЕЭС России», доля которых по итогам 2004 г. составила около 25,86% против 30,23% в 2003 г. Доля «ЛУКОЙЛа» выросла с 17,87% в 2003 г. до 21,2% в 2004 г. Третье место по объему торгов в 2004 г. среди «голубых фишек» заняли акции ОАО «ГМК «Норильский никель», оборот по которым в РТС составил 10,55% общего оборота против 4,74% в 2003 г. Сделки с акциями НК «ЮКОС» составили 8,69% по сравнению с 14,28% в 2003 г. Замыкает список лидеров «Сургутнефтегаз», оборот торгов акциями которого в 2003 и 2004 гг. составил соответственно 10,23 и 6,14%. Таким образом, в 2004 г. доля операций с акциями пяти указанных эмитентов в РТС составила около 72,44% против 77,35% в 2003 г.

По данным на 31 декабря 2004 г., пятерка компаний – лидеров по размеру капитализации выглядела следующим образом: «Сургутнефтегаз» – 26,65 млрд долл. (20,76 млрд долл. в 2003 г.), «ЛУКОЙЛ» – 26,01 млрд (19,77 млрд долл.

в 2003 г.), «Сибнефть» – 14,22 млрд (13,5 млрд долл. в 2003 г.), ОАО «ГМК «Норильский никель» – 11,87 млрд (13,94 млрд долл. в 2003 г.), РАО «ЕЭС России» – 11,70 млрд долл. (11,45 млрд долл. в 2003 г.). Таким образом, перечень компаний-лидеров в 2004 г. несколько изменился по сравнению с 2003 г. Так, на 1-е место по капитализации вышла компания «Сургутнефтегаз», которая в 2003 г. занимал 2-е место после «ЮКОСа». Важно отметить, что по результатам прошедшего года три из пяти наиболее капитализированных компаний России представляют нефтегазовый сектор³², тогда как в 2003 г. их было четыре. Столь устойчивое положение сырьевых компаний по капитализации определяется благоприятной конъюнктурой сырьевых рынков в 2004 г. Кроме того, в пятерку лидеров вошло РАО «ЕЭС России», которое в прошлом году занимало 6-е место. Успех энергетического монополиста можно объяснить продвижением реформы электроэнергетики, что стимулировало спрос инвесторов на акции компании. Среди компаний несырьевого сектора экономики наибольшую капитализацию, как и в прошлом году, имеет Сбербанк России – на конец года она составила 9,33 млрд долл. (4,99 млрд долл. в 2003 г.).

Рынок срочных контрактов

В декабре 2004 г. рынку срочных контрактов FORTS исполнилось почти три с половиной года. С каждым годом оборот срочного рынка существенно увеличивался, и 2004 г. не стал исключением. Так, по результатам прошедшего года, суммарный оборот торгов фьючерсами и опционами на срочном рынке составил около 336,37 млрд руб. против 214 млрд в 2003 г. Иными словами, оборот рынка срочных контрактов FORTS в 2004 г. вырос практически в 1,5 раза по сравнению с 2003 г. Участниками торгов было заключено около 1,5 млн сделок, что составило около 41,5 млн контрактов (901 тыс. сделок, 34 млн контрактов в 2003 г.). Таким образом, приведенные цифры свидетельствуют о том, что активность инвесторов в данном сегменте фондового рынка заметно возросла по сравнению с 2003 г. Суммарный объем открытых позиций по стандартным контрактам на конец рассматриваемого периода (31 декабря) достиг 8 млрд руб., 992 тыс. контрактов (2,335 млрд руб., 339 тыс. контрактов в 2003 г.) и вырос в 3,5 раза в рублях и в 2,9 раза в контрактах.

В сегменте срочных контрактов в 2004 г., как и годом ранее, основную долю составляли операции с фьючерсами: на них приходилось более около 91,95% (94,4% 2003 г.) суммарного объема торгов, или 309,3 млрд руб. (201,9 млрд руб. в 2003 г.), тогда как по опционам было заключено сделок всего лишь на 27,06 млрд руб. (12,1 млрд руб. в 2003 г.). Таким образом, в прошедшем году доля операций с опционами по обороту несколько увеличилась по сравнению с 2003 г., хотя и незначительно. По-прежнему наиболее привлекательными для инвесторов инструментами в 2004 г. оставались фьючерсные контракты на курсовую стоимость акций РАО «ЕЭС России». Несмотря на это,

³² В данном обзоре не учитывается капитализация ОАО «Газпром», поскольку отсутствуют официальные данные о ней.

их доля в общем объеме торгов снизилась с 66% в 2003 г. до 54% в 2004 году и составила 182 млрд руб. На вторую позицию с третьей (в 2003 г.) переместились фьючерсы на курс акций ОАО «Газпром»: доля сделок с этим инструментом в 2004 г. составила около 19,6% (66 млрд руб.) против 7% в 2003 г. Доля сделок с фьючерсами НК «ЛУКОЙЛ» в 2004 г. составила 12,8% (43 млрд руб.) по сравнению с 12,9% в 2003 г. В 2004 г. на рынке появилось два новых контракта: опцион на фьючерсный контракт на курс акций ОАО «Ростелеком» и фьючерсный контракт на курс акций ОАО «ГМК «Норильский никель». Таким образом, в настоящее время участники FORTS имеют возможность проводить операции по 8 фьючерсным и 4 опционным контрактам.

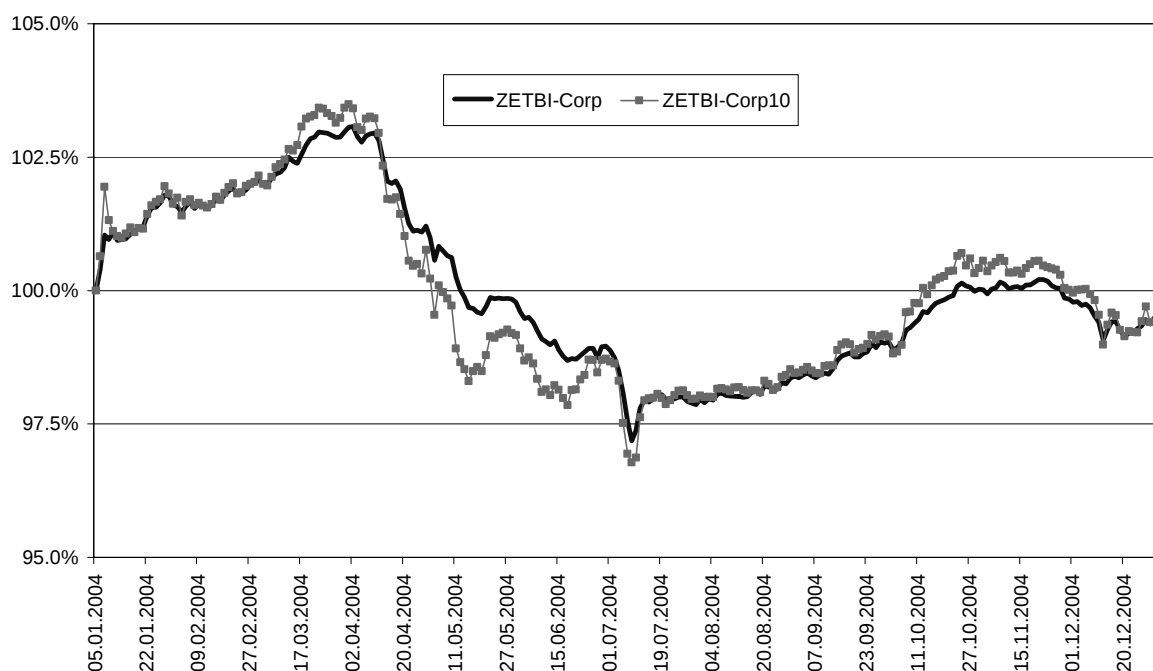
Рынок корпоративных облигаций

Динамика рынка корпоративных долговых инструментов в целом повторяла ситуацию на рынке акций. Однако в отличие от рынка акций, который по итогам года несколько вырос, конъюнктура рынка корпоративных облигаций несколько ухудшилась. Об этом, в частности, свидетельствует динамика индексов корпоративных облигаций, рассчитываемых банком «Зенит» на основе рыночных котировок облигаций, торгуемых на ММВБ³³. Так, по итогам 2004 г. индекс ZETBI-Corp снизился на 0,42 пункта (–0,38%) – с 111,11 до 110,69 пункта. При этом индекс ZETBI-Corp10, рассчитываемый на основе котировок наиболее ликвидных корпоративных облигаций, за прошедший 2004 г. снизился на 0,31 пункта (–0,27%) – с 115,8 до 115,49 пункта.

Как уже было отмечено выше, на рынке корпоративных облигаций можно выделить несколько периодов, на протяжении которых там преобладали тенденции к повышению или понижению котировок, которые в целом совпадают с аналогичными периодами улучшения или ухудшения конъюнктуры на рынке акций. Вместе с тем волатильность рынка корпоративных облигаций была заметно ниже волатильности рынка акций (рис. 22).

В течение I квартала на рынке корпоративных облигаций наблюдался значительный рост котировок на фоне постоянно растущей активности инвесторов. Так, в январе, феврале и марте объем торгов корпоративными облигациями на ММВБ составлял 39,7 млрд, 55,32 млрд и 60,5 млрд руб. соответственно. Столь благоприятная конъюнктура на рынке была в первую очередь обусловлена избыточной ликвидностью в банковском секторе и некоторым укреплением курса рубля по отношению к доллару США. Динамика доходности американских государственных облигаций также способствовала повышению цен корпоративных облигаций. При этом если в январе и марте спрос в основном был сосредоточен на вторичном рынке, что непосредственным образом отражалось на котировках, то в феврале цены облигаций росли на фоне значительного первичного предложения. Дополнительными факторами роста в марте была крайне благоприятная конъюнктура сырьевых рынков, а также переизбрание В. Путина на второй срок на президентских выборах.

³³ Индексы ZETBI-Corp и ZETBI-Corp10 рассчитываются банком «Зенит» с 3 января 2002 г.



Источник: Банк «Зенит».

Рис. 22. Динамика ценовых индексов корпоративных облигаций в 2004 г.
(5 января 2004 г. = 100%)

II квартал 2004 г. можно охарактеризовать как период разворота восходящей тенденции на рынке корпоративного долга. Котировки падали довольно высокими темпами, при этом периоды положительной коррекции были краткосрочны. Активность инвесторов в значительной степени колебалась. Если в апреле оборот торгов секции корпоративных облигаций ММВБ составил около 68,8 млрд руб., то в мае и июне – 35,5 млрд и 48,8 млрд руб. соответственно. Падение цен частично было обусловлено ухудшением внешней конъюнктуры: доходность казначейских облигаций США начала расти. Внутренние события также формировали негативный фон. Среди них заметное влияние на рынок оказало некоторое ослабление курса рубля, а также ряд довольно крупных размещений облигаций в апреле и мае. Однако основное влияние на динамику котировок оказывала крайне неблагоприятная ситуация с ликвидностью в банковском секторе. С одной стороны, разрастание кризисных явлений на рынке межбанковского кредита толкало многие банки 2–3-го круга для пополнения ликвидности к продаже облигаций, и тем самым это оказывало давление на цены. С другой стороны, крупные банки, имея избыточную ликвидность из-за сокращения лимитов на рынке МБК, покупали облигации первого эшелона, что поддерживало цены. Несмотря на это, к концу июня – началу июля напор продавцов на рынке корпоративных облигаций вновь усилился и уже по большому перечню выпусков, что было обусловлено

слухами о проблемах у Гута-банка и «набегом» частных вкладчиков на Альфа-банк. В результате котировки бумаг в середине лета демонстрировали повторяющиеся «взлеты и падения» на фоне нисходящего тренда. Неблагоприятная ситуация на рынке ограничивала возможности эмитентов занять средства на приемлемых условиях, поэтому многие заемщики приняли решение перенести размещение облигаций на более поздний срок.

В июле на рынке корпоративных облигаций было зафиксировано максимальное снижение котировок. Так, индекс корпоративных облигаций, рассчитываемых банком «Зенит» на основе котировок ММВБ, 8 июля составил 107,9 пункта, а индекс 10 наиболее ликвидных облигаций опустился до уровня 112,08 пункта. Таким образом, в начале месяца рынок в целом стабилизировался на фоне улучшения ситуации в банковской системе. Оборот торгов по корпоративным облигациям составил 49,12 млрд руб. Положение на мировом долговом рынке также оставалось стабильным: доходность облигаций американского правительства несколько снизилась. Однако внутренние факторы оказывали относительно большее влияние на котировки. Так, в связи с ажиотажем частных вкладчиков банки должны были держать достаточный объем ликвидности, что стимулировало продажи активов и в том числе облигаций российских корпораций. Негативным также стало заявление агентства S&P's относительно слабых перспектив повышения кредитного рейтинга России из-за политических рисков, связанных с делом «ЮКОСа», проблемами в банковской сфере и с торможением реформы электроэнергетики. Ключевым событием месяца стало появление информации о возможной продаже «Юганскнефтегаза», после чего на рынке корпоративного долга, как и в других сегментах российского финансового рынка, начались активные продажи, приведшие к заметному снижению котировок.

В период с августа по октябрь рынок корпоративных облигаций находился в стадии постепенного восстановления котировок. В августе в связи с сезоном отпусков активность на рынке была на низком уровне. Внешние факторы оставались благоприятными для долгового рынка, в том числе и российского. Стабильная ситуация с банковской ликвидностью на фоне летнего затишья способствовала консолидации котировок на достигнутых уровнях. Вместе с тем во второй половине месяца после появления информации о желании правительства Москвы разместить два новых выпуска на рынке наблюдались продажи этих бумаг, что могло быть обусловлено желанием инвесторов создать благоприятную конъюнктуру перед началом торгов. Вместе с тем результаты размещения не совпали с ожиданиями большинства участников, что привело к фиксации прибыли на рынке. В начале сентября на рынке наблюдалось некоторое затишье после завершения «московских» аукционов, в середине месяца резко возрос спрос на бумаги первого эшелона. Причиной этому стала публикация данных по уровню инфляции, из которых стало ясно, что ЦБ будет сложно одновременно выполнить целевые установки по инфляции (10%) и укреплению курса рубля (7%). Некоторый рост курса доллара, возможно, был расценен инвесторами как сигнал того, что ЦБ РФ сделал вы-

бор в пользу инфляции и не стал повышать курс валюты. Это привело к тому, что спекулянты стали закрывать позиции на валютном рынке и вкладывать средства в длинные облигации. Однако Центробанк продолжал поддерживать курс доллара на уровне выше 29 руб., что снизило оптимизм инвесторов и привело к коррекции цен на рынке. В октябре активность инвесторов на рынке корпоративных и региональных облигаций оставалась на рекордно высоком уровне, и котировки наиболее ликвидных выпусков завершили месяц в положительной области. Оборот рынка корпоративных облигаций составил около 79,2 млрд руб. Положительная динамика рынка поддерживалась также решением рейтингового агентства Moody's поднять рейтинги Внешторгбанка и Сбербанка на пункт выше странового.

После довольно длительного роста в ноябре на рынке наступила коррекционная фаза. В середине месяца при отсутствии ясности в отношении приоритетов политики ЦБ на валютном рынке факторы инфляции и курса оказывали существенно меньшее влияние на динамику котировок. В такой ситуации основное влияние на динамику цен оказывала внешняя конъюнктура и, в частности, негативная динамика базовых активов. В декабре после ноябрьского падения наблюдалось восстановление активности инвесторов, на фоне которого тем не менее происходило снижение котировок по наиболее ликвидным выпускам. Существенный объем первичного предложения оттянул на себя значительную часть ликвидности, что способствовало игре на понижение на вторичном рынке. Затем информация о налоговых претензиях к «Вымпелкому» вызвала массовые продажи, особенно в секторе телекоммуникаций. Вместе с тем ситуация на первичном рынке была несколько лучше, о чем свидетельствовало успешное размещение облигаций РЖД на фоне высокого уровня ликвидности в банковском секторе.

Активность эмитентов на первичном рынке на протяжении года существенно различалась. Так, максимальный объем размещений корпоративных и региональных облигаций на первичном рынке был зафиксирован в апреле и составил приблизительно 27,93 млрд руб., тогда как минимальный составил 4,81 млрд руб. и наблюдался в мае 2004 г. Суммарный объем первичных размещений корпоративных облигаций за весь 2004 г. составил около 194,87 млрд руб. против 84 млрд руб. в 2003 г.

Факторы динамики российского фондового рынка

Динамика российского фондового рынка в 2004 г. определялась целым рядом факторов, которые условно можно подразделить на следующие группы:

- внутривалютная ситуация;
- взаимоотношения с международными финансовыми организациями;
- положение на международных финансовых рынках;
- цены на мировых рынках сырья (в частности, нефти).

Каждая из представленных групп факторов на протяжении 2004 г. оказывала неоднозначное влияние на динамику различных сегментов российского финансового рынка. Поэтому далее влияние каждой из этих групп

факторов будет проанализировано более подробно, а последняя будет подробно рассмотрена ниже в соответствующем разделе настоящего обзора.

Внутриполитическая ситуация. 2004 г. стал годом дальнейшего увеличения давления власти на бизнес-сообщество России, закономерно сопровождавшегося повышением политических рисков на российском финансовом рынке. Хотя переизбрание В. Путина на второй президентский срок было расценено инвесторами как подтверждение неизменности политического курса, стало понятно, что курс правительства ориентирован на увеличение вмешательства государства в частный сектор.

Свидетельством этому прежде всего является планомерное наступление власти на НК «ЮКОС» в 2004 г. Так, в апреле 2004 г. по решению суда был наложен арест на активы компании, после чего рейтинговое агентство Standard&Poor's распространило заявление о снижении долгосрочного рейтинга компании. В мае Арбитражный суд Москвы принял решение о взыскании с НК «ЮКОС» свыше 99 млрд. руб. налогов, пени и штрафов за 2000 г. В июле компании со стороны МНС были предъявлены новые налоговые претензии по итогам проверки за 2001 г. Кроме того, в конце месяца на рынок поступила информация о возможной продаже основного добывающего актива компании – «Юганскнефтегаза» в счет долгов по налогам и сборам. В сентябре Минюст сообщил об оценке стоимости 100% акций «Юганскнефтегаза» в размере 10,4 млрд долл., что оказалось значительно ниже ожиданий рынка и оценки инвестиционного банка Drezdner Kleinwort. Более того, позже появилась информация о вероятности продажи 77% акций «Юганскнефтегаза» с дисконтом 60%. В конце года давление на компанию усилилось: в ноябре «ЮКОСу» были предъявлены новые налоговые претензии в размере 9 млрд долл., что повысило суммарные налоговые требования до 14 млрд долл., т.е. выше, чем суммарная капитализация компании на тот момент. А уже в декабре основное внимание инвесторов было сосредоточено на результатах аукциона по продаже «Юганскнефтегаза», формальным покупателем этой компании стала никому не известная «Байкалфинансгруп». Неопределенность вокруг аукциона была устранена лишь после того, как выяснилось, что покупатель основного добывающего актива «ЮКОСа» был приобретен «Роснефтью».

Дополнительный рост политических рисков был вызван появлением в декабре информации о предъявлении налоговых претензий «Вымпелкому» – компании, образованной позднее периода «сомнительных» приватизационных сделок и являющейся одной из самых прозрачных компаний России.

Таким образом, 2004 г. ознаменовался значительным повышением политических рисков и ростом давления властных структур на частный сектор экономики. Именно влияние политических факторов привело к тому, что фондовый рынок России по итогам года продемонстрировал практически нулевую динамику, несмотря на крайне благоприятную конъюнктуру мировых сырьевых рынков.

Взаимоотношения с международными финансовыми организациями. В течение года отношения России и международных финансовых организаций

складывались довольно успешно. Свои долговые обязательства Россия выполняла согласно ранее утвержденному графику и в полном объеме. Кроме того, в сентябре 2004 г. появилась информация о том, что Россия намерена начать консультации с Парижским клубом кредиторов о досрочной выплате или обмене долга в размере 47,7 млрд долл.

В конце января международное рейтинговое агентство Standard&Poor's повысило кредитный рейтинг России по обязательствам в иностранной валюте с «BB» до «BB+» и в национальной валюте с «BB+» до «BBB-». В октябре рейтинговое агентство Moodys's Investors Service решило пересмотреть прогноз суверенного рейтинга России до «позитивного» в связи с улучшением макроэкономической ситуации в стране. Однако главным событием прошедшего года во взаимоотношениях с рейтинговыми агентствами стало повышение агентством Fitch долгосрочного кредитного рейтинга России в иностранной и национальной валюте до инвестиционного уровня «BBB-» с «BB+». Краткосрочный рейтинг России также был повышен. Представители агентства заявили, что повышение рейтинга стало возможным из-за значительных макроэкономических успехов России на фоне высоких цен на нефть и разумной налоговой политики. По их мнению, эти факторы продолжают способствовать снижению объема государственного и внешнего долга, а также значительному накоплению валютных резервов и становлению стабилизационного фонда. Все это, согласно заявлению, значительно увеличило способность российского правительства обслуживать свои долговые обязательства даже в случае существенного кризиса.

Положение на международных финансовых рынках. Прошедший 2004 г. характеризовался незначительным улучшением конъюнктуры мировых фондовых рынков. Так, по итогам года американские фондовые индикаторы Dow Jones и NASDAQ Composite выросли на 373,16 и 168,76 пункта, что в процентном отношении к показателям на начало 2004 г. составляет 3,58 и 8,41% соответственно (рис. 23). Отдельного внимания заслуживает тот факт, что волатильность американского фондового рынка в прошедшем году была значительно ниже, чем волатильность российского рынка акций. Основными факторами динамики рынка в 2004 г. стали крайне высокие цены на нефть, ограничивающие рост американской экономики и стимулирующие развитие инфляционных процессов. Увеличение угрозы роста инфляции в 2004 году стимулировало пересмотр федеральными властями приоритетов денежно-кредитной политики, что привело к неоднократному повышению базовой процентной ставки в США. Однако данный факт не оказывал значительного негативного влияния на рынок американских акций, поскольку ставка повышалась постепенно, и, как правило, ожидания рынка совпадали с решениями ФРС. Таким образом, эффект повышения ставки, по крайней мере, частично уже был отражен в ценах до момента повышения. Немаловажным фактором в 2004 г. стала обстановка на Ближнем Востоке. В частности, постоянные террористические акты в Ираке ограничивали оптимизм инвесторов. Наконец, в 2004 г. прошли выборы президента США, на которых победу одержал Джордж

Буш. Это событие свидетельствовало о том, что прежний политический курс в стране будет продолжен.

В январе динамика американского фондового рынка была в основном обусловлена крайне благоприятными корпоративными новостями: большинство корпораций США опубликовали информацию о результатах своей деятельности, которая в большинстве случаев оказалась лучше ожиданий аналитиков. Макроэкономическая статистика в целом носила положительный характер. Однако в феврале котировки начали плавное снижение, причиной чему стала опубликованная макроэкономическая статистика, в частности, неблагоприятные данные о состоянии рынка труда в США. Поскольку большая часть отчетов компаний корпоративного сектора оказалась лучше ожиданий, то резкого падения курсов не наблюдалось.

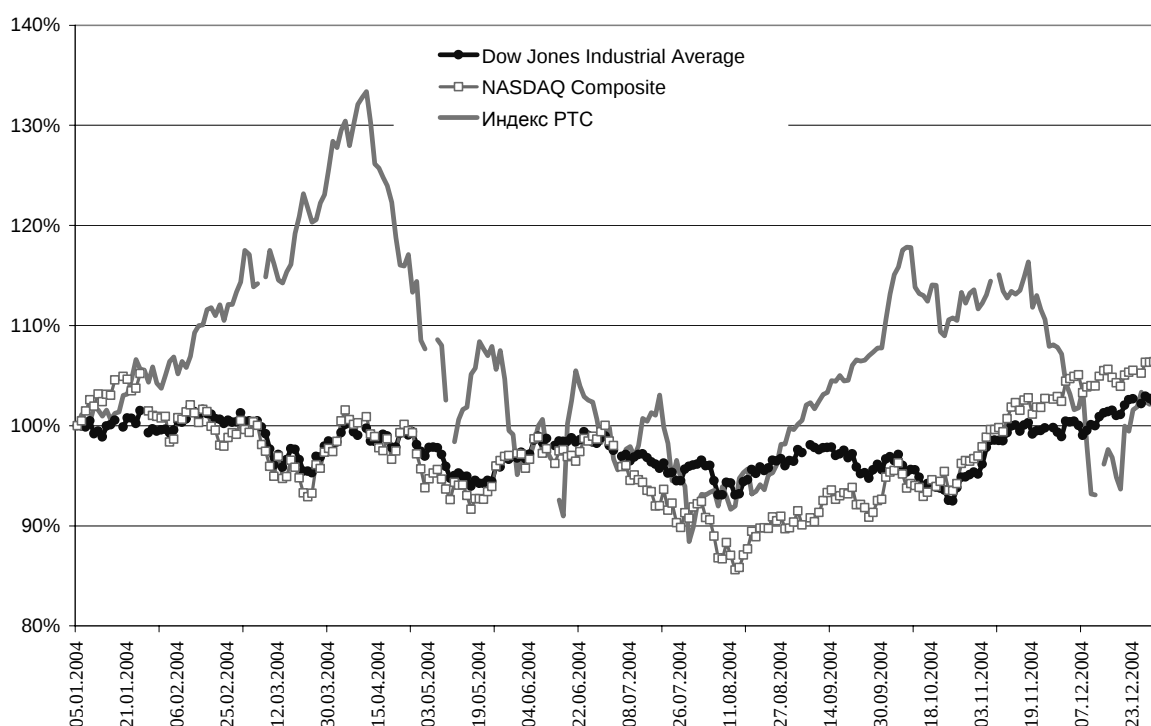


Рис. 23. Динамика американских индексов Dow Jones и NASDAQ в 2004 г. (31 декабря 2003 г. = 100%)

В марте падение рынка усилилось из-за замедления экономического роста в США и, в частности, в силу неблагоприятных данных по рынку труда, повышения мировых цен на нефть, а также снижения популярности президента США Дж. Буша. При этом даже решение комитета по открытому рынку ФРС не менять базовую процентную ставку не смогло приостановить падение рынка акций. Отдельно стоит отметить, что дополнительным фактором снижения стали теракты в Мадриде, которые были восприняты инвесторами как усиление террористической угрозы. В апреле и мае фондовый рынок находился под воздействием разнонаправленных факторов. С одной стороны, положительная макроэкономическая статистика, подтверждающая ускорение

экономического роста в США, и позитивные корпоративные новости способствовали росту индексов. С другой – высокие цены на нефть и ухудшение геополитической ситуации в Ираке воспринимались рынком негативно. Важно также отметить другой негативный фактор, довлевший над рынком и связанный с ростом экономики США: возможное повышение базовых процентных ставок, что способствовало бы пересмотру сложившихся ценовых уровней на фондовом рынке в сторону понижения.

В июне американские фондовые индексы несколько выросли. В начале месяца рынок в большей степени находился под воздействием негативного фактора, связанного с ожиданием повышения ставки процента: из выступления А. Гринспена стало ясно, что ФРС готова повышать процентные ставки в зависимости от темпов инфляции. Однако во второй половине месяца А. Гринспен несколько смягчил свою позицию, поскольку, по его словам, инфляция не является серьезным поводом для беспокойства в ближайшее время. Некоторое снижение цен на нефть в начале месяца, появление благоприятной макроэкономической статистики, а также некоторое снижение доходности государственных облигаций оказывали заметную поддержку рынку акций.

Тем не менее в июле и августе на рынке наблюдалось ухудшение рыночной конъюнктуры. В июле базовая процентная ставка в США была повышена на 0,25% – до 1,25%. Кроме того, преобладали негативные макроэкономические и корпоративные новости. В частности, показатели занятости оказались ниже ожидаемых значений, а цены на нефть вновь продолжили рост. Огромный торговый дефицит также не способствовал оптимизму инвесторов. Все это приводило к снижению американских фондовых индексов. Тем не менее к концу августа на рынке наблюдалась положительная коррекция, основной причиной которой стали технические факторы, а также заметное снижение мировых цен на нефть.

В сентябре и октябре динамика американских фондовых индексов в целом носила разнонаправленный характер при повышенной волатильности котировок. Положительную поддержку ценам оказывали сравнительно невысокая доходность государственных облигаций, упрочение позиций действующего президента в предвыборной гонке, тогда как отрицательную – прекращение коррекции цен на нефть и их последующий рост, негативные прогнозы корпоративных финансовых результатов, большая вероятность дальнейшего повышения процентной ставки и низкая активность на торговых площадках. Выступление А. Гринспена перед Бюджетным комитетом палаты представителей подтвердило существующее мнение о том, что рост экономики США замедлился и существуют серьезные проблемы (большой бюджетный дефицит и ситуация с занятостью).

На протяжении последних двух месяцев 2004 г. американские фондовые индексы заметно выросли, что объясняется влиянием ряда благоприятных факторов. В их числе победа Дж. Буша на президентских выборах в США и некоторое снижение мировых цен на нефть. Ряд положительных макроэкономи-

ческих и корпоративных новостей также способствовали росту котировок. Базовая процентная ставка была вновь повышена на 0,25 базисных пункта до 2% годовых, что, однако, оказало краткосрочное негативное влияние на рынок. Рост фондового рынка в начале декабря происходил на фоне существенного падения цен на нефть, тогда как негативное влияние на поведение инвесторов оказывал рост процентных ставок, которые в декабре были повышены до 2,25%. Ближе к концу декабря росту рынка способствовало появление информации о достаточно высоких темпах роста экономики США, а также относительно невысокая доходность государственных облигаций.

Новости корпораций

Заметный прогресс в деятельности некоторых российских корпораций отразился в присвоении им долгосрочных кредитных рейтингов или пересмотре уже существующих. Так, в конце января независимое рейтинговое агентство Standard&Poor's присвоило ОАО «Ростелеком» рейтинг корпоративного управления на уровне 6,4 по 10-балльной шкале. Согласно отчету рейтингового агентства, такое решение принято с учетом улучшения «Ростелекомом» политики по раскрытию информации, повышению доступности информации о компании, а также активности в отношениях с инвесторами. По мнению агентства, РАО «Ростелеком» опережает аналогичные российские компании по названным выше стандартам и находится на одном уровне со многими лучшими зарубежными компаниями в секторе телекоммуникаций.

В начале августа международные рейтинговые агентства Moody's и Standard&Poor's объявили о присвоении ОАО «ГМК «Норильский никель» кредитного рейтинга. Агентство Moody's присвоило ему долгосрочный кредитный рейтинг в иностранной валюте на уровне «Ba1» с прогнозом изменения «стабильный», а агентство Standard&Poor's – долгосрочный кредитный рейтинг в иностранной валюте на уровне «BB» с прогнозом изменения рейтинга на «стабильный». Кредитный рейтинг по национальной шкале присвоен на уровне «ruAA».

В октябре международное рейтинговое агентство Moody's изменило прогноз долгосрочного рейтинга в инвалюте «Ba1» Сбербанка России со «стабильного» на «позитивный». Рейтинг долговых обязательств банка повышен до «Baa2» и превосходит страновой рейтинг Российской Федерации. Данные решения, по заявлению представителей агентства, связаны со значительной ролью Сбербанка в экономике России и национальной банковской системе, особенно в сфере частных вкладов.

В самом начале ноября международное рейтинговое агентство Standard&Poor's повысило долгосрочный кредитный рейтинг РАО «ЕЭС России» с «B» до «B+» и подтвердило рейтинг «ruA+» по российской шкале с прогнозом «стабильный». По мнению агентства, повышение рейтинга отражает улучшение финансовых показателей РАО, постепенное улучшение характеристик рынков электроэнергии и тепла на фоне продолжающегося экономического развития России.

19 ноября 2004 г. международное рейтинговое агентство Fitch повысило рейтинг Сбербанка России до инвестиционного. Решение агентства последовало за аналогичным повышением странового рейтинга России. Долгосрочный рейтинг Сбербанка России повышен с уровня «ВВ+» до уровня «ВВВ-» при прогнозе «стабильный». Рейтинг выпуска международных облигаций банка также повышен до уровня «ВВВ-» с «ВВ+». Таким образом, все имеющиеся у Сбербанка России рейтинги находятся на инвестиционном уровне.

В октябре–декабре 2004 г. многие компании опубликовали финансовые результаты своей деятельности в 2004 г., среди которых отметим следующие.

19 ноября РАО «Газпром» представило не прошедшую аудит консолидированную промежуточную сокращенную отчетность за 1-е полугодие 2004 г., подготовленную в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО). Согласно представленным данным, за 6 месяцев 2004 г. выручка от продаж увеличилась на 12% по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. и составила 471 474 млн руб. Величина чистой прибыли за 6 месяцев 2004 г. снизилась на 13 797 млн руб., или на 13%, по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. и составила 89 964 млн руб.

В тот же день результаты промежуточной консолидированной финансовой отчетности за 1-е полугодие 2004 г. в соответствии с МСФО представило ОАО «ГМК «Норильский никель». В 1-м полугодии 2004 г. общая себестоимость реализованных металлов, выраженная в долларах США, выросла на 12% по сравнению с 1-м полугодием 2003 г. Объявленная прибыль по итогам 1-го полугодия 2004 г. составила 889 млн долл., что практически втрое выше аналогичного показателя за 2003 г.

В ноябре РАО «ЕЭС России» также обнародовало финансовые результаты деятельности в соответствии с российскими и Международными стандартами финансовой отчетности. Так, 1 ноября была опубликована финансовая отчетность группы РАО «ЕЭС России» за 1-е полугодие 2004 г. по МСФО. Доходы группы от основной деятельности за данный времени выросли на 41,9 млрд руб. – до 342,7 млрд руб., тогда как расходы увеличились на 36,9 млрд руб. и составили 300,9 млрд руб. Чистая прибыль за первые 6 месяцев прошедшего года превысила 15,4 млрд руб., что на 1,5 млрд руб. меньше, чем за 1-е полугодие 2003 г. Уменьшение показателя чистой прибыли связано с увеличением прибыли, приходящейся на долю миноритарных акционеров. Вместе с тем 15 ноября была обнародована бухгалтерская отчетность РАО «ЕЭС России» за 9 месяцев 2004 г. Выручка общества составила 24,77 млрд руб., что меньше показателя аналогичного периода предшествующего года. Чистая прибыль была на уровне 17,1 млрд руб. (на 2,31 млрд руб. меньше, чем в январе–сентябре 2003 г.).

В ноябре ОАО «Ростелеком» опубликовало результаты финансовой деятельности за первые 9 месяцев 2004 г. в соответствии с Российской системой бухгалтерского учета (РСБУ). Так, выручка ОАО «Ростелеком» за этот период составила 27,64 млрд руб., превысив показатель аналогичного периода

2003 г. на 33,2%. Чистая прибыль составила 6,59 млрд руб., что на 37,8% выше показателя аналогичного периода 2003 г.

В самом начале 2005 г. ОАО «ЛУКОЙЛ» представило результаты финансовой деятельности за 9 месяцев 2004 г. Чистая прибыль компании составила 3095 млн долл., что на 1292 млн долл. больше, чем за аналогичный период предшествующего года (без учета влияния накопленного эффекта от изменения в учетной политике и результата от продажи доли в проекте «Азери–Чираг–Гюнешли» в размере 1262 млн долл.). Кроме того, сумма налогов (без учета налога на прибыль), уплаченных в бюджет Российской Федерации, составила 2,46 млрд долл., что более чем на 40% превышает уровень соответствующего периода 2003 г. Рост чистой прибыли вызван благоприятной ценовой конъюнктурой мирового рынка сырья и улучшением контроля над расходами. Вместе с тем увеличение прибыли сдерживалось ростом налогового бремени, укреплением рубля и продолжающимся увеличением транспортных издержек.

В текущем году некоторые российские компании продолжали приобретать новые, в том числе зарубежные, активы и устанавливали долгосрочные связи, позволяющие расширять и укрупнять бизнес, повышать его эффективность.

В конце января 2004 г. НК «ЛУКОЙЛ» выиграла тендер на право разведки и разработки месторождений газа и газового конденсата на «Блоке А» в Саудовской Аравии, который, по мнению специалистов, является наиболее перспективным для коммерческого открытия газа и газового конденсата с высокой вероятностью успешности. Для реализации проекта в ближайшее время будет создано СП с государственной нефтяной компанией Saudi Aramco, в котором «ЛУКОЙЛ» будет иметь 80% участия.

В марте ОАО «ГМК «Норильский никель» объявило о приобретении за денежные средства через свою лондонскую 100%-ю дочернюю компанию Norimet около 98,5 млн обыкновенных акций золотодобывающей компании Gold Fields Limited. Общая цена покупки составила около 7,6 млрд рэндов, или 77,5 рэнда за 1 обыкновенную акцию. Стоимость сделки в долларовом эквиваленте составляет 1,16 млрд долл., или 11,79 долл. за 1 обыкновенную акцию.

Крайне важным событием ушедшего года стало создание в сентябре широкомасштабного стратегического альянса НК «ЛУКОЙЛ» и американской ConocoPhillips, в рамках которого американская компания станет стратегическим инвестором в капитал «ЛУКОЙЛа». Заявление было сделано после того, как одно из аффилированных лиц ConocoPhillips стало победителем аукциона на покупку 7.59% объявленных и выпущенных обыкновенных акций «ЛУКОЙЛа», находившихся до этого в федеральной собственности, за 1,988 млрд долл. (30,76 за 1 акцию).

В конце года группа компаний «Славнефть» завершила сделку по приобретению пакета обыкновенных и привилегированных акций ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз» (МНГ) у миноритарных инвесторов, чьи интересы были представлены компанией «Восток–Нафта». Величина приобретенного пакета составляет 6,4% уставного капитала ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз». В

результате сделки доля группы компаний «Славнефть» в акционерном капитале МНГ увеличилась до 56,4%. Группе компаний «Славнефть» принадлежит 69,12% общего количества обыкновенных акций и 18,11% общего количества привилегированных акций ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз». Консолидация акционерного капитала дочерних обществ «Славнефти» будет способствовать улучшению корпоративной структуры группы.

В прошедшем году отечественные компании довольно активно проводили политику по привлечению дополнительного объема инвестиций, в том числе на зарубежных финансовых рынках, а также укрепляли свои позиции на мировых рынках капитала.

В марте совет директоров ОАО «ЛУКОЙЛ» принял решение о выпуске документарных процентных неконвертируемых облигаций на предъявителя со сроком обращения 5 лет в количестве 6 млн шт. номинальной стоимостью 1000 руб. каждая. Купонный период облигаций – 6 месяцев. Процентная ставка по всем купонам одинакова и будет определена по итогам конкурса на дату начала размещения. По облигационному займу предусмотрена трехлетняя оферта. В течение того же месяца НГК «Славнефть» в полном объеме погасила выпуск облигационного займа в объеме 2 млрд руб. в соответствии с условиями эмиссии. Одновременно компания выплатила доход по четвертому купону по облигациям второй серии. Ставка купона составила 8,89% годовых, или 44,33 руб. на каждую облигацию номиналом 1 тыс. руб. Общая сумма выплат – 88,66 млн руб.

Ликвидность акций российских компаний на западных торговых площадках также заслуживает отдельного внимания. В частности, в июне появилась информация о том, что объем торгов ценными бумагами ОАО «ЛУКОЙЛ» на Лондонской фондовой бирже достиг очередного исторического максимума и составил 2,41 млрд долл. Динамика объема торгов свидетельствовала о постоянном росте интереса инвесторов к ценным бумагам компании. Так, в 2003 г. среднемесячный объем торгов составлял 801 млн долл., тогда как за первые четыре месяца 2004 г. – 1,52 млрд долл.

В сентябре ОАО «ГМК «Норильский никель» назначило инвестиционные банки Citigroup и Morgan Stanley совместными лид-менеджерами запланированной дебютной эмиссии еврооблигаций, номинированных в долларах США. Размещение этой эмиссии прошло 17 сентября объемом 500 млн долл. с доходностью при размещении 7,125% с погашением 30 сентября 2009 г. Спрос на эмиссию более чем в 4 раза превысил предложение. Еврооблигации будут безусловно и безотзывно гарантироваться ОАО «ГМК «Норильский никель».

В октябре ОАО «Газпром» разместило рублевые облигации серии А5 в объеме 5 млрд руб. номинальной стоимостью 1000 руб. со сроком обращения 3 года. Ставка купона, выплачиваемого каждые 182 дня, по итогам конкурса на ММВБ была определена в размере 7,58% годовых. Инвесторами было подано 120 заявок на сумму, превышающую 9 млрд руб. В ходе аукциона было удовлетворено 73 заявки. Привлеченные средства планируется использовать на финансирование капиталовложений, необходимых для поддержания теку-

щих производственных мощностей, реализации новых перспективных проектов, а также для рефинансирования краткосрочной задолженности и оптимизации структуры долгового портфеля.

ОАО «ГМК Норильский никель» в середине октября разместило эмиссию облигаций объемом 500 млн долл. с доходностью при размещении 7,125% с погашением 30 сентября 2009 г. Спрос на эмиссию более чем в 4 раза превысил предложение.

11 ноября совет директоров ОАО «ЛУКОЙЛ» определил цену выкупа документарных процентных неконвертируемых облигаций на предъявителя, которые компания планирует разместить до конца текущего года. Цена выкупа определена на уровне 100% номинальной стоимости. Предполагаемый объем выпуска – 6 млрд руб., срок обращения – 5 лет. Размещение облигаций состоялось 23 ноября на ММВБ. Ставка купона, выплачиваемого каждые 182 дня, по результатам конкурса была определена в размере 7,25% годовых, что соответствует эффективной доходности к погашению 7,38% годовых. Инвесторами было подано 123 заявки на сумму 11,3 млрд руб.

В начале ноября ОАО «Сифнефть» обнародовало информацию о привлечении синдицированного кредита в размере 160 млн долл. с процентной ставкой LIBOR плюс 1,4%. Таким образом, финансовый заем стал самым дешевым в истории компании. Кредит, рассчитанный на срок 25 месяцев, поддерживается экспортными поставками нефти. Синдикацию для сделки провел банк ABN Amro. Компания планирует использовать кредитные средства для рефинансирования долгов и оборотного капитала.

3 декабря 2004 г. ОАО «ГМК «Норильский никель» объявило о намерении приобрести до 12 500 000 своих акций (5,8% уставного капитала, номинальная стоимость 1 акции – 1 руб.) по цене 1680 руб. за 1 акцию на общую сумму до 21 млрд руб. Всего в ЗАО «Национальная регистрационная компания» было подано 372 заявления от акционеров о продаже своих акций, оформленных надлежащим образом, из которых 207 заявлений было подано от акционеров юридических лиц и 165 заявлений от акционеров физических лиц. Общее количество акций, указанных в заявлениях, поданных акционерами, составило 59 761 360 шт., из которых 57 965 450 акций относятся к заявлениям от акционеров юридических лиц и 1 795 910 акций к заявлениям от акционеров физических лиц. Так как общее количество акций, в отношении которых поступили заявления об их продаже компании, составило 59 761 360 шт. и превысило 12 500 000 шт., то окончательное количество акций, приобретаемых компанией у акционера, определяется на пропорциональной основе.

В декабре также появилась информация о том, что ЕБРР предоставит дочернему обществу РАО «ЕЭС России» – ОАО «Системный оператор – ЦДУ ЕЭС» кредит в размере 80 млн евро. Соответствующее кредитное соглашение было подписано в Лондоне. В соответствии с этим соглашением кредит будет выдан двумя траншами. Первый транш в объеме 60 млн евро будет предоставлен «Системному оператору» Европейским банком на 10 лет, а второй – объемом 20 млн евро сроком на 7 лет – выделит синдикат двух коммер-

ческих банков: «Райффайзен Центральбанк Остеррайх АГ» (Raiffeisen Zentralbank Osterreich AG) и «Байерише Ландесбанк» (Bayerische Landesbank).

«Системный оператор» направит привлеченные средства на разработку и внедрение новой автоматизированной системы диспетчерского управления Единой энергосистемы России (SCADA/EMS – Supervisory Control and Data Acquisition/ Energy Management System).

Известно, что одним из способов повышения привлекательности акций является грамотная дивидендная политика. В течение года о желании направить часть прибыли на выплату дивидендов заявил ряд компаний. В частности, акционеры ОАО «НГК «Славнефть» на внеочередном собрании 15 декабря приняли решение о выплате промежуточных дивидендов по итогам работы компании за 9 месяцев 2004 г. Общая сумма выплат составит около 14,5 млрд руб., или 3,06 руб. на 1 обыкновенную акцию номиналом 0,1 коп. Выплата дивидендов будет осуществлена до 31 декабря 2004 г. Список акционеров для участия в собрании был составлен по данным реестра на 9 ноября 2004 г.

На октябрьском заседании совета директоров ОАО «ГМК «Норильский никель» было принято решение рекомендовать внеочередному общему собранию акционеров компании выплатить промежуточные дивиденды по итогам 9 месяцев 2004 г. в размере 41,4 руб. на акцию. На внеочередном общем собрании акционеров компании, состоявшемся 23 ноября 2004 г., данное предложение было поддержано. При этом по результатам 2004 г. общий объем дивидендов, включая промежуточные дивиденды, соответствует дивидендной политике компании (20–25% чистой прибыли, рассчитанной в соответствии с МСФО).

В начале декабря РАО «ЕЭС России» заявило о том, что в установленные сроки – до 1 декабря 2004 г. – завершило выплату дивидендов по итогам работы за 2003 г. По информации компании, общий объем дивидендных выплат составил 2,39 млрд руб. По обыкновенным акциям выплачено около 1,9 млрд руб. (из расчета 0,0469 руб. на 1 акцию) и 473 млн руб. по привилегированным акциям (из расчета 0,2283 руб. на 1 акцию).

2.5. Сценарный макроэкономический прогноз социально-экономического развития России на 2005 г.

В данном разделе представлен сценарный прогноз основных макроэкономических показателей (ВВП, ИПЦ, экспорт, импорт, обменный курс рубля к доллару, золотовалютные резервы, реальный эффективный курс рубля, розничный товарооборот, уровень безработицы, ИПП, реальные денежные доходы населения) на 2005 г., выполненный с помощью системы структурных эконометрических уравнений. Отдельно в условиях рассматриваемых нами сценариев произведена оценка изменения налоговых поступлений в консолидированный и федеральный бюджеты в связи с запланированными изменениями налогового законодательства с 2005 г. Кроме того, в условиях того же сценария, который был использован для составления параметров феде-

рального бюджета на 2005 г., нами рассчитаны альтернативные оценки основных параметров федерального бюджета на этот год.

Для оценки уравнений использовались квартальные данные за период с I квартала 1996 г. по IV квартал 2004 г. включительно, при этом в отдельных случаях модель оценивалась только на интервале с I квартала 2000 г. Источниками данных являются официальная информация Федеральной службы государственной статистики РФ, Банка России, Министерства финансов РФ и Международного валютного фонда.

Уравнения, описывающие среднесрочную динамику макроэкономических показателей, включают переменные и их лаги, имеющие значимое и соответствующее экономической логике влияние на объясняемую переменную. Также в уравнения были добавлены фиктивные переменные, позволяющие учесть квартальную сезонность и структурные сдвиги. Для устранения автокорреляции остатков использовались члены скользящего среднего.

Расчет прогнозных значений макроэкономических показателей осуществляется исходя из заданных сценариев динамики экзогенных переменных – это цена нефти марки Urals, инвестиции в основной капитал, денежный агрегат M_2 и курс доллара к евро.

Таблица 25

Сценарии экзогенных переменных 2005 г.

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Курс доллара к евро	1,21	1,22	1,15
Цена нефти марки Urals (долл./барр.)	28	36	25
Темп прироста M_2 , %	28	35	20
Темп прироста инвестиции в основной капитал, %	9,8	12,0	8,5

Представленный в табл. 25 макропрогноз на 2005 г. рассчитывался при трех сценариях динамики курса доллара к евро, цен на нефть, роста денежного агрегата M_2 и инвестиций в основной капитал. Первый сценарий был составлен в соответствии с исходными условиями и результатами прогноза МЭРТ РФ на 2005 г. («Прогноз социально-экономического развития РФ до 2007 г.»): среднегодовой курс доллара к евро – 1,21, цена на нефть марки Urals – 28 долл./барр., темп прироста денежного агрегата M_2 – 28%, темп прироста инвестиций в основной капитал по итогам года – 9,8%. Второй сценарий является оптимистичным и предполагает сохранение цен на нефть на уровне 2004 г. (36 долл./барр.). Согласно второму сценарию темп роста инвестиций в основной капитал предполагается на уровне 12%, среднегодовой курс доллара к евро – 1,22, темп прироста денежной массы – 35%. Сценарий 3 является пессимистичным и предполагает постепенное снижение цен на нефть марки Urals до 22 долл./барр. к концу 2005 г., в результате чего среднегодовой уровень цен на нефть марки Urals в 2005 г. должны составить 25 долл./барр. Также согласно третьему сценарию предполагается укрепление доллара по отношению к евро по сравнению с предыдущим годом (среднегодовой курс в 2005 г. составляет 1,15 долл. за евро против 1,22 в 2004 г.), сни-

жение темпов прироста инвестиции до 8,5% в год и темп прироста денежного агрегата M_2 , равный 20% по итогам 2005 г.

Таблица 26

Прогноз на 2005 г.

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3	Прогноз МЭРТа
Темп прироста реального ВВП, %	5,2	6,0	3,8	6,3
ВВП, трлн руб.	18,93	19,12	18,70	18,72
Темп прироста ИПЦ, %	9,0	9,3	9,0	8,5
Золотовалютные резервы, млрд долл.	139	154	127	
Темпы укрепления реального эффективного курса рубля, %	3,3	6,4	2,9	4,4
Темпы укрепления реального курса рубля к доллару, %	4,8	8,2	2,8	4,3
Номинальный курс рубля к доллару	28,6	27,7	29,2	30,4
Экспорт, млрд долл.	161	175	155	163,2
Импорт, млрд долл.	104	108	102	104,7
Темп прироста розничного товарооборота, %	9,0	9,1	8,6	8,5
Темп прироста ИПП, % к предыдущему кварталу	4,7	5,7	3,3	5,5
Доля безработных в общем числе экономически активного населения, %	7,7	7,6	7,8	8,5
Темпы роста реальных денежных доходов населения, %	7,6	8,1	6,7	9

Как следует из результатов макроэкономического прогноза (табл. 26), согласно оптимистичному сценарию (сценарий 2) темпы роста ВВП в 2005 г. сократятся до 6,0% и по сценарию 3 – до 3,8%. В номинальном выражении объем ВВП в 2005 г. достигнет: 18,93 трлн руб. – по сценарию 1; 19,12 трлн руб. – по сценарию 2 и 18,7 трлн руб. – по сценарию 3.

В 2005 г. в зависимости от предполагаемых сценарных изменений денежной массы темпы инфляции сократятся до 9–9,3%.

При наиболее низком уровне цен на нефть в 2005 г. (сценарий 3) золотовалютные резервы вырастут на 6 млрд долл., в то время как при ценах на нефть в 2005 г. на уровне 2004 г. (сценарий 2) прирост золотовалютных резервов по итогам 2005 г. составит около 33 млрд долл.

В 2005 г. в зависимости от рассматриваемого сценария темпы укрепления реального эффективного курса рубля составят от 2,9 до 6,4%, максимальные темпы укрепления будут наблюдаться при втором сценарии. В 2005 г. более высокие будут темпы укрепления рубля к доллару в случае первых двух сценариев, т.е. при сохранении курса евро к доллару практически на уровне 2004 г. В случае же 3-го сценария, т.е. при постепенном укреплении доллара по отношению к евро в течение 2005 г., укрепление рубля по отношению к доллару составит около 2,8% по итогам 2005 г.

Согласно данным Банка России, объем экспорта по итогам 2004 г. составляет около 183 млрд долл., в 2005 г. величина данного показателя при любом из рассматриваемых сценариев будет ниже. Так, при сохранении в 2005 г. цен на нефть на уровне предыдущего года (сценарий 2) объем экспорта составит около 175 млрд долл., а при снижении цен на нефть до 22 долл. к концу 2005 г. объем экспорта составит около 155 млрд долл. Прогнозируемый объем импорта в 2005 г. при любом из рассматриваемых сценариев, наоборот, окажется выше, чем в 2004 г., – соответственно на 9 млрд долл. при 1-м сценарии, на 13 млрд долл. – при 2-м и на 7 млрд долл. – при 3-м сценарии. При этом объем импорта в 2004 г. составляет около 95 млрд долл., согласно данным Банка России. Таким образом, исходя из полученных прогнозов сальдо торгового баланса в 2005 г. при любом из рассматриваемых сценариев окажется более чем на 20 млрд долл. ниже по сравнению с предыдущим годом. В случае пессимистичного сценария снижение сальдо торгового баланса в 2005 г. составит около 35 млрд долл.

Прогнозируемые темпы роста розничного товарооборота, индекса промышленного производства и реальных денежных доходов в целом согласуются с прогнозом темпов роста ВВП. При этом в среднесрочной перспективе реальные темпы роста розничного товарооборота оказываются сопоставимы по своей величине с темпами роста реальных располагаемых доходов и в среднем более чем на 3 п.п. выше темпов роста ВВП. Темпы роста индекса промышленного производства, напротив, оказываются ниже темпов роста ВВП в среднем на 0,4 п.п.

В 2005 г. доля безработных в общем количестве экономически активного населения сократится по сравнению с предыдущим годом до 7,7% согласно 1-му сценарию, до 7,6% при выполнении условий наиболее оптимистичного сценария и до 7,8% согласно пессимистичному сценарию.

Следует также отметить, что полученные нами прогнозы основных макропоказателей на 2005 г. (сценарий 1) в целом согласуются с аналогичным прогнозом Минэкономразвития РФ при одинаковых исходных условиях. Наибольшие расхождения получены для показателей экономической активности. Так, согласно прогнозу Минэкономразвития, темп роста ВВП в 2005 г. оказывается на 1 п.п. выше наших прогнозов. Данное расхождение характерно для темпов роста денежных доходов населения и объема промышленной продукции.

Нами была проведена оценка прогнозируемых изменений объемов налоговых поступлений в федеральный и консолидированный бюджеты РФ в

связи с планируемыми правительством РФ изменениями налогового и бюджетного законодательства в 2005 г. по сравнению с предыдущими годами. В частности, в соответствии с предполагаемыми сценариями уровня цен на нефть нами были учтены последствия от роста налоговой нагрузки на нефтяную отрасль с 2005 г.: изменения шкалы экспортной пошлины на нефть и ставки НДС. В расчетах налоговых поступлений за 2005 г. было учтено введение принципа «страна назначения» по налогу на добавленную стоимость в отношении углеводородов и прочих товаров, экспортируемых в Белоруссию. Также было учтено снижение с 2005 г. в среднем на 32% размера ставок вывозных таможенных пошлин по всем группам, за исключением топливно-энергетической группы, что также, по оценкам Минфина РФ, приведет к снижению налоговых доходов. Наконец, нами было рассчитано изменение объема поступлений ЕСН в связи со снижением базовой ставки данного налога до 26%. В случае федерального бюджета также было учтено изменение бюджетного законодательства в виде причисления 1,5 п.п. ставки налога на прибыль в федеральный бюджет и изменение норматива отчисления по налогу на добычу полезных ископаемых и регулярных платежей.

Соответствующие количественные изменения суммы налоговых поступлений (см. табл. 27) были рассчитаны на основании налоговых поступлений за прошлый год с учетом роста базы налогообложения, представленных сценариев цен на нефть, полученных прогнозов обменного курса рубля к доллару и темпов роста доходов населения. Для оценки изменения поступлений единого социального налога были использованы данные о распределении численности работников по размерам начисленной заработной платы, полученные Росстатом на основании выборочного обследования за апрель 2004 г. Это позволило более точно рассчитать агрегированный эффект изменения шкалы ЕСН на поступление данного налога.

Таблица 27

**Прогноз изменения налоговых доходов консолидированного
и федерального бюджетов РФ в связи с изменениями налогового
и бюджетного законодательства с 2005 г. (млрд. руб.)**

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Изменение налоговых доходов консолидированного бюджета РФ в связи с изменением налогового законодательства РФ			
Налог на прибыль	40,6	0,9	55,9
НДС	20,8	36,0	15,0
ЕСН	-282,4	-283,2	-281,5
НДС	-8,5	-8,6	-8,4
Таможенные пошлины	86,3	237,0	27,6
Изменение налоговых доходов федерального бюджета РФ в связи с изменением налогового и бюджетного законодательства РФ			
Налог на прибыль	57,4	46,6	61,5
НДС	63,3	77,0	58,1
ЕСН	-282,4	-283,2	-281,5
НДС	-8,5	-8,6	-8,4
Таможенные пошлины	86,3	237,0	27,6

Следует отметить, что представленные изменения поступлений налога на прибыль обусловлены прежде всего соответствующими изменениями базы налога в связи с ростом платежей налога на добычу полезных ископаемых и снижением ставки единого социального налога. Изменения таможенной пошлины обусловлены введением новой шкалы экспортной пошлины на нефть, а также снижением ставок вывозных пошлин по остальным товарам.

Таблица 28

Прогнозируемые параметры федерального бюджета на 2005 г.

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Доходы федерального бюджета, млрд руб.	3279	3467	3179
Доходы федерального бюджета, % ВВП	17,3	18,1	17,0
Профицит федерального бюджета, млрд руб.	231	419	131
Профицит федерального бюджета, % ВВП	1,2	2,2	0,7

Таким образом, в результате корректировки прогнозных значений доходов федерального бюджета в 2005 г. на величину дискреционных изменений доходная часть федерального бюджета в 2005 г. составит:

около 3279 млрд руб. – в условиях того же сценария, который лег в основу проекта федерального бюджета на 2005 г. (сценарий 1);

около 3467 млрд руб. – при сохранении цен на нефть в 2005 г. на уровне 2004 г. (сценарий 2);

около 3179 млрд руб. – при снижении цен на нефть до 22 долл./барр. к концу 2005 г. (сценарий 3).

При этом прогнозируемый профицит федерального бюджета в 2005 г. в условиях одного и того же сценария (сценарий 1) окажется на 47 млрд руб. ниже, чем в проекте федерального бюджета (соответственно 231 млрд против 278 млрд руб.). При сохранении основных тенденций 2004 г. (сценарий 2) профицит федерального бюджета может достичь 2,2% ВВП.

Приложение 1

Некоторые закономерности формирования налоговых систем в переходных экономиках³⁴

Ниже рассматриваются общие закономерности становления налоговых систем в постсоциалистических странах, обусловленные как сходными предпосылками их формирования в начале переходного периода, так и вызванные близкими по характеру процессами макроэкономической динамики и инсти-

³⁴ Приложение подготовлено по материалам коллективной работы ИЭПП, выполненной в рамках проекта БЭА «Становление и развитие налоговых систем в переходных экономических системах» в 2004 г.

туционального развития. Среди особенностей переходных экономик, в первую очередь, следует отметить недостаточное развитие рыночных институтов, которое определяется как низким уровнем информсента налогового законодательства, так и невозможностью и (или) неэффективностью применения ряда налоговых инструментов, используемых в странах с развитой рыночной экономикой (например, техника взимания подоходного налога по прогрессивной шкале налоговых ставок, требующая декларирования налогоплательщиками своих доходов; методы оценки рыночной стоимости имущества, включая движимое и недвижимое имущество; методы контроля за применением трансфертных цен во взаимоотношениях налогоплательщиков и т.п.). Особенности макроэкономических процессов, наиболее ярко проявлявшиеся в начале переходного периода, требуют от переходных экономик решения другого серьезного блока вопросов, включающих значительное и продолжительное падение ВВП, объемов прибыли предприятий и доходов населения, высокий уровень инфляции и дефицита государственного бюджета, развитие кризиса неплатежей предприятий и др.

Более строгая идентификация факторов, определяющих развитие налоговых систем в постсоветских странах, в значительной степени затрудняется отсутствием или несопоставимостью необходимой статистики. Тем не менее некоторые оценки могут быть даны. Если в качестве агрегированной характеристики налоговых систем различных стран рассматривать уровень налоговой нагрузки на экономику, измеряемый как доля налоговых поступлений в ВВП, то наше исследование показало, что изучаемый показатель определяется не индивидуально для каждой из рассматриваемых стран, а в соответствии с определенными общими закономерностями. Среди рассмотренных факторов можно условно выделить экономическое развитие, структуру экономики, характеристики длительности и успешности реформ, показатели развития финансового сектора и др.

Становление налоговых систем в постсоциалистических экономиках

В конце 1991 г. в Российской Федерации был принят закон «Об основах налоговой системы РФ» и одновременно с ним пакет законов, определивших базовые черты налоговой системы. Проведенная налоговая реформа включала в себя переход от распределения прибыли между предприятиями и государственным бюджетом, осуществляемого для каждого предприятия в индивидуальном порядке, к налогу на прибыль, замену налога с оборота и механизма изъятия доходов от внешней торговли на налог на добавленную стоимость, акцизы и таможенные пошлины, изменение системы налогообложения физических лиц с введением порядка декларирования доходов, изменение системы социального страхования путем выделения соответствующих фондов из бюджета и др. Таким образом, структура налоговой системы России формально оказалась близка налоговым системам, существующим в странах ОЭСР. Похожие налоговые системы сформировались в большинстве постсоветских стран.

В то же время российская налоговая система имела ряд особенностей, отличавших ее от развитых стран. Так, в России существовало два налога, уплачиваемых всеми предприятиями, базой которых являлся оборот предприятия – это налог на содержание жилья и социальной инфраструктуры и налог на пользователей автомобильных дорог. Базы налога на прибыль и налога на добавленную стоимость серьезно отличались от применяемых в развитых странах. Принципы территориальности при налогообложении НДС и акцизами при торговле со странами СНГ также отличались от общепринятых. При определении обязательств по налогу на прибыль и НДС применялся не метод начислений, а кассовый метод и т.д.

Важный этап налоговой реформы в России в основном завершился к концу 90-х годов, и новые черты налоговой системы были закреплены в Налоговом кодексе в 2000–2002 гг. Аналогичное положение наблюдалось во многих других постсоциалистических странах. Налоговые системы постсоциалистических стран в первые годы переходного периода были подвержены частым многочисленным и серьезным преобразованиям, которые осуществлялись как в ответ на реакцию быстро адаптирующихся к налоговым изменениям экономических агентов и на изменяющиеся макроэкономические и институциональные условия, так и в результате их лоббирования группами со специальными интересами.

Можно выделить следующие группы факторов, под воздействием которых проводилась налоговая политика в странах с переходной экономикой, причем их относительная важность существенно различалась на протяжении различных промежутков времени. Во-первых, отдельные элементы налоговых систем и инструменты налоговой политики подвергались трансформации вследствие их несоответствия условиям рыночной экономики и развивались в сторону большего сходства с аналогичными инструментами, используемыми в развитых странах. Во-вторых, налоговые системы адаптировались к реалиям переходных экономик, все больше учитывая относительную неразвитость в них важнейших рыночных институтов. При этом ряд используемых в переходных экономиках инструментов значительно отличался от применяемых в развитых странах. В-третьих, налоговые системы постепенно приспосабливались к особенностям макроэкономической динамики переходных стран.

Заимствование техники налогообложения развитых стран

Положение, при котором техника взимания различных налогов в постсоветских странах оказалась значительно более упрощенной, чем в развитых странах, с которых она копировалась, во многих случаях порождало серьезные проблемы в области налогообложения, создавая возможности для уклонения от налогов или внося искажения, приводившие к возникновению избыточного бремени налогов (потери эффективности от введения налога). Поэтому в течение длительного времени основные усилия в области налоговой политики были направлены на преодоление ряда серьезных недостатков

налоговой системы, порожденных специфическими особенностями техники налогообложения, принятыми на начальном этапе переходного периода. В качестве примеров можно привести наличие множества льгот по отдельным налогам, использовавшихся налогоплательщиками для уклонения от налогов (в частности, льготы по налогу на прибыль и НДС организациям инвалидов, категориальные льготы по подоходному налогу и таможенным пошлинам и т.п.), использование кассового метода учета выручки от реализации, отсутствие индексации авансовых платежей по налогу на прибыль, отсутствие кредита по НДС для покупок капитального характера, ограничение вычета из базы налога на прибыль ряда необходимых для бизнеса затрат и, в первую очередь, заработной платы, двойное налогообложение дивидендов и т.п. Относительная неразвитость российского налогового законодательства, наличие в нем значительных пробелов, в том числе допускающих уклонение от налогов, вызвала необходимость его дополнения ведомственными актами, нередко произвольно толкующими законодательство, создавала дополнительные искажения и дисбалансы в правах и обязанностях налоговой администрации и налогоплательщиков. Однако прямое заимствование опыта развитых стран далеко не во всех случаях позволяло решить проблемы налоговой системы. Кроме того, подготовленные и очевидно эффективные решения нередко было крайне трудно осуществить на практике ввиду политической нестабильности. Одновременно многие традиционно эффективные нормы налогового законодательства развитых стран, скопированные в переходных экономиках, оказывались неработоспособными и также требовали корректировки. Речь здесь идет, например, о системе всеобщего декларирования доходов гражданами, о ряде традиционных льгот по налогам, в частности, льгот в области налогообложения процентного дохода, которое в России привело к масштабному уклонению от подоходного налога и платежей в социальные внебюджетные фонды путем маскировки заработной платы под процентные выплаты, об использовании адвальных ставок налогов в природопользовании при отсутствии инструментов для борьбы с применением трансфертных цен в рамках вертикально-интегрированных компаний.

Такая неэффективность многих традиционных инструментов налоговой системы была не в полной мере осознана в России в начале переходного периода. В начале 1990-х годов казалось, что высокий общий уровень грамотности населения позволяет использовать относительно сложную технику налогообложения, развитые системы бухгалтерского учета и т.д. Формально это соответствует действительности. Многие традиционные инструменты не работают в переходной экономике не потому, что они сами по себе столь сложны, что не могут в массовом масштабе быть освоены на практике гражданами, менеджерами и бухгалтерами предприятий, чиновниками налоговой администрации и т.д. Дело в том, что многие элементы налоговых систем предполагают наличие развитых общественных институтов, которые в переходной экономике либо отсутствовали, либо только начинали формироваться.

Адаптация налоговых систем к уровню развития рыночных институтов

В конце 1990-х годов в России и в других странах с развивающимися рынками стало распространяться мнение, что в переходных экономиках целесообразно использовать более простые налоговые инструменты, характеризующиеся низкими предельными ставками налогообложения, малым числом налоговых льгот, обложением доходов у источников выплаты, унифицированными ставками для разных видов доходов, активов или товаров. Разумеется, для развитых рыночных экономик аргументы в пользу подобных мер, вытекающие как из теории оптимального налогообложения, так и из анализа практики налогообложения, также заслуживают внимания. Однако в подобных условиях недостатки, присущие сложным налоговым инструментам, компенсируются за счет развитой системы институтов и ее эффективного функционирования, включая работоспособную налоговую и таможенную администрацию, судебную систему, банковскую систему и т.д.

В числе факторов, определяющих низкую эффективность применения в постсоветских экономиках сложной техники налогообложения, в первую очередь, следует отметить отсутствие системы налогового администрирования, отвечающей потребностям рыночной экономики. В Советском Союзе роль налоговой администрации выполняли финансовые органы соответствующих уровней власти – союзного, республиканского и регионального. Соответственно, при резком увеличении числа налогоплательщиков и количества налогов вновь созданная в постсоветских странах налоговая администрация не могла быстро приспособиться к новому масштабу задач и, тем более, к сложным методам взимания налогов. Таким образом, значительное время экономика функционировала в условиях отсутствия развитой налоговой администрации, укомплектованной квалифицированными кадрами и технически достаточно оснащенной для того, чтобы обеспечить высокий уровень собираемости налогов.

Важнейшим институтом, позволяющим обеспечить сбалансированность прав налогоплательщиков и налоговых органов, является судебная система. В то же время на первых этапах переходного периода в России неразвитость и низкая работоспособность судебной системы не позволяли налогоплательщикам (за редкими исключениями) обжаловать действия налоговой администрации. Эта ситуация несколько изменилась в конце 1990-х годов, когда налогоплательщики получили определенные возможности защиты своих прав и стали выигрывать значительно большую долю споров в суде. Однако до сих пор судебная система в области разрешения налоговых споров в переходных экономиках сильно отличается от развитых стран. Это наглядно демонстрирует то обстоятельство, что такие серьезные положения первой части Налогового кодекса, как презумпция невиновности налогоплательщика и необходимость судебного решения для взимания с него штрафов, вызвавшие в ходе его обсуждения большие дискуссии, не привели в условиях переходной экономики к возникновению серьезного дисбаланса прав в пользу нало-

гоплательщиков. Последние пользуются своим правом не платить штрафы без решения суда действительно только в спорных случаях, когда имеются серьезные основания ожидать вынесение судебного решения в пользу налогоплательщика.

За исключением стран Восточной Европы (далее – ВЕ) в постсоциалистических странах на начальном этапе перехода практически отсутствовал частный сектор, а государственные предприятия характеризовались высоким уровнем налоговой дисциплины. Однако ситуация стала резко меняться сразу после осуществления мер по либерализации экономики. В государственном секторе началась быстрая эрозия налоговой дисциплины, в частном секторе же традиции уплаты налогов было необходимо формировать заново. При этом важной особенностью стран ВЕ и Балтии является меньший период господства в них социалистического устройства общества. Здесь при социализме прожили лишь 2 поколения, а не 3, как в странах бывшего Советского Союза, поэтому возрождение рыночных институтов, в том числе связанных с налоговой системой, в них происходило легче и быстрее³⁵. Точно также наличие национальной идеи освобождения от господства советской империи для балтийских стран явилось фактором, облегчившим становление их собственной государственности и создание относительно более эффективных налоговых систем, обеспечивающих сбор налогов в объемах, которые превышают средние значения для остального постсоветского пространства.

При отсутствии развитой системы банковского надзора и неурегулированности вопроса об ответственности банков за неуплату налогов банки допускали как технические, так и умышленные задержки исполнения платежных поручений, а также в ряде случаев покрывали уклонение своих клиентов от уплаты налогов. Последнее достигалось на разных этапах переходного периода разными методами, такими как банковское обслуживание предприятий, не вставших на налоговый учет³⁶, создание изначально неплатежеспособных банков для имитации выполнения их клиентами обязательств по платежам налогов в бюджет, создание и обслуживание системы короткоживущих предприятий, с целью предоставления своим клиентам услуг по «обналичиванию» средств и т.п.

Разумеется, что при анализе процессов становления и функционирования налоговых систем и государственных финансов важен такой фактор, как особенности политического режима и его эволюция. Так, на примере России видно, что как динамика налоговых поступлений и задолженности по налогам, так и процесс совершенствования налогового законодательства тесно связаны с развитием политических процессов, включая процессы развития фис-

³⁵ См., например, Е. Гайдар «Аномалии экономического роста», 1997, С. 185–214.

³⁶ В начале переходного периода не существовало порядка обязательной регистрации в налоговых органах всех счетов предприятия, лишь весной 1994 г. была упорядочена система налогового учета предприятий, включая регистрацию расчетных и других счетов предприятий. Позже методы обслуживания незарегистрированных налогоплательщиков стали более изощренными, в частности, с помощью установления корреспондентских отношений с банками-нерезидентами, в которых соответствующие предприятия имели счета.

кального федерализма, автономии регионов в области налоговой и бюджетной политики. Авторитарные режимы могут собирать больше налогов, чем слабые постсоветские демократии.

Серьезное влияние на налоговую политику оказало намерение ряда стран вступить в Европейский Союз. Соответствующие страны обязаны привести налоговое законодательство в соответствие с директивами ЕС. Страны – должники международных финансовых организаций должны осуществлять согласованные меры в области налоговой политики. Вступление в ВТО требует также реализации определенных изменений налоговой системы.

Важной особенностью системы институтов в России и в других переходных экономиках стала мягкость бюджетных ограничений предприятий, которая выразилась в масштабном развитии кризиса неплатежеспособности сразу после момента либерализации цен. Источниками кризиса стали неэффективные предприятия, которые финансировали убытки за счет своих кредиторов (поставщиков, работников, государства, банков), и государство, вовремя не оплачивающее поставленные ему товары и услуги. В самые короткие сроки кризисные процессы стали носить массовый характер, при котором неплатежеспособность вполне эффективных предприятий возникала вследствие нарастания просроченной дебиторской задолженности со стороны других предприятий и государственного бюджета. Отсутствие практики банкротств, нежелание государства прекращать деятельность неэффективных производств во избежании возникающих социальных проблем (т.е. желание замедлить процесс структурной перестройки экономики), что особенно ясно проявлялось в небольших городах с монопрофилированным производством, приводили к усилению кризиса, превращали неплатежи, в том числе налоговые, в обычное явление повседневной жизни. Одновременно неплатежи породили ряд явлений, придававших кризису самоподдерживающийся характер. Начался рост объемов бартерных сделок, позволявших продолжать производственную деятельность при отсутствии денежной наличности. Получили распространение различного рода зачеты взаимной задолженности предприятий и предприятий и предприятий и государства в лице бюджетов разного уровня и внебюджетных фондов. Эти зачеты могли проводиться как непосредственно между кредитором и дебитором, так и в виде достаточно длинных цепочек погашения взаимных долгов. В определенной степени кризис неплатежей стимулировался применением кассового метода учета выручки от реализации продукции, взамен общепринятого метода начислений, при котором обязательства по уплате налога на прибыль и налога на добавленную стоимость возникали не при отгрузке, а при оплате продукции. Сформировалась целая инфраструктура из предприятий и банков, обслуживающая подобные схемы. Бартер и неплатежи из-за отсутствия для учетных целей нормальных рыночных цен запутывали бухгалтерскую отчетность предприятий, приводили к невозможности для собственников и налоговой администрации осуществления контроля за менеджерами и понимания – к положительным или отрицательным финансовым результатам привело