

**Институт экономической политики
имени Е.Т. Гайдара**

Научные труды № 147Р

С. Синельников-Мурылев, С. Дробышевский,
В. Назаров, И. Соколов

**Эволюция бюджетной политики
в России в 2000-х годах: в поисках
финансовой устойчивости бюджетной
системы страны**



Москва
Институт Гайдара
2010

УДК [336.143:338.124.4](470+571)(066)"2008/2009"
ББК 65.261.3(2Рос)-18я54+65.9(2Рос)-933я54

- Э15 **Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны** / С. Синельников-Мурылев [и др.]. – М. : Ин-т Гайдара, 2010. – 72 с. : ил. – (Научные труды / Ин-т эконом. политики им. Е. Т. Гайдара; № 147Р). – ISBN 978-5-93255-300-8.

И. Синельников-Мурылев, Сергей Германович.
Агентство СІР РГБ

В работе анализируется адаптация бюджетной политики в Российской Федерации к условиям кризиса в 2008–2009 гг. Анализ основных параметров и направлений антикризисных бюджетных мер позволяет оценить их относительную эффективность и проследить их влияние на бюджетную политику в 2011–2013 гг. Отдельный раздел работы посвящен рассмотрению возможных сценариев развития экономики России в ближайшие три года и рекомендациям по совершенствованию бюджетной системы, направленным на снижение рисков, связанных с разбалансировкой бюджета.

S. Sinelnikov-Murylev, S. Drobyshevsky, V. Nazarov, and I. Sokolov
Budget Policy Evolution in Russia in 2000s: searching for the budget system financial stability

This comprehensive analysis of the Russian budget policy adjustment to the 2008–2009 global crisis. The analysis of main parameters and directions of anticrisis budgetary measures offers insights into their relative efficiency and monitor their impact on the budget policy in 2011–2013. Separate chapter deals with feasible scenario of Russia's economy development over next three years and proposals on improvement of the budgetary system aimed at reducing risks connected with budget imbalance.

JEL Classification: H12, H61, H62, H68.

УДК [336.143:338.124.4](470+571)(066)"2008/2009"
ББК 65.261.3(2Рос)-18я54+65.9(2Рос)-933я54

ISBN 978-5-93255-300-8

© **Институт Гайдара, 2010**

Содержание

| | |
|---|-----------|
| 1. Докризисный этап бюджетного реформирования | 5 |
| 1.1. Основные характеристики бюджетной системы РФ в 1999–2008 гг. | 5 |
| 1.2. Основные события в сфере бюджетной политики в докризисный период | 10 |
| 2. Особенности бюджетной политики в 2009 г. | 17 |
| 2.1. Динамика бюджетных доходов и расходов | 17 |
| 2.2. Анализ антикризисных мер в России и их бюджетных последствий | 19 |
| 3. Бюджетная политика на этапе выхода из кризиса | 37 |
| 4. Среднесрочные сценарии социально-экономического развития Российской Федерации | 46 |
| 4.1. Ключевые тенденции и возможные сценарии развития мировой экономики | 46 |
| 4.2. Основные сценарии развития российской экономики | 53 |
| 5. Основные шаги по совершенствованию бюджетной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу | 58 |
| 5.1. Вызовы и возможные направления государственной политики в области доходов бюджета | 58 |
| 5.2. Вызовы и возможные направления государственной политики в области расходов бюджета | 64 |

1. Докризисный этап бюджетного реформирования

1.1. Основные характеристики бюджетной системы РФ в 1999–2008 гг.

Мировой кризис 2008–2009 гг., обострение долговых проблем в Греции, Испании, Ирландии и Португалии в 2010 г. заставили правительство Российской Федерации по-новому взглянуть на политику безответственного наращивания государственных расходов и обязательств. Так, тенденция к сдерживанию бюджетных расходов хорошо прослеживается при разработке проекта федерального бюджета на 2011–2013 гг., который в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. В основу бюджетных проективных на предстоящую трехлетку было положено обеспечение стабильности бюджетной системы за счет сокращения бюджетного дефицита при выполнении ряда ранее принятых обязательств и содействии инновационному развитию российской экономики.

Однако приходится признать, что бюджетная система страны по-прежнему остается в состоянии неустойчивого равновесия, сильно зависящего от конъюнктуры мировых цен на энергоносители. При этом, даже несмотря на указанное сокращение расходов в долях ВВП, их объемы остаются на высоком уровне, заметно превышающем уровень в целом благополучного 2008 г., а с 2013 г. запланирован рост государственных расходов и в долях ВВП. В подобных обстоятельствах следует заранее учитывать объективную угрозу бюджетного кризиса, для предотвращения которого обеспечение сбалансированности финансовой системы страны в долгосрочной перспективе должно стать неотъемлемым условием формирования современной бюджетной политики. В противном случае Россия при неожиданном изменении внешних условий вполне может повторить свой же горький опыт 1998 г.

Основной причиной, обусловившей произошедший в 1998 г. финансовый кризис, была неспособность ни одного правительства России на протяжении всех лет после распада СССР обеспечить принятие и, главное, исполнение реалистичного бюджета: превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делало необходимым эмиссионное финансирование дефицита (до 1995 г.) и наращивание заимствований на внутреннем и внешнем фи-

нансовых рынках, что создало уязвимость национальной экономики по отношению к внутренним и внешним шокам.

Ключевым условием балансирования бюджета должна была стать реструктуризация расходов, включая их значительное сокращение. Осознавая все политические и социальные последствия подобного решения, правительство предпринимало точечные попытки наведения порядка в расходовании средств федеральных и местных бюджетов, а кабинетом С. Кириенко в июне–июле 1998 г. была даже разработана и одобрена специальная программа в этой области¹. Однако принятые в этом направлении меры, по существу, носили характер упорядочивания отдельных расходов и представляли собой попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов, тогда как проблема была гораздо более сложной: государство должно было отказаться от значительной части своих обязательств, выполнение которых было невозможно без опасного наращивания государственного долга, а также провести серьезные реформы системы финансирования расходов бюджета. Это сделано не было, и, как результат нерешительности правительства в вопросе вынужденного секвестирования расходных обязательств, произошел финансовый кризис и фактический коллапс бюджетной системы страны.

Последующие годы – вплоть до 2008 г. – прошли при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, что позволило заметно улучшить ситуацию с доходами в бюджетной сфере и сводить бюджеты с существенным профицитом (см. *табл. 1*).

На фоне устойчивого роста доходной части бюджета расширенного правительства совокупные расходы продолжали увеличиваться лишь до 2002 г. включительно, после чего последовало их сокращение на 4–5 п.п. ВВП. Такая коррекция курса проводимой бюджетной политики была вызвана двумя причинами.

¹ Постановление Правительства № 600 «Об утверждении программы экономии государственных расходов», принятое 17 июня 1998 г. во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. № 597 «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов», было нацелено на сокращение неэффективных социальных льгот, государственных инвестиций, дотаций в отдельные отрасли. По расчетам разработчиков соответствующей программы, ее осуществление должно было привести к снижению расходов бюджета на 41,9 млрд руб. (1,6% ВВП). На решение той же задачи были направлены Постановление Правительства от 12 мая 1998 г. № 438 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины», Указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1998 г. № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 970-р и др.

Таблица 1

**Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти
в 1999–2008 гг., % ВВП**

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| Федеральный бюджет | | | | | | | | | | |
| Доходы | 12,7 | 15,5 | 17,8 | 20,3 | 19,5 | 20,1 | 23,7 | 23,3 | 23,4 | 22,5 |
| Расходы | 14,0 | 14,2 | 14,8 | 18,9 | 17,8 | 15,8 | 16,3 | 15,9 | 18,0 | 18,3 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | -1,3 | 1,3 | 3,0 | 1,4 | 1,7 | 4,3 | 7,4 | 7,4 | 5,4 | 4,2 |
| Консолидированные бюджеты субъектов РФ | | | | | | | | | | |
| Доходы | 13,4 | 14,1 | 14,5 | 15,1 | 14,6 | 14,1 | 13,9 | 14,1 | 14,6 | 15,0 |
| Расходы | 13,3 | 13,4 | 14,5 | 15,5 | 14,9 | 13,9 | 13,6 | 13,6 | 14,4 | 15,1 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | 0,1 | 0,7 | 0,0 | -0,4 | -0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,2 | -0,1 |
| Бюджет расширенного правительства | | | | | | | | | | |
| Доходы | 33,8 | 38,3 | 38,4 | 37,8 | 37,1 | 37,5 | 39,7 | 39,6 | 39,8 | 38,6 |
| Расходы | 35,3 | 34,3 | 35,2 | 36,3 | 36,0 | 32,9 | 31,6 | 31,2 | 33,8 | 33,8 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | -1,5 | 4,0 | 3,2 | 1,5 | 1,1 | 4,6 | 8,1 | 8,4 | 6,0 | 4,8 |
| <i>Справочно:</i> | | | | | | | | | | |
| <i>объем государственного долга</i> | | | | | | | | | | |
| <i>РФ (по состоянию на конец года) – всего</i> | | | | | | | | | | |
| | 95,4* | 57,2* | 43,4* | 42,1 | 31,7 | 23,2 | 14,3 | 9,1 | 7,2 | 6,5 |
| <i>в том числе:</i> | | | | | | | | | | |
| <i>внутренний долг</i> | 12,0 | 7,6 | 6,0 | 6,3 | 5,2 | 4,6 | 4,1 | 4,0 | 3,9 | 3,6 |
| <i>внешний долг</i> | 83,4* | 49,6* | 37,4* | 35,8 | 26,5 | 18,6 | 10,2 | 5,1 | 3,3 | 2,9 |

* По данным Банка России.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Во-первых, дальнейшее наращивание бюджетных расходов шло вразрез с задачей обеспечения финансовой стабильности в стране посредством сдерживания инфляционных процессов. Задачи поддержания

макроэкономической стабильности и дальнейшего дерегулирования экономических отношений в рамках административной реформы не могли быть реализованы в условиях проводимой ранее бюджетной политики. Для снижения инфляции до 4–5,5% в год при сохранении стабильности и предсказуемости курса рубля необходимо было в среднесрочной перспективе проводить взвешенную бюджетную политику, обеспечивая сдерживание роста расходов федерального бюджета (не превышая уровень 16,5–17% ВВП) и сочетая ее с ограничением темпов роста контролируемых государством тарифов на газ, электроэнергию, железнодорожные перевозки, жилищно-коммунальные услуги (в пределах 5–8% в год).

Во-вторых, накопленный за предыдущие годы огромный груз социальных обязательств, часто заведомо невыполнимых или неадекватно отражавших существующие социально-экономические и демографические реалии, также нуждался в инвентаризации и сокращении, что и проявилось в ужесточении требований к выделению бюджетных средств, во внедрении бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), и в попытке оптимизации сети бюджетных учреждений.

Основное снижение расходов произошло в 2004 г. – доля расходов федерального бюджета в ВВП по отношению к 2003 г. уменьшилась на 2 п.п. Данное снижение было связано с тем, что решения о проведении консервативной бюджетной политики (в том числе создание в 2004 г. Стабилизационного фонда) совпали с резким и во многом неожиданным улучшением внешнеэкономической конъюнктуры.

Таблица 2

Фактические и прогнозные значения, характеризующие федеральный бюджет в 1998–2009 гг.

| | ВВП, в текущих ценах, млрд руб. | | Расходы федерального бюджета, млрд руб. | | Доля расходов федерального бюджета, % ВВП | | Инфляция, % | | Цена за баррель нефти марки Urals, долл. | |
|-------------|---------------------------------|---------|---|---------|---|------|-------------|------|--|------|
| | прогноз | факт | прогноз | факт | прогноз | факт | прогноз | факт | прогноз | факт |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 1998 | 2 840 | 2 629,6 | 499,9 | 379,4 | 17,6 | 14,4 | 5,7 | 84,4 | 16,0 | 17,0 |
| 1999 | 4 000 | 4 823,2 | 575,0 | 677,2 | 14,4 | 14,0 | 30 | 36,5 | 12,0 | 20,0 |
| 2000 | 5 350 | 7 305,6 | 855,0 | 1 034,9 | 16,0 | 14,2 | 18 | 20,2 | 16,4 | 27,5 |
| 2001 | 7 750 | 8 943,6 | 1 193,4 | 1 324,1 | 15,4 | 14,8 | 12 | 18,6 | 21,2 | 24,0 |

1. Докризисный этап бюджетного реформирования

Продолжение таблицы 2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|-------------|--------|----------|---------|---------|------|------|---------|------|------|------|
| 2002 | 10 950 | 10 830,5 | 1 947,3 | 2 046,0 | 17,8 | 18,9 | 12 | 15,1 | 23,5 | 23,7 |
| 2003 | 13 050 | 13 243,2 | 2 345,6 | 2 354,9 | 18,0 | 17,8 | 10–12 | 12 | 21,5 | 27,0 |
| 2004 | 15 300 | 17 048,1 | 2 659,4 | 2 695,6 | 17,4 | 15,8 | 10 | 11,7 | 22,0 | 34,5 |
| 2005 | 18 720 | 21 625,4 | 3 047,9 | 3 514,3 | 16,3 | 16,3 | 7,5–8,5 | 10,9 | 28,0 | 50,8 |
| 2006 | 24 380 | 26 903,5 | 4 270,1 | 4 281,3 | 17,5 | 15,9 | 7–8,5 | 9 | 40,0 | 61,2 |
| 2007 | 31 220 | 33 258,1 | 5 463,4 | 5 983,0 | 17,5 | 18,0 | 6,5–8,0 | 11,9 | 61,0 | 68,4 |
| 2008 | 35 000 | 41 444,7 | 6 570,2 | 7 566,6 | 18,8 | 18,3 | 7 | 13,3 | 53,0 | 89,0 |
| 2009 | 51 475 | 39 063,6 | 9 024,6 | 9 636,8 | 17,5 | 24,7 | 8,5 | 8,8 | 95,0 | 59,4 |

Источник: Министерство финансов РФ, Федеральная служба государственной статистики.

Из представленных в *табл. 2* данных видно, что доходы федерального бюджета в 2004 г. были рассчитаны исходя из показателей макроэкономического прогноза, базирующихся на среднегодовой цене на нефть марки Urals за последние 10 лет (1994–2004 гг.) – 22 долл./барр. А расходы федерального бюджета были определены исходя из цены на нефть в 20 долл./барр. В действительности цена на нефть в 2004 г. достигла своего максимума за 30 лет и составила в среднем за год 34,2 долл./барр. В результате произошло значительное пополнение созданного 1 января 2004 г. Стабилизационного фонда. По итогам 2004 г. объем фонда составил 522,3 млрд руб. (или 3,1% ВВП).

Другим важным фактором, обусловившим снижение расходов в долях ВВП, стал заниженный прогноз инфляции, которая первоначально планировалась на уровне 10%. Однако фактически ее уровень составил 11,7%. В результате расходы сократились и в реальном выражении, и как доля ВВП.

Стоит отметить, что занижение прогноза цены на нефть и инфляции помогало сдерживать рост бюджетных расходов в долях ВВП практически в течение всего периода 1999–2008 гг. Однако начиная с 2007 г. из-за аномально высоких цен на нефть и смягчения бюджетной политики сдерживающий эффект от применения консервативных макроэкономических прогнозов не смог предотвратить рост расходов федерального бюджета в процентах к ВВП.

Ослабление бюджетной политики началось с 2007 г., что было связано с принятием дополнительных социальных обязательств государства перед населением, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов, а также с утверждением новых инвестицион-

ных программ в связи с проведением президентских выборов. Фактически 2007 г. стал началом очередного этапа мягкой бюджетной политики в стране, когда рост расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ опережал динамику увеличения доходной базы, в результате чего впервые за последние пять лет произошло сокращение размера профицита бюджета расширенного правительства, несмотря на благоприятную внутреннюю и внешнюю конъюнктуру.

В 2008 г. динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации существенно отличалась от преобладающих тенденций предыдущего года. Если по итогам 2007 г. доходы и расходы бюджетов всех уровней выросли по сравнению с аналогичными показателями 2006 г., то в 2008 г. изменения носили разнонаправленный характер: в условиях экономического кризиса и падения цен на энергоносители было отмечено довольно существенное сокращение доходов федерального бюджета на 0,9 п.п. ВВП, в то же время доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, напротив, увеличились на 0,4 п.п. ВВП. Это обстоятельство в очередной раз свидетельствует о том, что кризисные явления в наибольшей степени сказываются на финансовой устойчивости федерального бюджета, приводя к сокращению нефтегазовых доходов и косвенных налогов.

1.2. Основные события в сфере бюджетной политики в докризисный период

В 2000-х годах в России предпринимались неоднократные попытки повысить как устойчивость бюджетной системы, так и эффективность распределения и использования государственных средств. Основными событиями в сфере бюджетной политики в эти годы стали следующие:

1. Принятие в 1998 г. Бюджетного кодекса, вступившего в силу с 1 января 2000 г., явилось существенным продвижением в области бюджетной реформы. Новый закон установил правовые основы функционирования бюджетной системы России, положения субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, основы бюджетного процесса, ответственность за нарушение бюджетного законодательства.

2. Создание в 2004 г. Стабилизационного фонда как инструмента аккумуляции части доходов от вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых (нефть) при цене на

нефть сорта Urals, превышающей базовую цену¹. Фонд был призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также должен был способствовать связыванию излишней ликвидности, стерилизуя интервенции Центрального банка, вызываемые наращиванием внешних резервов. Таким образом, объем расходных обязательств удерживался на прогнозируемом и стабильном уровне, не зависящем от неконтролируемых внешних условий. Постоянно растущие цены на нефть на протяжении 2004–2007 гг. позволили направить в Стабилизационный фонд достаточно средств не только для того, что выполнять первостепенную задачу по обеспечению стабильности и устойчивости российских государственных финансов, но и для досрочного погашения части внешнего долга страны. Более того, применение механизма Стабилизационного фонда придавало бюджетной политике 2004–2007 гг. контрциклический характер. С февраля 2008 г. Стабилизационный фонд был разделен на две части: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. В 2009–2010 гг. основным источником финансирования дефицита федерального бюджета являлся Резервный фонд.

3. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), как механизма повышения качества управления бюджетными средствами, позволяющего обеспечивать распределение бюджетных средств не по статьям расходов, а по стратегическим целям и тактическим задачам, предусматривающим достижение определенных конечных результатов, активно началось в 2003–2004 гг. В связи с тем что внедрение в бюджетное планирование сложных управленческих процедур и процессов, в том числе целевого программирования и БОРа, происходило в ситуации, когда оставались нерешенными такие фундаментальные вопросы бюджетной сферы, как реформирование бюджетной сети, усиление стимулов на низовом уровне к более эффективному использованию бюджетных средств, ожидать прорыва в эффективности управления государственными средствами не приходилось. Низкое ка-

¹ С 1 января 2004 г. базовая цена была установлена на уровне 20 долл./барр. сорта Urals (Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ), а с 1 января 2006 г. эта пороговая цена была поднята до 27 долл. (Федеральный закон от 12 октября 2005 г. № 127-ФЗ). Несмотря на продолжившийся рост цен на нефть, дальнейшее повышение «цены отсечения», как и использование средств Стабилизационного фонда внутри страны, не осуществлялось из-за риска повышения инфляции и усиления зависимости бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры.

чество институциональной среды в существенной степени дискредитировало саму идею БОРа в России, несмотря на ее значительный потенциал. В результате сфера применения программно-целевого планирования фактически ограничена планово-аналитической и мониторинговой функциями в рамках оценки эффективности и результативности расходования бюджетных средств, в то время как эти механизмы должны быть неотъемлемыми элементами бюджетного процесса, обосновывающими заявленные в законе о бюджете потребности министерств и ведомств.

4. Совершенствование законодательных основ осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд связано с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и ряда поправок к нему. Преимуществами новой закупочной системы по сравнению с существовавшей ранее являются: распространение прямого законодательного регулирования процедур размещения заказов на все уровни бюджетной системы, ограничение рисков коррупции за счет сужения сферы применения неконкурентных процедур (закрытые конкурсы, размещение заказа у единственного поставщика), внедрение более прозрачных способов размещения заказа (аукцион, закупка на товарных биржах) и др. В то же время данные новшества создали определенные проблемы для добросовестных закупщиков.

Анализ международного опыта показывает, что потребности государства в товарах, работах и услугах удовлетворяются более адекватно и эффективно в том случае, если все процедуры технологического цикла государственного заказа (планирование, формирование и размещение) встроены в единую институциональную среду, урегулированы исходя из общих для всех процедур ориентиров, упорядочены по структуре и составу элементов. Однако в настоящее время российское законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего цикла размещения государственного заказа. Так, на стадии планирования государственного заказа действует бюджетное законодательство, которое ориентировано на обеспечение целевого и эффективного использования средств бюджета. Регулирование стадии исполнения государственных контрактов ограничивается применением общих положений гражданского законодательства, специфические механизмы регулирования практически не применяются. В результате, хотя стадия размещения государственного заказа по праву является наиболее эффективно

урегулированной благодаря постоянной доработке Федерального закона № 94-ФЗ, по-прежнему нерешенными остаются вопросы о возможности переноса заказчиком бюджетных средств, направленных на оплату госконтрактов, из текущего финансового периода в следующий, о повышении самостоятельности в экономии бюджетных средств, полученной по итогам закупок, о применении данных мониторинга цен для обоснования стартовой цены закупок, о перспективах централизации госзакупок, о совершенствовании порядка установления расценок в строительстве, о возможности привлечения специализированных компаний к контролю за исполнением контракта с точки зрения целевого использования средств, эффективности организации работ, соблюдения технологий (банки и инжиниринговые компании), о механизмах закупок высокоспециализированных услуг (НИР и ОКР) и др.

5. Реализация приоритетных национальных проектов (ПНП) как альтернативной формы программного управления бюджетными расходами. Новый подход к задаче повышения качества жизни граждан России выразился в разработке четырех приоритетных национальных проектов в области образования, здравоохранения, жилья и АПК. В рамках каждого проекта были сформулированы проблемы, цели и мероприятия для их достижения. При этом из этих четырех проектов повышенное внимание было уделено направлениям развития образования и здравоохранения, что объясняется как традиционно высоким уровнем доступности услуг этих сфер для граждан, так и их значимостью как вложений в человеческий капитал.

Анализ итогов реализации ПНП демонстрирует, что плановые показатели преимущественно выполнены или даже перевыполнены. Однако, будучи не подкрепленными институциональными реформами, они были сведены к выделению дополнительных бюджетных средств в целях ослабления остроты проблем в ключевых отраслях социальной сферы.

Отсутствие системного подхода к формированию содержания проектов приводило к ежегодному расширению перечня направлений и мероприятий государственной поддержки, что порождало дополнительные бюджетные расходы (на финансирование новых узких мест – например, сначала подсоединение школ к Интернету, затем оплата трафика, так как в муниципальных бюджетах на это не было предусмотрено средств). Кроме того, реализация национальных проектов создавала дополнительные расходные обязательства и для региональных властей. Дело в том, что сферы, выбранные в качестве общенациональных приоритетов, в основном закреплены за региональными властями. Вторгаясь в компе-

тенцию региональных властей, национальные проекты создавали для них скрытые нефинансируемые расходные мандаты:

- в рамках проектов «Образование» и «Здоровье» дополнительное поощрение и увеличение зарплаты отдельных категорий работников бюджетных сфер происходили на фоне сохранения планового роста оплаты труда в целом по отраслям образования и здравоохранения. В результате увеличение дифференциации доходов привело к перетоку кадров в более оплачиваемые виды деятельности. Необходимой реакцией со стороны региональных властей явилось вынужденное повышение зарплаты для прочих сотрудников сфер образования и здравоохранения;
- в рамках реализации национальных проектов не в полной мере было предусмотрено финансирование расходов на содержание и эксплуатацию высокотехнологичной медицинской техники, на подготовку специалистов для работы на этом оборудовании и т.п.

6. Процесс формирования институтов развития в целях создания в стране единой инновационной системы развития начался в 2005 г. За несколько лет в стране появилось несколько десятков организаций, призванных обеспечить условия для стимулирования инвестиционной деятельности и перехода на инновационно-производственную модель российской экономики. Были созданы Инвестиционный фонд Российской Федерации, ОАО «Особые экономические зоны», Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Российская венчурная компания, Российская корпорация нанотехнологий и другие институты развития. Каждый из перечисленных институтов получил значительную финансовую поддержку из федерального бюджета. Бюджетные средства передавались организациям, относящимся к числу институтов развития, преимущественно в виде взносов в их уставный капитал. Институты развития используют в своей деятельности такие формы поддержки частного сектора, как предоставление кредитов, страхование экспортных рисков, приобретение ценных бумаг юридических лиц, участие в их капитале, а также участие в реализации концессионных соглашений и прямое субсидирование.

Несмотря на значительную государственную поддержку, институты развития не стали катализаторами инвестиционного роста российской экономики. Отчасти это связано с отсутствием эффективной системы взаимодействия институтов, с размытостью компетенций, с несогласованностью применяемых инструментов с механизмами бюджетной под-

держки, с оторванностью от разработки отраслевых стратегических документов и пр.

7. Переход к среднесрочному бюджетному планированию. В 2007 г. федеральный бюджет на 2008–2010 гг. впервые в российской практике бюджетного планирования был составлен на трехлетний период. Данное обстоятельство, по сути, должно было способствовать повышению предсказуемости проводимой правительством РФ среднесрочной бюджетно-налоговой политики и укреплению определенности в финансовом обеспечении принятых расходных обязательств на трехлетнюю перспективу, а также повышению требований к качеству составляемого бюджета и ответственности за допущенные при планировании ошибки. В рамках закона о бюджете бюджетные ассигнования утверждались отдельно на каждый год трехлетнего периода, а главным распорядителям бюджетных средств предоставлялось право перераспределения в ходе исполнения федерального бюджета ассигнований между текущим финансовым годом и последующими годами. Однако в начале 2009 г. из-за существенной неопределенности среднесрочных перспектив вследствие развития кризисных явлений в мировой и российской экономике правительство отказалось от практики составления трехлетнего бюджета на 2010–2012 гг.. При оправданности данного решения в сложившихся экономических условиях возврат к одногодичному бюджету рассматривался как временная мера, поэтому с 2010 г. правительство РФ возобновило подготовку трехлетнего федерального бюджета.

Таким образом, анализ важнейших мер по совершенствованию бюджетной политики, проводимых в 2000-х годах, указывает на то, что большая их часть остается нереализованной. БОР не доведен до стадии инструмента управления эффективностью расходования средств, систему институтов развития нельзя однозначно назвать сформированной, реформа бюджетной сети затормозилась и т.п. Значительная часть вопросов по-прежнему остается нерешенной и формирует соответствующую повестку мероприятий, которую необходимо реализовывать в ближайшее время.

Можно предположить, что такие не слишком значительные результаты стали следствием в том числе и допущенных ошибок в выборе приоритетов бюджетной реформы. С начала 2000-х годов в рамках совершенствования бюджетного процесса стали внедряться сложные управленческие механизмы (БОР, целевое программирование), относительно хорошо зарекомендовавшие себя в таких странах, как Великобритания, США, Новая Зеландия, Австралия, но практически не исполь-

зующиеся в странах со слабой институциональной средой. В ситуации, когда оставались нерешенными такие фундаментальные вопросы бюджетной сферы, как реструктурирование бюджетной сети, создание на низовом уровне стимулов к более эффективному использованию бюджетных средств, улучшение системы госзаказа, трудно ожидать быстрого прорыва в качестве управления государственными средствами.

2. Особенности бюджетной политики в 2009 г.

2.1. Динамика бюджетных доходов и расходов

Вслед за финансовым кризисом, охватившим экономики многих стран мира, со второй половины 2008 г. российская экономика перешла в качественно иной режим своего функционирования. Ключевые характеристики этого периода связаны с относительно низкими ценами и спросом на товары российского экспорта, падением выпуска и ростом безработицы.

К началу 2009 г. российская экономика вступила в рецессию, сопровождающуюся обесценением рубля и сворачиванием инвестиционных программ (см. *табл. 2*).

Таблица 2

**Индексы основных макроэкономических показателей в 2009 г.,
% к соответствующему периоду предыдущего года,
накопленным итогом**

| | Январь– март | Январь– июнь | Январь– сентябрь | Год |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|---------------------|------|
| Валовой внутренний продукт | 90,2 | 89,6 | 90,4 | 92,1 |
| Инвестиции в основной капитал | 84,4 | 81,2 | 81,1 | 83,0 |
| Объем промышленной продукции | 85,7 | 85,2 | 86,5 | 89,2 |
| Внешнеторговый оборот | 56,2 | 55,8 | 56,1 | 65,0 |
| экспорт | 52,1 | 53,1 | 55,7 | 64,3 |
| импорт | 63,7 | 60,6 | 56,9 | 66,0 |
| Реальная заработная плата | 99,2 | 97,6 | 96,5 | 97,2 |

Источник: Росстат.

Ухудшение ситуации в российской экономике отразилось на состоянии бюджетной системы страны. При значительном сокращении поступлений в бюджеты и росте расходных обязательств бюджет расширенного правительства впервые за последнее десятилетие стал дефицитным. Несбалансированность бюджетной системы и затяжной характер мирового кризиса создавали риски увеличения масштабов долговых заимствований в ближайшей перспективе. В *табл. 3* приведены основные параметры исполнения бюджетов различных уровней бюджетной системы страны за 2009 г.

Таблица 3

Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти в 2009 г.

| | 2009 г. | | Изменение по отношению к 2008 г. | | | | |
|---|---------------|------------|----------------------------------|--------------|----------------------|--------------|-------------|
| | млрд руб. | % ВВП | в номинальном выражении | | в реальном выражении | | п.п. ВВП |
| | | | млрд руб. | % | млрд руб. | % | |
| Федеральный бюджет | | | | | | | |
| Доходы | 7336,8 | 18,8 | -1937,3 | -20,9 | -2159,4 | -22,7 | -3,6 |
| <i>в том числе нефтегазовые</i> | <i>2983,9</i> | <i>7,6</i> | <i>-1405,5</i> | <i>-32,0</i> | <i>-1510,6</i> | <i>-33,6</i> | <i>-3,0</i> |
| Расходы | 9636,8 | 24,7 | 2070,2 | 27,4 | 1889,0 | 24,4 | 6,4 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | -2300 | -5,9 | -4007,5 | | -4048,4 | | -10,0 |
| Консолидированные бюджеты субъектов РФ | | | | | | | |
| Доходы | 5927,2 | 15,2 | -271,9 | -4,4 | -420,3 | -6,6 | 0,2 |
| Расходы | 6256,3 | 16 | 2,8 | 0,0 | -146,9 | -2,3 | 0,9 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | -329,1 | -0,8 | -274,7 | | -273,4 | | -0,7 |
| Бюджет расширенного правительства | | | | | | | |
| Доходы | 13420,7 | 34,4 | -2582,7 | -16,1 | -2965,9 | -18,1 | -4,2 |
| Расходы | 15847,3 | 40,6 | 1858,1 | 13,3 | 1523,1 | 10,6 | 6,8 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | -2426,6 | -6,2 | -4440,8 | | -4489,0 | | -11,0 |

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП.

Основное падение доходов и рост расходов наблюдались на федеральном уровне, который в большей степени зависит от конъюнктурных доходов.

Доходы федерального бюджета сократились на 23% в реальном выражении, расходы, напротив, увеличились почти на 25%, профицит бюджета в 2008 г. в размере 4,1% ВВП сменился в 2009 г. дефицитом, равным 5,9% ВВП.

По нашим оценкам, конъюнктурная составляющая налоговых доходов федерального бюджета сократилась на 4,9 п.п. ВВП. Существенный вклад в падение доходов внесли снижение федеральной ставки налога на прибыль на 4,5 п.п. (потери федерального бюджета от снижения ставки с 6,5 до 2% оцениваются в 0,7% ВВП) и увеличение необлагаемого ценового минимума при исчислении ставки НДС с 9 до 15 долл./барр. (стоимость этой меры для бюджета составила 0,22% ВВП)¹.

Реальные доходы бюджета расширенного правительства уменьшились на 18% при росте расходов в реальном выражении на 11%.

¹ Подробнее об «антикризисном налоговом пакете» см. ниже.

Кризис, начавшийся в 2008 г., потребовал от правительства разработки комплекса мер поддержки различных отраслей экономики, а также предотвращения отрицательного воздействия рецессии на социальную сферу. В весьма сжатые сроки (практически начиная с ноября 2008 г.) правительством был заявлен широкий набор антикризисных мер, беспрецедентный как по количеству форм и направлений воздействия государства на экономику, так и по объемам используемых ресурсов. Если осенью 2008 г. меры «точечного реагирования» реализовывались в условиях жестких временных ограничений и сопровождались преимущественно использованием механизмов «ручного управления», то к марту 2009 г. удалось разработать комплексную Программу антикризисных мер правительства Российской Федерации на 2009 г.

В целях обеспечения финансирования приоритетных направлений антикризисной программы потребовались поправки в Закон о федеральном бюджете, в результате которых бюджет приобрел явно выраженный антикризисный характер: на 943,3 млрд руб. были сокращены ранее утвержденные бюджетные ассигнования, при этом около 1,61 трлн руб., включая высвобожденные средства, было направлено на мероприятия по стабилизации финансового рынка, по поддержке отраслей экономики и социальной защите населения. В итоге в антикризисном пакете приоритетное внимание было уделено обеспечению стабильности финансового сектора, социальной поддержке населения, поддержке системообразующих и градообразующих предприятий, а также отдельных, наиболее чувствительных к кризису отраслей реального сектора.

В результате расходы федерального бюджета увеличились почти на четверть в реальном выражении по сравнению с предыдущим годом. Динамика исполнения консолидированного бюджета регионов выглядит следующим образом: при сохранении расходов на неизменном уровне поступление доходов в реальном исчислении сократилось незначительно (на 6,6%), что обусловлено существенным финансированием из федерального центра и более низкой зависимостью поступлений от внешнеэкономической конъюнктуры.

2.2. Анализ антикризисных мер в России и их бюджетных последствий

В период со второй половины 2008 г. по 2009 г. большинство стран мира осуществляло меры контрциклической политики, включающей как

снижение налогов, так и рост государственных расходов. Стимулирующая бюджетная политика при некоторых условиях может привести к росту совокупного спроса, к увеличению предложения труда, к снижению затрат предприятий на рабочую силу, к повышению инвестиционного спроса. При этом развитые страны сталкиваются с двумя важными факторами, снижающими эффективность антикризисной политики:

- запаздывающая реакция на кризис. Несоответствие между принимаемыми решениями и фазами экономического цикла обусловлено, в свою очередь, рядом факторов: отставанием в диагностике нужного момента для реализации соответствующих мер, временем, необходимым на разработку и принятие мер, существованием временного лага между принятием мер и возникновением эффекта от их реализации, связанного с изменением поведения экономических агентов. Все эти временные лаги приводят к тому, что антикризисные меры, призванные помочь экономическим агентам в период рецессии, начинают действовать позже, когда необходимость в них ослабевает или перестает иметь место. В результате антициклические меры могут превратиться в проциклические. Одновременно политические соображения могут противодействовать отмене мер, первоначально задумывавшихся как временные, когда необходимость в них отпадет;
- смягчение монетарной политики. Снижение налогов при наращивании расходов государства ведет к увеличению бюджетного дефицита, который должен быть профинансирован за счет наращивания государственного долга. Это, в свою очередь, может привести к росту процентных ставок и в результате к сокращению инвестиций и затруднению экономического роста. В условиях мировой финансовой нестабильности значительное наращивание государственного долга является малореалистичным, поэтому существенное снижение налогов и повышение расходов может привести к необходимости финансирования дефицита бюджета за счет эмиссии, что вызывает увеличение инфляции, неопределенность динамики валютного курса, подрывающие предпосылки долгосрочного экономического роста.

В России удалось частично снизить макроэкономические риски благодаря накопленным в период экономического роста финансовым резервам. Средства нефтегазовых фондов фактически стали основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в

2009 г. Как видно из *табл. 4*, на финансирование бюджетных расходов было выделено из Резервного фонда около 3,0 трлн руб. (7,7% ВВП).

Таблица 4

Динамика формирования и использования нефтегазовых фондов в 2009 г., млрд руб.

| Наименование показателя | Остатки фондов на конец 2008 г.* | Поступило за 2009 г. | | Использовано за 2009 г. на: | | Остатки фондов на конец 2009 г.* |
|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------|---------------------------------|---|--------------------------------------|----------------------------------|
| | | нефтегазовые доходы | доходы от управления средствами | обеспечение финансирования федерального бюджета | обеспечение нефтегазового трансферта | |
| Резервный фонд | 4027,6 (9,8% ВВП) | 488,5 | 205,0 | 2964,8 | 179,4 | 1830,5 (4,7% ВВП) |
| Фонд национального благосостояния | 2584,5 (6,3% ВВП) | – | 92,5 | – | – | 2769,0 (7,1% ВВП) |
| Итого | 6612,1 (16,0% ВВП) | 488,5 | 297,5 | 2964,8 | 179,4 | 4599,5 (11,8% ВВП) |

* Остатки пересчитаны по курсу на 1 января 2009 и 2010 гг. соответственно.

Источник: Федеральное казначейство.

Отмечая роль Резервного фонда как источника финансирования дефицита федерального бюджета, необходимо особо остановиться на трех моментах, связанных с пониманием «резервного» характера этих средств.

Во-первых, использование средств Резервного фонда на погашение дефицита бюджета – это обыкновенная эмиссия денег Центральным банком РФ, поскольку на практике такая операция означает перемещение средств в пассиве ЦБ со специального счета правительства РФ в состав денежной базы (через текущий счет правительства). Неэмиссионный характер данной операции мог бы иметь место, если бы Банк России одновременно продавал валюту, которая поступала в период накопления Резервного фонда, однако после снижения до минимального уровня в январе 2009 г. международные резервы Банка России достаточно устойчиво росли. Если бы формирование Резервного фонда не сопровождалось уменьшением денежной базы, т.е. он накапливался не на счетах правительства в Центральном банке РФ, а на счетах в коммер-

ческих банках, то его накопление и расходование не было бы связано с эмиссией. Таким образом, с точки зрения монетарной политики Фонд не является неким резервом, а представляет собой отдельный канал поступления денег в экономику.

Во-вторых, описанный эффект эмиссии при использовании средств с бюджетного счета наблюдается каждый раз, когда правительство расходует деньги в рамках существующей в РФ системы казначейства, имеющего бюджетные счета в Банке России. При такой системе средства, поступающие на бюджетный счет, выводятся за рамки денежной массы. Соответствующие колебания денежной массы постоянно наблюдаются внутри года. Можно отметить, например, резкий рост денежных агрегатов в декабре, когда бюджет интенсивно исполняет расходные статьи, либо сокращение денежной базы ежемесячно в последние дни месяца, когда идет перечисление налогов в бюджет. Однако в силу принятого бюджетного периода – бюджетного года, как правило, с точки зрения бюджетной политики рассматривается только итоговое влияние операций бюджета на денежную массу. Если же расширить период бюджетного планирования с одного до, например, 5 лет, то в этом случае использование средств Резервного фонда перестает быть чистой эмиссией, так как деньги, накопленные в нем, в рамках такого периода аналогично месячным и квартальным дисбалансам исполнения бюджета можно рассматривать как временное изъятие (аналогично колебаниям денежной базы, вызываемым несинхронностью исполнения доходных и расходных статей бюджета) и возвращение в экономику.

В-третьих, с точки зрения бюджетной и долговой политики средства Резервного фонда, безусловно, можно рассматривать как резерв правительства РФ, так как его наличие позволяет осуществить финансирование дефицита бюджета, не прибегая к заимствованиям на рынке и не увеличивая государственный долг. Это может быть осуществлено путем эмиссии при одновременной стерилизации денежной массы за счет валютных интервенций с использованием внешних резервов, накопленных как противочасть Резервного фонда. В то же время, как показывает опыт стран ЕС, США, Японии, Великобритании и др., именно рост государственного долга для финансирования антикризисных пакетов мер становится одной из ключевых проблем для экономической политики на стадии выхода из кризиса. В этом отношении наличие Резервного фонда в России можно рассматривать как фактор, потенциально позволяющий стране избежать нарастания долговой нагрузки и перекладывания текущих расходов бюджета на будущие поколения.

Анализ международного опыта проведения контрциклических мероприятий позволяет сформулировать следующие требования к бюджетной политике во время экономического кризиса:

- целесообразно применять те меры, которые стимулируют развитие экономики, но которые не придется отменять после окончания кризиса;
- налоговое стимулирование не должно приводить к существенному увеличению бюджетного дефицита, которое невозможно профинансировать без резкого увеличения процентных ставок или эмиссии Центрального банка. Целесообразно, чтобы конкретные бюджетно-налоговые новации были согласованы с бюджетными проектировками, основанными на консервативном макроэкономическом прогнозе, характеризующемся низким уровнем мировых цен на сырье и энергоносители и низкими темпами роста мировой экономики.

Проведя анализ перечня *мер налогового характера*, включенных в программу антикризисных мер правительства РФ по поддержке и оживлению российских секторов экономики, можно выделить наиболее значимые среди них:

- снижена с 24 до 20% ставка налога на прибыль организаций. Влияние на бюджет данной меры оказалось большим, чем ожидалось первоначально, так как вследствие быстрого восстановления уровня цен на нефть в экономике произошло увеличение сальдированного финансового результата. В итоге стоимость данной меры оценивается нами в размере 0,6% ВВП;
- осуществлены переход на новый порядок нелинейной амортизации и увеличение амортизационной премии с 10 до 30%. Стоимость данной меры составила около 0,2–0,3% ВВП. Относительно небольшой вклад, по сути, весьма значительных налоговых мер объясняется резким сокращением инвестиций в основной капитал (на 17%);
- увеличен необлагаемый ценовой минимум при исчислении ставки НДС с 9 до 15 долл./барр. Стоимость этой меры для бюджета составила 0,22% ВВП.

Кроме того, с 1 января 2009 г. был увеличен размер имущественного вычета по НДФЛ с 1 до 2 млн руб.; осуществлен переход от уплаты НДС на ежеквартальной основе, т.е. всей суммы налоговых обязательств разовым платежом в месяце, следующем за отчетным кварталом, к осуществлению ежемесячных равномерных платежей по налого-

вым обязательствам прошедшего квартала; субъектам РФ разрешено снижать налоговую ставку при упрощенной системе налогообложения малого бизнеса с 15 до 5%. Кроме того, была существенно увеличена граница доходов, до достижения которой организация имеет право применять упрощенную систему налогообложения.

В части совершенствования налогового администрирования был уточнен порядок проведения камеральных проверок; определен срок, в течение которого акт налоговой проверки должен быть вручен налогоплательщику; введен особый порядок предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате федеральных налогов, расширивший права Минфина России по применению данной меры; внесены изменения в порядок блокировки счетов налогоплательщиков; расширен перечень оснований для предоставления инвестиционного налогового кредита (добавлено условие выполнения государственного оборонного заказа).

По нашим оценкам, стоимость «антикризисного налогового пакета» для бюджетной системы составила в 2009 г. примерно 1,5% ВВП при том, что общее сокращение налоговых сборов составило почти 5 п.п. ВВП по сравнению с 2008 г. (см. табл. 5). Следовательно, снижение налогов в рамках «антикризисного пакета» внесло сравнительно небольшой вклад в общее падение поступлений – менее одной трети. В частности, снижение поступлений по налогу на прибыль менее чем на треть обусловлено мерами налогового стимулирования, а по НДС – менее чем на 10%.

Из представленных в таблице данных видно, что больше всего сократились поступления по налогу на прибыль организаций, по налогу на добычу полезных ископаемых и доходы от внешнеэкономической деятельности. Снижение ВВП на 1% привело к снижению налога на прибыль на 6,4%, налога на добычу полезных ископаемых на 5,0%, таможенных пошлин и сборов на 3,4%. Кризис подтвердил сделанные нами ранее оценки, что данные доходные источники имеют значительную конъюнктурную составляющую, т.е. обусловленную благоприятной динамикой мировых цен на энергоносители¹.

¹ Казакова М.В., Синельников-Мурылев С.Г., Кадочников П.А. Анализ структурной и конъюнктурной составляющих в экономике составляющих налоговой нагрузки в российской экономике. Научные труды ИЭПП № 129Р. Доступно также на сайте ИЭПП по ссылке: <http://www.iet.ru/ru/analiz-strukturnoi-i-konyunkturnoi-sostavlyayuschi-nalогоvoi-nagruzki-v-rossiiskoi-ekonomike-nauchnye-trudy-129.html>.

Таблица 5

**Поступление основных налогов в бюджет расширенного
правительства Российской Федерации в 2005–2009 гг. (% ВВП)**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Изменение 2009 г. к 2008 г. | | Эластич- ность налогов по ВВП в 2009 г., % |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------|--------------------------|--|
| | | | | | | в п.п. ВВП | в ценах 2009 г., % | |
| Уровень фискальной нагрузки (1+2) | 36,3 | 35,9 | 36,1 | 35,7 | 30,8 | -4,9 | -11,4 | 1,4 |
| Налоговые доходы (1) | 28,5 | 27,3 | 28,8 | 27,1 | 23,9 | -3,2 | -7,6 | 1,0 |
| В том числе: | | | | | | | | |
| налог на прибыль | 6,2 | 6,2 | 6,6 | 6,1 | 3,2 | -2,9 | -50,9 | 6,4 |
| НДФЛ | 3,3 | 3,5 | 3,8 | 4,0 | 4,3 | 0,3 | -2,4 | 0,3 |
| ЕСН с учетом страховых взносов на обязательное пенсионное страхование | 4,9 | 4,8 | 5,1 | 5,1 | 5,5 | 0,4 | -3,3 | 0,4 |
| НДС | 6,8 | 5,6 | 6,9 | 5,1 | 5,2 | 0,1 | -6,1 | 0,8 |
| Акцизы | 1,2 | 1 | 1 | 0,8 | 0,9 | 0,1 | -3,1 | 0,4 |
| НДПИ | 4,2 | 4,1 | 3,6 | 4,1 | 2,7 | -1,4 | -39,7 | 5,0 |
| Таможенные пошлины и сборы (2) | 7,8 | 8,6 | 7,3 | 8,6 | 6,9 | -1,7 | -26,9 | 3,4 |

Источник: Министерство финансов РФ; Росстат; расчеты ИЭП.

В то время как объем поступлений НДПИ и доходов от внешнеэкономической деятельности непосредственно зависит от динамики мировых цен на углеводороды, а также от темпов их добычи и уровня обменного курса рубля, размеры нефтегазовых поступлений обуславливаются текущим состоянием национальной экономики и ожиданиями ее развития. Экономический кризис оказал негативное воздействие на состояние секторов российской экономики, что выразилось в снижении нефтегазовых доходов федерального бюджета.

В то же время выделяются стабильностью поступления по налогам на заработную плату (доходы) населения. Подобная динамика поступлений НДФЛ и ЕСН объясняется тем, что на начальных этапах экономического кризиса хозяйствующие субъекты, как правило, стремятся сохранить наиболее квалифицированные кадры, увольнение которых может подорвать основу бизнеса. К этому добавляются особенности

российского законодательства, мешающие бизнесу оперативно сокращать численность занятых. Статистические показатели свидетельствуют об отсутствии всплеска как открытой, так и латентной безработицы в России (по методологии МОТ – в пределах 8–9%) в 2009 г. Стабильность поступлений по данным налогам обусловлена также ростом заработной платы в бюджетном секторе.

Поступления НДС демонстрировали значительную стабильность и снижались строго синхронно со снижением ВВП, о чем свидетельствует близкая к единице их эластичность по ВВП. В реальном исчислении они сократились лишь на 6,6% вследствие общего сокращения деловой активности внутри страны и объемов импорта.

В части *управления расходами* в России, как и в других странах мира (см. вставку), в 2009 г. в основу положен принцип «антицикличности» бюджетной политики, что проявилось в наращивании бюджетного финансирования для реализации мер по сглаживанию негативного эффекта мирового экономического кризиса и связанных с этим экономических и социальных последствий.

Основные приоритеты антикризисной бюджетной политики в странах мира

Комплекс всех бюджетных мер, проводимых правительствами различных стран мира для поддержания и последующего оживления своих экономик, можно разделить на 3 основных блока по направленности их воздействия:

I. Меры по срочной поддержке банковской системы

Основная задача – избежать банковской паники и дестабилизации (остановки) национальных кредитно-банковских систем. Это наиболее масштабная часть антикризисных мер.

Эти меры включают:

1) рекапитализацию и меры по расчистке балансов банков – США (315 млрд долл. на рекапитализацию, 300 млрд долл. потрачено на выкуп казначейских облигаций и 1250 млрд долл. – на выкуп проблемных активов), ЕС (60 млрд евро из средств ЕЦБ направлено на выкуп облигаций, выпущенных эмитентами еврозоны), Франция (40 млрд евро), Великобритания (200 млрд фунтов на выкуп любых активов), Австрия (15 млрд евро), Бельгия (17,4 млрд евро), Германия (70 млрд евро), Нидерланды (36,8 млрд евро), Испания (99 млрд евро + 50 млрд евро на выкуп активов), Италия (12 млрд евро), Дания (13,4 млрд долл.), Швейцария (5 млрд евро), Ирландия (9,5 млрд евро + 80 млрд евро на выкуп

просроченных ипотечных кредитов), Япония (более 22 млрд долл.), Китай (21 млрд долл.), ОАЭ (19 млрд долл.), Австралия (5 млрд долл. – выпуск ипотечных ценных бумаг);

2) предоставление стабилизационных кредитов – Франция (10,5 млрд евро), Германия (400 млрд евро), Бельгия, Венгрия (5 млрд евро), Италия, Швеция (152,2 млрд евро), Дания (20 млрд долл.), Великобритания (306 млрд долл.), Япония (свыше 200 млрд долл.);

3) меры по реструктуризации банковской системы, включая содействие объединению банков или их национализацию, – США, Германия, Австрия, Нидерланды, Испания, Португалия, Исландия, Швеция, Великобритания, Ирландия;

4) снижение процентной (учетной) ставки, в том числе до нулевого значения (США, Канада, ЕС, Швеция, Дания, Великобритания, Япония, Китай, Исландия, Чехия, Швейцария, Кувейт, Индия, Южная Корея, Бразилия, Казахстан);

5) предоставление госгарантий по проблемным активам – США (свыше 400 млрд долл.), Канада (179 млрд долл.), Германия (400 млрд евро), Франция (320 млрд евро), Австрия (75 млрд евро), Испания (100 млрд евро), Венгрия (4,9 млрд долл.), Португалия (20 млрд евро), Греция (15 млрд евро), Словения (12 млрд евро), Великобритания (383 млрд долл.), Ирландия (400 млрд евро), Швеция (215 млрд долл.), Финляндия (50 млрд евро), Швейцария (46 млрд евро), Нидерланды (200 млрд евро), Южная Корея (100 млрд долл.).

II. Воздействие на реальный сектор, стимулирование спроса

Имеется в виду поддержка отраслей, ориентированных на внутренний спрос и обеспечивающих внутреннюю занятость. Эта политика может быть определена как преимущественно кейнсианская, для которой характерны меры воздействия на спрос, включая антициклическую фискальную политику.

Среди этих мер – поддержка отдельных отраслей, в том числе:

- автомобилестроение – США (84,8 млрд долл.), Канада (3,5 млрд долл.), ЕС (7 млрд долл.), Германия (5 млрд евро), Франция (6 млрд евро), Швеция (3 млрд евро), Великобритания (3,3 млрд долл.);
- новая энергетика и энергосбережение – США, Франция, Швейцария, Норвегия, Китай;
- транспортная инфраструктура – Канада, Франция, Австралия, Китай, Гонконг, Казахстан, Италия, Швейцария, Норвегия, Тайвань;

- жилищное и социальное строительство – США (125 млрд долл.), Великобритания (7,4 млрд долл. и 18 млрд долл. – строительный фонд), Япония (7,8 млрд долл.), Китай (250 млрд долл.), Казахстан (5 млрд. долл.);
- инновационные технологии – Китай, Япония, Греция, Казахстан;
- аграрно-промышленный комплекс – Китай, Казахстан;
- авиастроение и авиaperевозки – Франция, Китай, Аргентина и др. Впрочем, большинство из названных мер, будучи объявленными, не были реализованы в полном объеме в связи с ухудшением финансового состояния предприятий.

III. Противодействие негативным ожиданиям населения

Меры предполагают недопущение бегства средств населения из банков и стимулирование сбережений. Эти меры включают:

1) повышение суммы гарантий по вкладам – США, Бельгия, Испания, Италия, Нидерланды, Словения, Финляндия, Великобритания, Швеция, Норвегия, Дания, Швейцария, Португалия, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехия;

2) 100%-ные гарантии по вкладам – Германия, Австрия, Греция, Ирландия, Дания, Словакия, Австралия, Гонконг;

3) принятие программ переобучения и адаптации потерявших работу – США, Канада, ЕС, Франция, Италия;

4) национализация пенсионных фондов – Аргентина;

5) достижение договоренности с бизнесом о несокращении рабочих мест – Германия;

6) увеличение инвестиций в образование – Франция, Китай.

При реализации мер антикризисного характера общей особенностью для всех стран явилась хаотичность их принятия при дублировании целей. Кроме того, характерной чертой стало ослабление бюджетной и денежной политики вплоть до откровенного популизма. Также можно заметить, что правительства стран мира при формировании пакетов антикризисных мер были готовы отступить от принципов рыночной экономики и принять на себя частные риски, вплоть до масштабной национализации. При этом главной проблемой проводимых антикризисных мер стала их преимущественная ориентация на устранение текущих изъянов в экономике в ущерб решению стратегических (структурных) задач ее развития.

При этом наряду с бюджетной поддержкой для реализации антикризисной программы правительство РФ активно использовало квазибюд-

жетные источники, в частности, средства Центрального банка РФ, внебюджетных фондов, госкорпораций, налоговые кредиты и пр. (см. табл. 6).

Таблица 6

Структура пакета бюджетных антикризисных мер правительства РФ в 2008–2009 гг., млрд руб.

| Бюджетные антикризисные меры | Запланировано к исполнению в 2008–2009 гг., млрд руб. | Исполнено по состоянию на 1 января 2010 г., млрд руб. |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| <i>Меры по обеспечению финансовой устойчивости в экономике</i> | | |
| Из средств федерального бюджета | | |
| На поддержание сбалансированности региональных бюджетов (дотации, субвенции, бюджетные кредиты) | 363,4 | 363,4 |
| УК «Внешэкономбанк» | 175,0 | 175,0 |
| УК «ВТБ» | 180,0 | 180,0 |
| УК ОАО «Россельхозбанк» | 45,0 | 45,0 |
| УК ОАО «Росагролизинг» | 25,0 | 25,0 |
| УК АИЖК | 80,0 | 80,0 |
| <i>Итого из федерального бюджета</i> | <i>868,4</i> | <i>868,4</i> |
| Внебюджетные источники (квазибюджетные) | | |
| Субординированный кредит Сбербанку России (источник – ЦБР) | 500,0 | 500,0 |
| Предоставлено Внешэкономбанку для выдачи субординированных кредитов другим банкам, всего 14 банкам (источник – Фонд национального благосостояния (ФНБ)) | 410,0 | 404,0 |
| Размещение средств на депозитах Внешэкономбанка для целей кредитования малого и среднего бизнеса (источник – ФНБ) | 30,0 | 30,0 |
| Реструктуризация задолженности банков (источники – ЦБР и Агентство по страхованию вкладов) | н/д | 297,1 |
| <i>Итого внебюджетные источники</i> | <i>–</i> | <i>1 231,1</i> |
| <i>ВСЕГО на обеспечение финансовой устойчивости в экономике</i> | <i>–</i> | <i>2 099,5</i> |

| <i>Продолжение таблицы 6</i> | | |
|---|--------------|---------------------|
| 1 | 2 | 3 |
| Меры по поддержке реального сектора экономики | | |
| Из средств федерального бюджета | | |
| Поддержка автомобилестроения | 68,0 | 69,0 |
| Поддержка авиастроения | 15,9 | 21,9 |
| Поддержка судостроения | 3,0 | 3,0 |
| Субсидирование процентных ставок для предприятий АПК и рыболовства | 18,1 | 60,4 |
| Поддержка экспорта | 6,0 | 6,1 |
| Развитие малого и среднего бизнеса | 13,6 | 18,0 |
| Поддержка предприятий ОПК | 73,3 | 79,0 |
| Поддержка транспортного комплекса | 53,0 | 56,4 |
| Имущественный взнос в госкорпорацию «Ростехнологии» | 1,0 | 1,5 |
| Государственные гарантии системообразующим предприятиям | 300,0 | 300,0 |
| <i>Итого из федерального бюджета</i> | <i>551,9</i> | <i>615,3</i> |
| Внебюджетные источники (квазибюджетные) | | |
| Поддержка жилищного строительства (источник – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) | н/д | 136,5 |
| <i>ВСЕГО по поддержке реального сектора экономики</i> | – | <i>751,8</i> |
| Меры социальной направленности | | |
| Из средств федерального бюджета | | |
| Поддержка рынка труда и содействие занятости | 43,7 | 43,7 |
| Увеличение пособий по безработице | 37,0 | 80,5 |
| Возможность использовать средства материнского капитала на улучшение жилищных условий и единовременную выплату в размере 12 тыс. руб. на текущие нужды | 44,3 | 44,3 |
| Дополнительные меры в сфере здравоохранения (борьба с пандемией «свиного гриппа» А/Н1N1, обеспечение необходимыми лекарственными средствами, оказание высокотехнологичной медицинской помощи и пр.) | 9,7 | 9,7 |
| Приобретение жилья ветеранам | 55,8 | 55,8 |

2. Особенности бюджетной политики в 2009 г.

| <i>Продолжение таблицы 6</i> | | |
|---|---------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 |
| Предоставление трансфертов внебюджетным фондам и антикризисному фонду ЕврАзЭС | 427,7 | 443,0 |
| <i>ВСЕГО по социальной направленности</i> | <i>618,2</i> | <i>677,0</i> |
| <i>ВСЕГО по антикризисным мерам</i> | | <i>3 528,4</i> |

Источник: Расчеты ИЭП.

Как видно из таблицы, финансирование антикризисных мер по обеспечению финансовой устойчивости в российской экономике осуществлялось за счет как федерального бюджета, так и внебюджетных источников, на долю которых приходится более 2/3 соответствующих расходов.

В целом на антикризисные меры в 2008–2009 гг. было направлено около 3,5 трлн руб. Для сравнения: на 2010 г. в рамках федерального бюджета предусмотрено на финансирование антикризисных мер лишь 195 млрд руб.

Основные цели *обеспечения финансовой устойчивости российской экономики* сводились к снижению дефицита ликвидности, к рекапитализации крупнейших банков, к обеспечению погашения внешнего корпоративного долга банками и предприятиями, а также к улучшению сбалансированности региональных бюджетов.

Государственные расходы на банковскую систему осуществлялись посредством вливаний в капитал крупнейших банков и путем предоставления ликвидности в форме субординированных кредитов. На эти цели было потрачено 2,1 трлн руб., причем из средств федерального бюджета – около 500 млрд руб. В рамках данного блока мероприятий были внесены средства в уставный капитал Внешэкономбанка (175 млрд руб.), Россельхозбанка (45 млрд руб.), ВТБ (180 млрд руб.), ОАО «Росагролизинг» (25 млрд руб.). Кроме того, ЦБР предоставлены субординированные кредиты Сбербанку России (500 млрд руб.), произведена реструктуризация банковской задолженности (около 300 млрд руб.) 18 банкам, которые являются значимыми для банковской системы России либо системообразующими в своих регионах. Среди них – КИТ Финанс Инвестиционный банк, АКБ «Российский капитал», Банк «ВЕФК-Сибирь», «Губернский банк «Тарханы», КБ «Московский капитал», АКБ «СОЮЗ», Банк «СЕВЕРНАЯ КАЗНА», ГБ «Нижний Новгород» и др.

В рамках *поддержки промышленного сектора экономики* правительством РФ использовались как прямая государственная помощь из бюджета, так и госгарантии и налоговые послабления. Всего объем средств в рамках мер поддержки предприятий различных секторов экономики за кризисный период 2008–2009 гг. составил около 750 млрд руб., включая государственные гарантии в объеме 300 млрд руб.

Из средств федерального бюджета финансированию подлежали программы технологического перевооружения стратегических предприятий ОПК (выделено 50,7 млрд руб.), инновационно-ориентированные ФЦП, по развитию инфраструктуры малого и среднего бизнеса (18 млрд руб.), финансирования инвестиционных проектов автомобилестроительных предприятий (около 69 млрд руб.).

Поддержка предприятий *посредством субсидирования процентных ставок* также получила широкое распространение. Данная форма поддержки была предусмотрена для предприятий мясного и молочного животноводства, рыбохозяйственного комплекса (60,4 млрд руб.), для предприятий ОПК (20,3 млрд руб.) и пр. Кроме того, предусмотрено субсидирование кредитных ставок по отдельным видам деятельности: рефинансирование инвестиционных кредитов, по сделкам лизинга отечественной автомобильной техники, организациям-экспортерам (выделено 6,1 млрд руб.) и пр.

Дополнительное финансирование из федерального бюджета осуществлялось через *предоставление субсидий и субвенций*: субсидирование стратегических объектов ОПК во избежание их банкротства (7,9 млрд руб.); субсидии авиационным перевозчикам по перевозке пассажиров при отзыве лицензии (5,0 млрд руб.) и пр.

Для поддержки отдельных отраслей экономики государство задействовало *инструмент государственных закупок*. Из средств федерального бюджета была произведена закупка автомобильной техники для федеральных и территориальных органов власти, а также обновлен автопарк иной спецтехники (около 15,5 млрд руб.).

Государством были предоставлены *государственные гарантии* по кредитам системообразующим предприятиям (300 млрд руб.).

Оказание поддержки отрасли жилищного строительства осуществлялось через Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, который предоставил субъектам Федерации около 136 млрд руб. средств в качестве долевого финансирования региональных адресных программ.

Среди мероприятий по *поддержке наиболее уязвимых слоев населения* следует выделить:

- поддержку рынка труда и содействие занятости (около 44 млрд руб.);
- увеличение пособий по безработице (около 80 млрд руб.);
- предоставление возможности использовать средства материнского капитала на улучшение жилищных условий и единовременную выплату в размере 12 тыс. руб. на текущие нужды (44,3 млрд руб.);
- предоставление трансфертов внебюджетным фондам и взнос в антикризисный фонд ЕврАзЭС (около 443,0 млрд руб.);
- приобретение жилья ветеранам (55,8 млрд руб.).

К мерам социальной направленности также можно отнести софинансирование реализации специальных программ в сфере ЖКХ, а именно реструктуризацию задолженности по ипотечным кредитам для граждан страны. Указанная мера реализуется посредством дополнительной капитализации АИЖК (80 млрд руб.).

Анализ мер бюджетной политики позволяет констатировать, что они ориентированы преимущественно на поддержку финансовой стабильности и сохранение стратегических отраслей и предприятий и в меньшей степени непосредственно на социальную поддержку уязвимых групп населения. Можно положительно оценить принятый адресный подход к распределению бюджетной помощи. При этом далеко не все меры были оказаны своевременно, более того, отдельные из них содержали угрозу подрыва стимулов проведения экономическими агентами ответственной политики и недооценки рисков.

В результате финансирования масштабных мероприятий в рамках антикризисного пакета поддержки секторов экономики расходы бюджета расширенного правительства выросли на 10,6% в реальном выражении. При этом происходило изменение в структуре расходов по направлениям их использования: были сокращены инвестиционные расходы при выделении дополнительных средств на социальную поддержку населения и обеспечение поддержки российского бизнеса. Рекордного значения достигло финансирование по статье «Социальная политика» – около 11,6% ВВП против около 8,7% ВВП в 2008 г., т.е. в реальном выражении увеличение составило почти четверть (см. *табл. 7*). Почти 70% прироста по статье «Социальная политика» связано с увеличением расходов на пенсионное обеспечение, в том числе в рамках антикризисных мер (было выделено около 420 млрд руб.). В результате нескольких

дополнительных индексаций средняя пенсия в России выросла с 4,2 тыс. руб. на начало 2009 г. до примерно 8 тыс. руб. на начало 2010 г.

Значительный рост расходов также наблюдался по статье «Национальная экономика» – на 20,6% в реальном выражении. Кроме того, существенные объемы государственных средств были выделены на финансирование статей «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – 3,0 и 3,2% ВВП соответственно, что в реальном выражении на 11,5% выше значений 2008 г. по каждому из направлений.

Таблица 7

Исполнение расходных обязательств бюджета расширенного правительства в 2008–2009 гг., % к ВВП

| | 2009 | | 2008 | | Изменение | |
|---|-----------|---------|-----------|---------|------------|-------------------------|
| | млрд руб. | в % ВВП | млрд руб. | в % ВВП | в п.п. ВВП | % в реальном исчислении |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Расходы, всего | 15847,3 | 40,6 | 13989,2 | 33,8 | 6,8 | 10,6 |
| <i>В том числе:</i> | | | | | | |
| Общегосударственные вопросы | 1290,6 | 3,3 | 1287,6 | 3,1 | 0,2 | -2,1 |
| В том числе на обслуживание государственного и муниципального долга | 236,6 | 0,6 | 189,3 | 0,5 | 0,1 | 22,1 |
| Национальная оборона | 1191,2 | 3,0 | 1043,6 | 2,5 | 0,5 | 11,5 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 1245,9 | 3,2 | 1092,1 | 2,6 | 0,6 | 11,4 |
| Национальная экономика | 2782,3 | 7,1 | 2253,1 | 5,4 | 1,7 | 20,6 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 1005,9 | 2,6 | 1149,2 | 2,8 | -0,2 | -14,5 |

2. Особенности бюджетной политики в 2009 г.

Продолжение таблицы 7

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|-------------------------------|--------|------|--------|-----|-------|------|
| Охрана окружающей среды | 29,7 | 0,08 | 31,2 | 0,1 | -0,02 | -7,0 |
| Образование | 1777,9 | 4,6 | 1665,5 | 4,0 | 0,6 | 4,3 |
| Культура, кинематография, СМИ | 324,4 | 0,8 | 310,6 | 0,7 | 0,1 | 2,0 |
| Здравоохранение и спорт | 1653,1 | 4,2 | 1548,6 | 3,7 | 0,5 | 4,3 |
| Социальная политика | 4546,1 | 11,6 | 3607,7 | 8,7 | 2,9 | 23,1 |

Источник: Казначейство РФ, расчеты ИЭП.

Подводя итоги принятых в 2008–2009 гг. бюджетных мер антикризисного характера, можно отметить схожесть перечня используемых инструментов в России с аналогичными программами за рубежом – это пособия безработным, поддержка пенсионеров, поддержка стратегических предприятий различных секторов экономики, финансовое оздоровление банков, поддержка малых и средних предприятий. Различия касались преимущественно объемов финансирования, что было обусловлено разной остротой стоящих перед властями проблем и глубиной их решения.

В целом антикризисная политика в России была успешной, хотя и имела негативные черты:

- запаздывающий характер принятия решений и проведения процедур согласования при реализации тех или иных мероприятий антикризисной программы;
- низкая прозрачность реализации мер государственной поддержки и распределения финансовых средств между экономическими агентами, в частности, отсутствие правил распределения помощи предприятиям;
- недостаточное внимание поддержке населения на начальном этапе кризиса, что снижает эффективность государственной поддержки;
- неритмичность кассового исполнения расходных обязательств (см. *табл. 8*), характерная для последних лет и затрудняющая эффективное и своевременное освоение бюджетных ассигнований.

Таблица 8

**Кассовое исполнение федерального бюджета в 2009 г.,
% к бюджетной росписи за год**

| | I квар- тал | 1-е по- лудие | 9 меся- цев | Год |
|--|------------------------|--------------------------|------------------------|------------|
| РАСХОДЫ | 17,7 | 39,2 | 64,8 | 97,0 |
| Общегосударственные вопросы | 19,8 | 37,1 | 58,7 | 85,3 |
| Национальная оборона | 18,3 | 43,7 | 62,8 | 98,7 |
| Национальная безопасность и право- охранительная деятельность | 21,4 | 44,0 | 67,2 | 99,7 |
| Национальная экономика | 14,3 | 36,2 | 63,5 | 93,5 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 4,8 | 17,2 | 48,3 | 99,3 |
| Охрана окружающей среды | 13,9 | 36,9 | 58,1 | 97,5 |
| Образование | 15,1 | 39,4 | 61,1 | 100,6 |
| Культура, кинематография и средства массовой информации | 17,0 | 38,1 | 67,8 | 97,4 |
| Здравоохранение и спорт | 14,3 | 31,8 | 57,2 | 99,3 |
| Социальная политика | 15,7 | 38,3 | 63,1 | 97,7 |
| Межбюджетные трансферты | 19,1 | 40,1 | 69,1 | 99,6 |

Источник: Казначейство РФ, расчеты ИЭП.

3. Бюджетная политика на этапе выхода из кризиса

В условиях начавшегося улучшения макроэкономической ситуации объем доходов бюджета расширенного правительства по итогам 1-го полугодия 2010 г. превысил уровень аналогичного периода 2009 г. на 1,9 п.п. ВВП. В то же время расходы бюджета в относительном выражении сократились на 2,6 п.п. ВВП – при том, что в абсолютном выражении их рост составил около 700 млрд руб. В результате по состоянию на 1 июля 2010 г. бюджет расширенного правительства исполнен с профицитом в 1,3% ВВП, тогда как за соответствующий период 2009 г. saldo баланса бюджета было отрицательным и достигало 3,2% ВВП (табл. 9). Отдельно следует отметить, что наблюдаемое по итогам 1-го полугодия 2010 г. довольно существенное различие в значениях saldo бюджета расширенного правительства и федерального бюджета по сравнению с аналогичным периодом прошлого года преимущественно объясняется изменением порядка зачисления средств во внебюджетные фонды: если еще в 2009 г. поступления ЕСН частично направлялись в доходы федерального бюджета, а затем уже перечислялись в Пенсионный фонд РФ, то с 2010 г. страховые взносы зачисляются напрямую внебюджетным фондам.

Таблица 9

Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти в январе – июне 2009–2010 гг.

| | Январь – июнь 2010 г. | | Январь – июнь 2009 г. | | Отклонение в п.п. ВВП |
|---|-----------------------|---------|-----------------------|---------|--------------------------|
| | в млрд руб. | в % ВВП | в млрд руб. | в % ВВП | |
| Федеральный бюджет | | | | | |
| Доходы | 3997,9 | 19,0 | 3172,2 | 17,9 | +1,1 |
| Расходы | 4386,2 | 20,8 | 3893,9 | 22,0 | -1,2 |
| Дефицит (-) | | | | | |
| /Профицит (+) | -388,3 | -1,8 | -721,7 | -4,1 | +2,3 |
| Консолидированные бюджеты субъектов РФ | | | | | |
| Доходы | 3155,7 | 15,0 | 2711,3 | 15,3 | -0,3 |
| Расходы | 2747,6 | 13,0 | 2611,7 | 14,8 | -1,8 |
| Дефицит (-) | | | | | |
| /Профицит (+) | 408,1 | 2,0 | 99,6 | 0,5 | +1,5 |
| Бюджет расширенного правительства | | | | | |
| Доходы | 7603,5 | 36,1 | 6042,7 | 34,2 | +1,9 |
| Расходы | 7331,2 | 34,8 | 6619,7 | 37,4 | -2,6 |
| Дефицит (-) | | | | | |
| /Профицит (+) | 272,3 | 1,3 | -577,0,9 | -3,2 | +4,5 |

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП.

Доходы федерального бюджета за 1-е полугодие 2010 г. составили 19,0% ВВП, что на 1,1 п.п. ВВП выше, чем за аналогичный период 2009 г. Расходы федерального бюджета в январе – июне 2010 г. относительно соответствующего периода предыдущего года снизились на 1,2 п.п. ВВП и достигли 20,8% ВВП. Несмотря на их некоторое снижение по итогам 1-го полугодия 2010 г., данный объем расходов является одним из самых высоких по сравнению с докризисным периодом, когда объем расходов федерального бюджета не превышал 16% ВВП. В результате разнонаправленного изменения параметров федерального бюджета за 6 месяцев текущего года он исполнен с дефицитом в 1,8% ВВП против 4,1% ВВП в 2009 г.

Консолидированный бюджет субъектов РФ за январь – июнь текущего года также исполнен с профицитом в размере 2,0% ВВП против 0,5% ВВП за аналогичный период 2009 г. При том что величина расходов за 6 месяцев 2010 г. снизилась на 1,8 п.п. ВВП, федеральные власти рекомендуют субъектам РФ продолжать придерживаться политики ограничения роста собственных бюджетных расходов.

При анализе объема поступлений доходов в бюджетную систему страны следует учитывать эффект низкой базы в 1-м полугодии 2009 г. Тогда бюджетные поступления находились на низком уровне из-за падения цен на нефть и общего замедления темпов экономического развития. При сравнении поступлений за 1-е полугодие текущего года с их объемом за аналогичный период 2008 г. видно, что текущий объем доходов заметно ниже докризисного. Кроме того, в начале 2009 и 2010 гг. в бюджет был зачислен инвестиционный доход от управления средствами нефтегазовых фондов в размере 275,2 млрд и 134 млрд руб. соответственно.

Доходы бюджета расширенного правительства (*табл. 10*) определяются поступлениями по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц (НДФЛ), налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и налогу на добавленную стоимость (НДС). При этом увеличение доходов в январе – июне 2010 г. в большей степени было обусловлено ростом поступлений доходов от внешнеэкономической деятельности, налога на добычу полезных ископаемых и в меньшей степени повышением налога на прибыль организаций.

Объем поступлений *НДПИ и доходов от внешнеэкономической деятельности* за 6 месяцев 2010 г. увеличился на 0,9 и 1,7 п.п. ВВП соответственно. Основной причиной столь быстрого роста данных налогов и сборов является увеличение мировых цен на нефть относительно анало-

3. Бюджетная политика на этапе выхода из кризиса

гичного периода 2009 г. (75,4 долл. против 48,8 долл./барр.). Положительный эффект от роста мировых цен на энергоносители был дополнен повышением физических объемов добычи и экспорта углеводородов. Кроме того, вслед за ростом мировых цен на нефть последовательно увеличивалась экспортная пошлина: с марта по май 2010 г. пошлина выросла с 253,6 долл. до 284 долл. за 1 т, а с 1 июня поднялась до 292,1 долл. При этом пошлина на восточносибирскую нефть была установлена в размере 80,3 долл./т, что на 14,8% больше ставки, действующей с 1 июля 2010 г.

Таблица 10

Динамика уровня налоговой нагрузки и поступлений основных налогов в бюджет расширенного правительства РФ в январе – июне 2009–2010 гг., % ВВП

| | 6 мес. 2010 | 6 мес. 2009 | Отклонение в п.п. ВВП |
|---|-------------|-------------|--------------------------|
| Уровень налоговой нагрузки (1+2+3) | 32,4 | 29,8 | +2,6 |
| Поступления налогов (1) | 20,3 | 20,9 | -0,6 |
| В том числе: | | | |
| налог на прибыль организаций | 4,4 | 3,6 | +0,8 |
| НДФЛ | 3,8 | 4,2 | -0,4 |
| ЕСН* | 0** | 2,3 | -2,3 |
| НДС | 5,4 | 5,4 | 0 |
| акцизы | 1,1 | 0,9 | +0,2 |
| НДПИ | 3,2 | 2,3 | +0,9 |
| Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование (2) | 5,1 | 3,6 | +1,5 |
| Доходы от внешнеэкономической деятельности (3) | 7,0 | 5,3 | +1,7 |

* Без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

** С 2010 г. произошла трансформация ЕСН в страховые взносы, зачисляемые непосредственно во внебюджетные фонды.

Источник: Министерство финансов РФ, Росстат, расчеты ИЭП.

При ощутимом росте поступлений нефтегазовых доходов как в абсолютном, так и в относительном выражении, ненефтегазовые поступления показали более слабую тенденцию к увеличению. Так, объем поступлений по налогу на прибыль организаций в бюджет расширенного правительства за январь – июнь 2010 г. относительно того же периода 2009 г. увеличился на 0,8 п.п. ВВП. Следует отметить, что на протяжении января – марта 2010 г. динамика поступлений по этому налогу ус-

тупала по темпам динамике за аналогичный период 2009 г., только в апреле произошло изменение данной тенденции.

Объем поступлений *НДФЛ* в бюджет расширенного правительства в относительном выражении сократился до 3,8% ВВП, что на 0,4 п.п. ВВП ниже значения соответствующего периода прошлого года. Во многом это объясняется сокращением доли оплаты труда в структуре ВВП на 4 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2009 г., даже несмотря на рост на 5,1% реальных располагаемых денежных доходов населения в январе – июне 2010 г. вследствие валоризации пенсионных выплат в январе 2010 г. и дополнительной индексации пенсий в апреле 2010 г.

Объем доходов от *НДС* за 1-е полугодие 2010 г. остался на уровне соответствующего периода 2009 г. и составил 5,4% ВВП, при том что в номинальном выражении можно отметить их некоторый рост. Данная динамика связана с улучшением администрирования данного налога и постепенным оживлением деловой активности экономических агентов. Однако, несмотря на стабильность показателя собираемости НДС в относительном выражении, следует учитывать, что в абсолютном исчислении его величина несколько ниже докризисного периода 1-го полугодия 2008 г.

В январе – июне 2010 г. произошел некоторый рост поступлений *акцизов* в бюджет расширенного правительства. Увеличение объема поступлений составило 0,2 п.п. ВВП относительно прошлогодней динамики. Причиной такого роста поступлений стало опережающее увеличение с 2010 г. ставок на ряд подакцизных товаров.

В целом можно отметить, что уровень *налоговой нагрузки* на экономику за 6 месяцев 2010 г. увеличился на 2,6 п.п. ВВП относительно аналогичного периода 2009 г. и достиг 32,4% ВВП.

При существенном росте поступлений доходов в бюджетную систему страны за 6 месяцев 2010 г. относительный уровень расходов показал заметное снижение. Расходы бюджета расширенного правительства сократились на 2,6 п.п. ВВП (*табл. 11*). При этом можно отметить, что в абсолютном выражении объем расходов увеличился на 711,5 млрд руб.

В наибольшей степени сокращение государственных расходов в относительном выражении связано со снижением финансирования по направлениям «Национальная экономика» – на 2,1 п.п. ВВП, «Здравоохранение и спорт» и «Образование» – на 0,5 п.п. ВВП. Снизилось расходование средств по направлению «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохра-

3. Бюджетная политика на этапе выхода из кризиса

нительная деятельность» – на 0,3 п.п. ВВП по отношению к соответствующему периоду 2009 г. по каждому из указанных направлений. Заметное увеличение объемов финансирования за рассматриваемый период произошло по статье «Социальная политика» – на 1,7 п.п. ВВП преимущественно за счет почти полуторакратного увеличения расходов на пенсионное обеспечение.

Таблица 11

Исполнение бюджета расширенного правительства в части расходов за январь – июнь 2009–2010 гг., % ВВП

| | Январь – июнь 2010 | | Январь – июнь 2009 | | Отклонение в п.п. ВВП |
|---|--------------------|---------|--------------------|---------|--------------------------|
| | млрд руб. | в % ВВП | млрд руб. | в % ВВП | |
| Расходы, всего | 7331,2 | 34,8 | 6619,7 | 37,4 | -2,6 |
| <i>В том числе:</i> | | | | | |
| Общегосударственные вопросы | 615,2 | 2,9 | 567,8 | 3,2 | -0,3 |
| В том числе на обслуживание государственного и муниципального долга | 131,0 | 0,62 | 112,4 | 0,64 | -0,02 |
| Национальная оборона | 563,2 | 2,7 | 527,3 | 3,0 | -0,3 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 578,6 | 2,8 | 546,3 | 3,1 | -0,3 |
| Национальная экономика | 791,0 | 3,8 | 1034,5 | 5,9 | -2,1 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 352,3 | 1,7 | 329,2 | 1,9 | -0,2 |
| Охрана окружающей среды | 10,5 | 0,05 | 11,6 | 0,07 | -0,02 |
| Образование | 860,5 | 4,1 | 817,1 | 4,6 | -0,5 |
| Культура, кинематография, СМИ | 141,5 | 0,7 | 132,1 | 0,8 | -0,1 |
| Здравоохранение и спорт | 705,2 | 3,4 | 680,1 | 3,9 | -0,5 |
| Социальная политика | 2713,1 | 12,9 | 1973,5 | 11,2 | +1,7 |

Источник: Казначейство РФ, расчеты ИЭП.

Ближайшие перспективы

Осознавая невозможность дальнейшего ежегодного наращивания государственных расходов в условиях посткризисного развития и в целях обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы в среднесрочном периоде, правительство Российской Федерации еще при планировании федерального бюджета на 2010–2012 гг. объявило курс на сокращение объемов расходных обязательств (в % ВВП) при одновременном повышении их эффективности.

Выполнение государством ранее взятых на себя обязательств в полном объеме привело бы к сохранению размера дефицита на уровне 6–7% ВВП в ближайшие два-три года. Сокращение бюджетного дефицита требовало частичного отказа от уже принятых решений и обязательств. Бюджетное послание 2010 г. во главу угла ставит задачу обеспечения макроэкономической и финансовой стабильности, для этого необходимо сокращать бюджетный дефицит через ограничение государственных расходов. Данное решение было особенно важно во время формирования проекта федерального бюджета на 2011–2013 гг., основные черты которого отражены в *табл. 12*.

Таблица 12

Основные характеристики федерального бюджета в 2008–2013 гг., % ВВП

| Показатель | Факт | | Оценка исполнения* | Законопроект | | |
|---|------|-------|--------------------|--------------|-------|-------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Доходы | 22,4 | 18,8 | 17,4 | 17,6 | 17,0 | 16,8 |
| <i>В том числе нефтегазовые</i> | 10,6 | 7,6 | 8,3 | 8,1 | 7,9 | 7,5 |
| Расходы | 18,3 | 24,7 | 22,7 | 21,2 | 20,1 | 19,7 |
| <i>В том числе условно утвержденные</i> | – | – | – | – | 0,8 | 1,3 |
| Дефицит (–) /Профицит (+) | 4,1 | –5,9 | –5,3 | –3,6 | –3,1 | –2,9 |
| Нефтегазовый дефицит | –6,5 | –13,6 | –13,5 | –11,7 | –10,9 | –10,4 |

* Согласно сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2010 г.

Источник: Минфин России.

Необходимо также отметить, что в законопроекте о федеральном бюджете на 2011–2013 гг. заложена тенденция на продолжающееся с 2009 г. снижение уровня доходов федерального бюджета. Как видно из данных *табл. 12*, основное сокращение доходов приходится на 2010 г.,

оно связано с заменой ЕСН на страховые взносы (-1,3%) и с сокращением поступлений таможенных пошлин (-0,3%).

Заметим, что, согласно прогнозу Минфина России в 2013 г., при сопоставимом объеме реального ВВП доходы федерального бюджета будут на 5,6 п.п. ВВП ниже, чем в 2008 г. По нашим расчетам, примерно 2,5 п.п. приходится на изменения налогового законодательства (замена ЕСН страховыми взносами и снижение налога на прибыль), 1,0 п.п. – на снижение поступлений от нефтедобывающего сектора (льготы по НДС и экспортным пошлинам), а 2,1 п.п. – на прочие факторы. К числу таких факторов относятся изменение структуры ВВП (снижение доли прибыли в ВВП и уровня рентабельности), консервативная оценка уровня собираемости налогов, а также снижение поступлений от внешнеторговых пошлин.

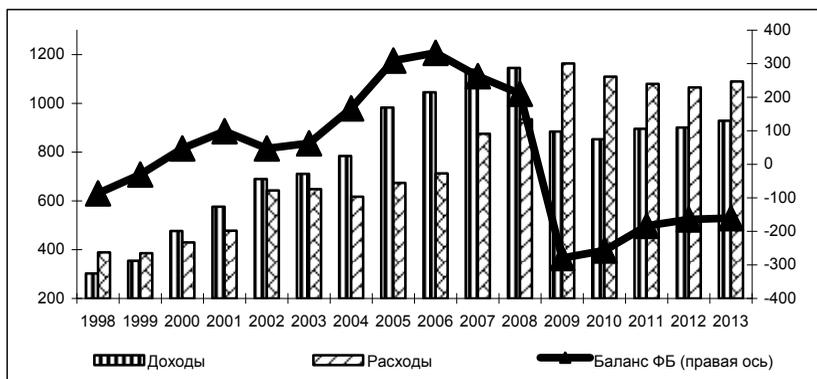
Основными источниками доходов федерального бюджета на ближайшие три года по-прежнему остаются налоговые поступления, обеспечивающие около 55% всех доходов бюджета. При этом ожидается постепенное снижение доли нефтегазовых доходов в пользу ненефтегазовых доходов бюджета из-за более низких темпов роста на нефть марки Urals и налогооблагаемых объемов экспорта по сравнению с динамикой ВВП и укреплением рубля.

Кроме того, прогнозируется рост доходов за счет установления задания по дивидендам по акциям акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, и части прибыли ФГУПов до уровня 49,3 млрд руб. в 2011 г. и 53,3 млрд руб. в 2013 г. Для покрытия дефицита бюджета планируется активно использовать доходы от приватизации (с 298 млрд руб. в 2011 г. до 309,0 млрд руб. в 2013 г.). Средства Резервного фонда будут использоваться на финансирование дефицита только в 2011 г. в размере 242,3 млрд руб., в результате чего Резервный фонд будет полностью исчерпан к 2012 г. Средства Фонда национального благосостояния планируется использовать в объеме, равном финансированию формирования пенсионных накоплений граждан (в 2011–2013 гг. в пределах 5,0–10,0 млрд руб. ежегодно), что позволит сохранить ранее накопленные средства Фонда для финансового обеспечения устойчивости пенсионной системы.

Несмотря на сокращение дефицита федерального бюджета, на стабильность финансово-бюджетной системы может оказать негативное влияние рост государственного долга (с 8,4% ВВП на 01.01.2010 г. до 18,1% ВВП на 01.01.2014 г.). При этом произойдет изменение его структуры в пользу преимущественно внутренних заимствований (в течение

2010–2013 гг. внутренний долг увеличится с 5,4 до 14,3% ВВП, внешний долг останется в пределах 4% ВВП), что свидетельствует о вполне рациональной долговой политике государства.

Хотя в перспективе объем расходных обязательств бюджета должен снижаться, они по-прежнему будут оставаться на достаточно высоком уровне (см. *рис. 1*). Результатом подобной структуры федерального бюджета будет устойчивый дефицит, размер которого будет колебаться в интервале 3–5% ВВП.



Источник: Минфин России, расчеты ИЭП.

Рис. 1. Динамика доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, млрд руб. в постоянных ценах 1998 г.

Необходимо отметить, что существуют объективные причины роста расходов. Это, во-первых, негативная демографическая ситуация, связанная со старением населения, и необходимость социальной поддержки отдельных категорий граждан, что требует принятия дополнительных обязательств государства. Во-вторых, обязательства в сфере образования и здравоохранения, социальных гарантий для военнослужащих, выплаты социальных пособий и компенсаций, индексации зарплат бюджетникам подталкивают совокупные расходы к росту. В-третьих, в рамках реформы правоохранительной системы с 2011 г. финансирование милиции общественной безопасности осуществляется из федерального бюджета. Кроме того, также по объективным причинам правительство РФ вынуждено увеличить расходы по выполнению международных обязательств и по обслуживанию государственного долга.

Однако наличие – даже в условиях благоприятного (базового) сценария правительства РФ – устойчивого дефицита федерального бюджета закладывает серьезные риски для выполнения бюджета, а также для устойчивости бюджетной системы в целом. Очевидно, что при менее благоприятном развитии событий в экономике, при изменении соотношения между базовыми параметрами социально-экономического развития (цена на нефть, объем ВВП, инфляция, курс рубля) дефицит бюджета может достичь величин, создающих проблемы для роста экономики, либо правительство РФ будет вынуждено сокращать расходы.

Для оценки масштабов бюджетных рисков до 2013 г. рассмотрим наиболее вероятные сценарии развития российской и мировой экономик и связанные с ними последствия для исполнения федерального бюджета.

4. Среднесрочные сценарии социально-экономического развития Российской Федерации

Основные тенденции развития экономики РФ в среднесрочной перспективе определяются эффектами посткризисного восстановления, сценариями развития мировой экономики и бюджетной политикой правительства РФ.

Эффекты посткризисного восстановления действуют в 2010 г. и имеют разную направленность. Так, с одной стороны, темпы роста экономики в 2010 г. будут относительно высокими вследствие низкой базы 2009 г. Кроме того, поддержка уровня доходов населения и другие антикризисные меры стали дополнительным фактором поддержания внутреннего спроса и сбережений населения. С другой стороны, сохранение высоких рисков и неопределенности в экономике, пессимистичные ожидания экономических агентов снижают эффективность денежно-кредитной политики ЦБ РФ, в частности, отсутствует значимая реакция кредитной активности на понижение ставок Банком России (в то же время снижение ставки рефинансирования снижает стимулы населения к сбережениям в коммерческих банках).

Из анализа сценариев мировой экономики следует, что основными факторами и источниками экономического роста являются:

- уровень цен на нефть и другие сырьевые товары российского экспорта;
- физический объем спроса на основные товары российского экспорта на мировом рынке;
- доступность капитала для российских заемщиков на мировом финансовом рынке;
- готовность международных финансовых инвесторов и компаний выходить на рынки развивающихся стран;
- темпы роста мировой экономики и спрос на несырьевые товары российского экспорта.

Соответственно риски и ограничения экономического роста в России определяются возможностью нового кризиса, медленными темпами восстановления мировой экономики и отсутствием расширения физических объемов спроса как на сырье, так и на несырьевые товары российского экспорта, появлением новых перспективных развивающихся рынков и усилением конкуренции между странами БРИК на мировом рынке капитала, что может привести к меньшей доступности капитала для

российских компаний, относительно малыми возможностями расширения внутреннего рынка, что приводит к невозможности развиваться без участия в глобальной экономике, с опорой на внутренний рынок (по примеру Китая или Индии).

Бюджетная политика правительства РФ будет оказывать влияние на перспективы экономического роста через следующие каналы:

- выполнение социальных обязательств бюджета;
- реализация важнейших стратегических инфраструктурных проектов;
- возможные негативные воздействия бюджета на макроэкономику (через вытеснение частных заимствований, инфляцию и т.д.);
- формирование позитивных ожиданий экономических агентов при обеспечении долгосрочной стабильности бюджетной сферы (долгосрочная сбалансированность бюджета при разумном уровне нефтяных цен, финансирование дефицита Пенсионного фонда и т.д.).

В то же время основным риском, связанным с бюджетной политикой, остается высокая вероятность невозможности сбалансировать бюджет в среднесрочном периоде при текущей внешнеэкономической конъюнктуре. Нарастание государственного долга может вызвать процесс еще большего вытеснения частных российских компаний с долговых рынков как внутри страны, так и за рубежом. Сохранение низкой эффективности бюджетных расходов может препятствовать их количественному сокращению.

Рассмотрим теперь подробнее возможные сценарии развития мировой экономики и реализации бюджетной политики в Российской Федерации.

4.1. Ключевые тенденции и возможные сценарии развития мировой экономики

Текущая ситуация в мировой экономике характеризуется следующими рисками:

- сохранение крайне медленных темпов восстановления ведущих экономик мира затрудняет завершение правительствами и центральными банками выхода из антикризисных мер;
- ряд фундаментальных проблем в финансовой сфере, ставших причиной кризиса в 2007–2008 гг., остались нерешенными, их влияние на экономическую ситуацию ослабло, скорее, вследствие сокраще-

- ния масштабов деловой активности финансовых институтов, а не в результате действий регуляторов;
- крайне высокие дефициты бюджетов ведущих мировых экономик и рост государственного долга порождают проблему бюджетной устойчивости и устойчивости мировых резервных валют в среднесрочной перспективе. Без принятия четких стратегий выхода из антикризисных мер формируются условия для дальнейшего углубления данной проблемы;
 - сохранение рисков замедления роста экономики Китая, вызванное как внешними (новый виток сокращения совокупного спроса в мировой экономике), так и внутренними (ускорение инфляции и ограничение банковского кредита) факторами;
 - сохранение рисков локальных или региональных кризисов на развивающихся рынках (ОАЭ, отдельные страны Латинской Америки или Юго-Восточной Азии).

Необходимо отметить, что текущая ситуация в странах зоны евро, с нашей точки зрения, не является «второй волной» прошедшего кризиса, однако может стать причиной нового кризиса в мировой экономике, который по своей природе будет долговым (кризисом государственного долга). Заметим, что кризис 2007–2008 гг. был, скорее, ипотечно-финансовым.

Особенностью нового возможного кризиса станет то, что в отличие от кризисов последних десятилетий он может стать кризисом государственного долга в развитых, а не в развивающихся странах мира (кризисы 1980-х и 1990-х гг. в Латинской Америке, 1997–1998 гг. в Юго-Восточной Азии, в России и т.д.). При этом, с нашей точки зрения, Европа (зона евро) необязательно должна стать катализатором такого кризиса: проблемы Греции, Испании, Португалии и ряда других стран в настоящий момент стали первыми тревожными сигналами, однако ситуация в США, Великобритании или Японии является не менее потенциально опасной.

Таким образом, с нашей точки зрения, возможны три сценария развития мировой экономики в среднесрочной перспективе.

Инерционный сценарий предполагает, что преодоление кризиса 2007–2008 гг. в экономиках ведущих стран мира полностью завершится в 2011 г., при этом удастся избежать развития нового кризиса. Основными предпосылками для этого являются:

- решительная и ответственная политика ведущих стран мира по сокращению бюджетного дефицита, проведение скоординированной денежно-кредитной политики;
- координация и согласование стратегий выхода из антикризисных мер в разных странах;
- достижение соглашений в рамках G8 или G20 о новых требованиях к глобальному финансовому рынку, повышение качества регулирования финансовых институтов;
- отсутствие чувствительных локальных или региональных кризисов на рынках развивающихся стран.

Очевидно, данный сценарий предполагает, что ведущие экономики мира будут выходить из кризиса и развиваться в среднесрочной перспективе в условиях крайне высокой долговой нагрузки на государственные бюджеты, что означает сокращение расходов на социальные программы, поддержание внутреннего спроса и возможность противостоять новым проблемам в экономике. При этом увеличение долговой нагрузки, как и рост пенсионных расходов, становится основной долгосрочной проблемой для устойчивого роста ведущих экономик мира. Кроме того, ожидается продажа национализированных во время кризиса реальных и финансовых активов.

В случае реализации данного сценария рост мировой экономики в 2010 г. не превысит 2,5–3,0% (преимущественно за счет относительно высоких темпов роста в Китае, в Индии, в Бразилии и в других развивающихся странах при низких, но положительных темпах роста в США и ЕС), а в 2011–2013 гг. – 3,5–4,0% в год. Иными словами, в рассматриваемый период рост мировой экономики будет происходить медленнее, чем до кризиса 2008 г.

Предположение о плавном выходе из кризиса ведущих экономик мира – без серьезных изменений структуры глобальной экономики – означает также сохранение практически неизменным наблюдаемого соотношения основных мировых валют. В частности, мы полагаем, что, несмотря на проблемы в ряде стран еврозоны (в первую очередь – в Греции, Испании и Португалии), стабильность евро сохранится, и в рамках данного сценария курс доллара США к евро в 2011–2013 гг. предполагается на уровне 1,35–1,4 долл. за евро. Однако до середины 2011 г., если Греция, Испания, Ирландия и ряд других европейских стран останутся единственными в мире очагами текущих долговых проблем, весьма вероятно снижение курса евро по отношению к доллару США до уровня 1,15–1,2. Заметим, что более низкий курс евро на этапе выхода

из кризиса, когда обеспечение глобальной ценовой конкурентоспособности важнее инвестиционной привлекательности и возможностей экспорта капитала, выгоден всем европейским экономикам.

Цены на нефть на мировом рынке останутся также практически неизменными – дополнительный спрос на нефть и нефтепродукты вследствие экономического роста в Китае и в развивающихся странах в этот период может быть компенсирован за счет возвращения к прежним объемам добычи в странах ОПЕК (с лета 2008 г. ОПЕК несколько раз принимала решение о сокращении квот добычи) и в других нефтедобывающих странах. В то же время сохранение рисков нового кризиса, усиление регулирования финансовых рынков и рост сектора государственного долга в мире в целом будут препятствовать новому масштабному участию финансовых спекулянтов на нефтяном рынке. Мы предполагаем, что в целом в 2010–2013 гг. цена на нефть сорта Urals будет колебаться в диапазоне 70–90 долл./барр.

Цены на металлы, хотя и выросли в 2009–2010 гг. на 25–50%, останутся в рассматриваемый период ниже докризисных уровней. Мы ожидаем, что номинальные цены на черные и цветные металлы вернутся на уровень 2008 г. лишь к концу 2013 г.

Стабилизация ситуации в финансовой сфере в ведущих экономиках мира, при постепенном повышении ставок в этих странах, приведет к новому этапу активизации деятельности глобальных инвесторов в развивающихся странах. Однако мы предполагаем, что в силу медленного восстановления экономики и сохранения относительно слабой конъюнктуры ведущих сырьевых мировых рынков возобновление масштабного притока иностранного капитала в РФ возможно не ранее 2011 г.

Ожидаемый уровень цен на нефть и газ на мировом рынке не дает оснований предположить расширение возможностей для активизации разработки и ввода новых месторождений нефти и газа в РФ. Это означает, что объемы добычи и, вероятно, экспорта углеводородного сырья из России будут сокращаться. Ситуация в российской металлургии и с экспортом металлов из России, скорее всего, улучшится, так как физический объем спроса на металл в мире в 2011–2013 гг. вырастет по сравнению с концом 2008–2009 гг.

Сценарий быстрого выхода из кризиса. Данный сценарий основан на предположении о реализации быстрой и успешной стратегии выхода из кризиса во всех ведущих странах мира. Соответственно уже в 2011 г. предполагается рост мировой экономики на уровне не ниже 4,5% в год, в 2012–2013 гг. – 5–6% в год, что близко к докризисным показателям.

Основываясь на опыте прошлых глобальных кризисов (Великая депрессия в 1930-х гг. и рецессия 1970-х гг.), можно предположить, что реализация данного сценария возможна при выполнении одной из двух предпосылок:

- смена технологического уклада в ведущих мировых экономиках, открытие новых технологий и форм социально-экономического развития (например, переход к информационному обществу и информационным технологиям на рубеже 1970–1980-х гг., массовый вывод производства в Китай в 1980–1990-х гг. и т.д.);
- появление новых заметных в масштабе мировой экономики рынков сбыта или экономических игроков (например, Вторая мировая война для США, Япония в 1960–1970-х гг., Китай в 2000-х гг. и т.д.).

Нам представляется, что реализация данного сценария в текущих условиях наименее вероятна по сравнению с другими рассматриваемыми сценариями, так как выполнение указанных выше предпосылок в среднесрочной перспективе сомнительно. Вероятнее всего, достижение высоких, докризисных, темпов роста мировой экономики может стать следствием реализации инерционного сценария в последующие годы (начиная с 2014–2015 гг.), когда останутся в прошлом риски, связанные с необходимостью решать долговые проблемы, и сформируются устойчивые позитивные ожидания в бизнес-среде на глобальном уровне.

Тем не менее если рассматривать данный сценарий, то можно отметить, что бурный рост мировой экономики, очевидно, вызовет новый виток роста цен на мировых сырьевых рынках (за счет как расширения физического объема спроса, так и растущих ожиданий участников). Мы предполагаем, что в данном сценарии среднегодовые цены на нефть в 2011–2013 гг. могут вырасти до 100 долл./барр. и более. Цены на металлы превысят уровень 2008 г. уже в 2012 г. Для России это означает расширение возможностей по экспорту всех видов сырья (как в денежном, так и в физическом выражении) и соответственно возможность освоения новых месторождений.

Реализация данного сценария невозможна без снижения остроты (решения либо откладывания решения на достаточно долгий срок) проблем в зоне евро. В то же время рост масштабов экономической деятельности и финансовых активов по всему миру приведет к увеличению спроса на резервные активы. Таким образом, именно в данном сценарии наиболее вероятно появление уже в 2011–2013 гг. новых резервных валют (например, китайского юаня, российского рубля, единой валюты стран Персидского залива и т.д.). Традиционные резервные валюты (в

первую очередь – доллар и евро) на первых этапах появления новых резервных валют будут терять свои позиции по отношению к новым. При этом, с нашей точки зрения, евро в силу эффекта преодоления проблем в Греции, Испании и в других странах, со вступлением в зону евро новых членов (из стран Центральной и Восточной Европы), скорее всего, будет дорожать по отношению к доллару США (до уровня 1,6–2,0 долл. за евро).

Очевидно, что реализация такого сценария влечет за собой сохранение основных глобальных структурных проблем и угроз, существовавших до кризиса, в том числе в сырьевой и в финансовой сферах. Однако мы предполагаем, что реализация данных угроз (новый серьезный финансовый и экономический кризис в мировой экономике) произойдет уже за временными горизонтами рассматриваемого периода (после 2013 г.).

В рамках данного сценария мы предполагаем, что имеющийся в мире капитал, высвобождающийся из низкодоходных «надежных» активов в развитых странах, будет более активно, чем в инерционном сценарии, перемещаться на развивающиеся рынки, в том числе и в Россию. Таким образом, уже в 2011 г. Россия может получить положительное сальдо движения частного капитала, а в 2012–2013 гг. вновь будет наблюдаться двойной профицит платежного баланса, как следствие, номинальное и реальное укрепление рубля и соответственно сохранение монетарных инфляционных рисков.

Сценарий затяжного выхода из кризиса (нового кризиса). В рамках данного сценария мы рассматриваем пессимистический вариант развития событий в мировой и соответственно в российской экономике. Основным предположением, лежащим в основе данного сценария, является реализация описанных в начале данного раздела рисков и возможность нового кризиса в мировой экономике. Как уже было сказано выше, к числу таких предположений относятся:

- 1) ошибки при реализации стратегий выхода из кризиса, допущенные экономическими властями развитых стран (например, преждевременное резкое повышение базовых процентных ставок, неспособность правительств противостоять дальнейшему наращиванию бюджетного дефицита и т.д.). Реализация вследствие этого скрытых рисков в экономике США или Европы: дальнейший рост безработицы, кризис в секторе коммерческой недвижимости, новый виток списания токсичных активов финансовыми учреждениями и т.д.;

2) сокращение эффективности фискальных стимулов в экономике Китая, что при стагнирующем внешнем спросе приведет к резкому замедлению развития китайской экономики с возможными негативными социальными и политическими последствиями, а также спад агрегированного спроса на сырьевые товары на мировом рынке;

3) реализация значимых для мирового финансового мира локальных или региональных кризисов на развивающихся рынках, например, усиление финансовых проблем в ОАЭ или в других странах Персидского залива, «традиционные» (по типу 1990-х гг.) кризисы в Латинской Америке, Юго-Восточной Азии или в других развивающихся странах.

Независимо от конкретных причин затяжного кризиса в данном сценарии мы предполагаем, что основной спад, вызванный новым кризисом, придется на 2011–2012 гг., и темпы роста мировой экономики (в зависимости от причины кризиса) могут снизиться в эти годы до 0–2,0%, а в 2013 г. мировая экономика вырастет не более чем на 2,5–3%.

Для России реализация данного сценария означает новое резкое снижение цен на сырьевые товары (например, на нефть – до 30–50 долл./барр.), сокращение физических объемов экспорта сырья и невозможность реализации проектов по освоению новых месторождений, крайне ограниченный доступ на мировой рынок капитала. Также вероятно новое снижение цен на металлы на мировых рынках до уровня, характерного для рубежа 2008–2009 гг.

С точки зрения соотношения курсов ведущих мировых валют данный сценарий имеет наибольшую неопределенность, поскольку одним из возможных условий его реализации является кризис в одной из стран – эмитентов резервных валют. Таким образом, в случае усиления проблем в еврозоне будет происходить девальвация евро (вероятно, до уровня 0,7–0,8 евро за доллар), а в случае инфляционного решения проблемы долга в США – девальвация доллара (до 2–2,5 долл. за евро).

4.2. Основные сценарии развития российской экономики

Таким образом, нам представляются наиболее вероятными два сценария развития экономики РФ в среднесрочной перспективе.

Базовый сценарий предполагает относительно быстрые темпы роста российской экономики в 2010–2013 гг. – в диапазоне 3,5–4,0% в год. Условиями реализации данного сценария является осуществление инерционного сценария развития мировой экономики, а также проведение

ответственной бюджетной политики. Последнее, в частности, предполагает:

- обеспечение к 2013 г. сбалансированности федерального бюджета РФ при уровне цен на нефть 70–80 долл./барр. При более высоких ценах на нефть – возврат к политике формирования нефтегазовых фондов;
- повышение эффективности бюджетных расходов, что позволит реализовать важнейшие стратегические инфраструктурные проекты.

Именно данный сценарий позволяет российской экономике выйти в более долгосрочной перспективе на траекторию роста, заданную Концепцией-2020, и обеспечить требуемые диверсификацию экономики и уровень благосостояния.

Следует отметить, что реализация сценария быстрого выхода мировой экономики из кризиса хотя и позволяет достичь в среднесрочной перспективе более высоких темпов роста ВВП (до 5–6,5% в год до 2013 г.), однако в более долгосрочной перспективе этот сценарий является менее устойчивым, поскольку воспроизводит фундаментальные проблемы экономики до 2008 г. (перегрев отдельных рынков, перекос в сторону сырьевого сектора и т.д.).

Пессимистический сценарий предполагает реализацию сценария нового кризиса в мировой экономике. Соответственно в этих условиях в плане бюджетной политики практически не остается выбора – правительство РФ будет вынуждено сокращать расходы и переходить к сбалансированности бюджета даже при более низких ценах на нефть, чем в базовом сценарии.

Соответственно темпы роста экономики РФ в 2011–2012 г. снова снизятся, вплоть до отрицательных значений – в зависимости от глубины и масштабов кризиса в мире, а в 2013 г. начнется новый этап выхода из кризиса.

Далее приведены расчеты основных показателей социально-экономического развития Российской Федерации в рамках двух рассмотренных сценариев, полученные на основе структурной эконометрической модели российской экономики, которая разработана в Институте экономической политики им. Е.Т. Гайдара (*табл. 13*). Данная модель представляет собой систему регрессионных уравнений и тождеств, описывающих динамику основных показателей социально-экономического развития РФ.

Таблица 13

**Основные показатели социально-экономического развития
Российской Федерации в рамках двух сценариев**

Базовый сценарий

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------|-------|-------|-------|------|------|
| Цены на нефть (Brent, долл./барр.) | 93,9 | 60,7 | 74,2 | 75 | 78 | 79 |
| Темп прироста реального ВВП, % | 5,2 | -7,9 | 3,6 | 3,1 | 3,8 | 4,2 |
| Доходы федерального бюджета, % ВВП | 22,4 | 18,8 | 18,5 | 17,9 | 18,1 | 18,3 |
| Расходы федерального бюджета, % ВВП | 18,3 | 24,7 | 23,1 | 20,0 | 18,8 | 18,5 |
| Профицит / дефицит (-) федерального бюджета, % ВВП | 4,1 | -5,9 | -4,6 | -2,1 | -0,7 | -0,2 |
| Экспорт, млрд долл. | 472 | 303,3 | 380 | 388 | 403 | 414 |
| Импорт, млрд долл. | 293 | 192,7 | 230 | 266 | 303 | 334 |
| Сальдо счета капитальных операций, млрд долл. | -138,8 | -45,2 | 13,9 | 15,0 | 25,0 | 30,0 |
| Объем золотовалютных резервов, млрд долл. | 427 | 439 | 493 | 587 | 665 | 728 |
| Номинальный обменный курс рубля к доллару США, руб./долл. | 24,80 | 31,68 | 30,45 | 29,40 | 28,8 | 28,1 |
| Курс евро /долл. | 1,47 | 1,39 | 1,3 | 1,35 | 1,35 | 1,4 |
| Изменение реального эффективного курса рубля, % | 5,1 | -5,6 | 11,6 | 5,1 | 5,0 | 2,9 |
| Прирост ИПЦ, % | 13,3 | 8,8 | 7,3 | 6,6 | 6,0 | 5,4 |
| Темп прироста М2, % | 1,7 | 16,3 | 19,6 | 22,0 | 19,2 | 16,7 |
| Монетизация, % | 32,6 | 40,2 | 43,9 | 48,8 | 52,9 | 56,2 |
| Государственный долг, % ВВП | | 7,9 | 11,9 | 12,9 | 12,4 | 11,5 |

Пессимистический сценарий

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Цены на нефть (Brent, долл./барр.) | 93,9 | 60,7 | 74,2 | 50 | 50 | 60 |
| Темп прироста реального ВВП, % | 5,2 | -7,9 | 3,6 | -0,3 | 0,9 | 2,3 |

Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах...

| <i>Продолжение таблицы 13</i> | | | | | | |
|---|--------|-------|-------|-------|------|------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Доходы федерального бюджета, % ВВП | 22,4 | 18,8 | 18,5 | 16,0 | 16,4 | 17,1 |
| Расходы федерального бюджета, % ВВП | 18,3 | 24,7 | 23,1 | 20,6 | 19,8 | 18,5 |
| Профицит / дефицит (–) федерального бюджета, % ВВП | 4,1 | –5,9 | –4,6 | –4,6 | –3,4 | –1,4 |
| Экспорт, млрд долл. | 472 | 303,3 | 380 | 318 | 319 | 355 |
| Импорт, млрд долл. | 293 | 192,7 | 230 | 236 | 270 | 291 |
| Сальдо счета капитальных операций, млрд долл. | –138,8 | –45,2 | 13,9 | –15,0 | 0,0 | 10,0 |
| Объем золотовалютных резервов, млрд долл. | 427 | 439 | 493 | 517 | 520 | 546 |
| Номинальный обменный курс рубля к доллару США, руб./долл. | 24,80 | 31,68 | 30,45 | 35,50 | 32,2 | 28,2 |
| Курс евро /долл. | 1,47 | 1,39 | 1,3 | 1 | 1,15 | 1,5 |
| Изменение реального эффективного курса рубля, % | 5,1 | –5,6 | 11,6 | 1,2 | 6,8 | 2,8 |
| Прирост ИПЦ, % | 13,3 | 8,8 | 7,3 | 6,9 | 6,6 | 6,3 |
| Темп прироста М2, % | 1,7 | 16,3 | 19,6 | 14,4 | 8,4 | 7,2 |
| Монетизация, % | 32,6 | 40,2 | 43,9 | 47,2 | 47,6 | 46,9 |
| Государственный долг, % ВВП | | 7,9 | 11,9 | 15,7 | 18,0 | 18,0 |

Таким образом, как видно из представленных в *табл. 13* результатов сценарных прогнозов, в базовом сценарии уровень дефицита федерального бюджета в 2011–2013 гг. может оказаться ниже, чем заложено в проекте федерального бюджета на 2011 г. и плановый период 2012–2013 гг. В частности, в 2013 г. практически удается достичь бездефицитного бюджета при ценах на нефть на уровне 79 долл./барр. В нашей модели это обеспечивается за счет более высокого уровня номинальных доходов федерального бюджета при зафиксированном в номинальных цифрах объеме расходов. Высокие номинальные цифры получаются

вследствие более высоких темпов инфляции и дефлятора ВВП, а также менее консервативного прогноза реальных доходов федерального бюджета (в % ВВП).

В пессимистическом сценарии дефицит федерального бюджета в 2011–2012 гг. оценивается нами выше, чем в проекте федерального бюджета, вследствие низкой динамики реального выпуска и снижения рентабельности в экономике. В 2013 г. ситуация с дефицитом бюджета несколько выправляется – при более высоких темпах инфляции и низком курсе рубля, однако, как было сказано выше, условием этого является предположение о неизменности номинальных расходов федерального бюджета. В условиях нового спада в экономике и соответственно при расширении спроса на правительственные антикризисные меры последнее представляется трудновыполнимым.

Как показывают наши расчеты, для снижения риска негативного влияния дисбаланса бюджета на экономику правительство РФ, по нашему мнению, должно не допускать дальнейшего увеличения бюджетных расходов. Понимая, что выполнение принятых социальных обязательств и решение задач по развитию экономики (развитие социальной и транспортной инфраструктуры, крупнейшие инвестиционные проекты) являются необходимыми, в то же время мы призываем к повышению эффективности расходов в пределах существующих объемов. Основные шаги в данном направлении предложены нами ниже.

5. Основные шаги по совершенствованию бюджетной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу

5.1. Вызовы и возможные направления государственной политики в области доходов бюджета

В ближайшее десятилетие налоговая система России столкнется с двумя масштабными вызовами.

Во-первых, принятые решения по пенсионной реформе не обеспечивают сбалансированности пенсионной системы, неоправданно увеличивают нагрузку на фонд оплаты труда, подразумевают необходимость постоянной подпитки из федерального бюджета. Следовательно, вся налоговая система нуждается в определенной настройке, обеспечивающей адаптацию государственных финансов к характерному для всех развитых стран процессу старения населения.

Во-вторых, развитие российской экономики при опережающем росте несырьевых отраслей, при укреплении реального курса рубля подразумевает сокращение доли добывающего сектора в ВВП. При этом налоговая нагрузка на добывающий сектор существенно превышает налоговую нагрузку на другие сектора экономики. В результате в среднесрочной перспективе Россия столкнется со снижением рентных поступлений в бюджет, что приведет к необходимости разработки новой модели финансирования экономического роста, в том числе оптимизации налоговой нагрузки на экономику. При этом целесообразно говорить, скорее, не о расширении налоговых льгот и освобождений, а об изменении структуры налогов, о приведении ее в соответствие современным вызовам и потребностям инновационных предприятий (уточнение правил амортизации, налогообложение сделок с интеллектуальной собственностью, упрощение процедур администрирования налогов, в том числе при экспортных операциях и др.).

Таким образом, в современных условиях совершенствование налоговой политики, по-видимому, должно быть связано с повышением нейтральности (налог тем более нейтрален, чем в меньшей степени он искажает решения, принимаемые налогоплательщиками), эффективности (сбор налогов с наименьшими возможными издержками) и предсказуемости налоговой системы страны. Часть этих мероприятий может быть реализована в ближайшее время, часть – запланирована к реализации в долгосрочной перспективе.

Пенсионная реформа

Подходы к реформированию пенсионной системы России, заложенные в Федеральном законе от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», на наш взгляд, нерациональны, поскольку не обеспечивают долгосрочную сбалансированность пенсионной системы, в то же время они резко увеличивают налоговую нагрузку и усложняют налоговое администрирование.

Для России, как и для большинства развитых стран, характерно старение населения. Негативный демографический тренд является стратегическим долгосрочным вызовом для пенсионной системы России. До пенсионной реформы 2009–2011 гг. увеличение числа пенсионеров с 330 чел. на тысячу человек трудоспособного возраста в 2007 г. до 450 чел. в 2020 г. приводило к необходимости достаточно сложного выбора:

– либо, оставив расходы на выплату пенсий в процентах ВВП на уровне 2007 г., смириться со снижением коэффициента замещения до 16% к 2020 г. (по сравнению с 23,4% в 2007 г.);

– либо поддерживать коэффициент замещения на социально приемлемом уровне около 30%, но при этом расходы на выплату пенсий вырастут до 8,2% ВВП в 2020 г. (т.е. на 3,4 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2007 г.).

Для повышения коэффициента замещения в конце 2009 г. правительство РФ провело масштабное изменение пенсионной системы. Основное положение пенсионной реформы заключается в резком росте расходов на пенсионное обеспечение, который происходит за счет следующих решений:

- валоризация прав старших поколений. Денежная оценка прав по состоянию на 01.01.2002 г. увеличивается на 10% плюс 1% за каждый полный год общего трудового стажа до 1 января 1991 г. Данное мероприятие реализуется за счет средств федерального бюджета (в 2010 г. – свыше 500 млрд руб.);
- рост базовой части пенсии с 1 декабря 2009 г. более чем на 30% (расходы по базовой части пенсии в 2010 г. будут на 372 млрд руб. выше, чем в 2009 г.);
- рост расходов на выплату пенсий по государственному обеспечению, доплаты к пенсиям, дополнительное материальное обеспече-

- ние, пособия и компенсации пенсионерам (в 2010 г. рост расходов на 100 млрд руб. по сравнению с 2009 г.);
- доведение социальной и трудовой пенсии до прожиточного минимума пенсионера (в 2010 г. – рост расходов на 51 млрд руб.).

В апреле 2010 г. была проведена внеплановая индексация трудовой пенсии (с 2010 г. базовая часть пенсии вошла в состав страховой пенсии) на 6,3%. В целях проведения апрельской индексации правительству пришлось дополнительно изыскать около 150 млрд руб.

В итоге суммарные расходы на пенсионное обеспечение по сравнению с 2009 г. выросли на 1,3 трлн руб., или на 2,4 п.п. ВВП, что привело к увеличению дефицита пенсионной системы до 5,2% ВВП в 2010 г. Для компенсации возросших расходов с 2011 г. тариф на обязательное пенсионное страхование увеличивается с 20 до 26%. При этом совокупный тариф на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование вырастает с 26 до 34%. В результате повышения тарифа налоговая нагрузка на фонд оплаты труда увеличится на 1,6 п.п. ВВП.

Предлагаемые тарифы страховых взносов являются нетипично высокими для большинства стран ОЭСР. Увеличение налоговой нагрузки на труд противоречит общемировой тенденции, когда для повышения конкурентоспособности экономики снижается налоговая нагрузка на труд и капитал и увеличивается налоговая нагрузка на потребление. Увеличение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда может привести к неконкурентоспособности российской экономики, к снижению официального уровня занятости, а следовательно, и взносов, к уходу заработных плат «в тень». Поэтому, на наш взгляд, представляется целесообразным ограничиться умеренной индексацией шкалы страховых взносов, не увеличивающей налоговую нагрузку на рынок труда в 2010–2011 гг.

В среднесрочном периоде необходимо привлечь финансовые ресурсы в пенсионную систему помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. В дополнение к возможности использовать для этой цели резервные фонды речь также может идти о приватизации государственного имущества, в том числе с помощью передачи его в Пенсионный фонд Российской Федерации и в негосударственные пенсионные фонды в счет текущих взносов по накопительной составляющей пенсионного обеспечения.

Для обеспечения долгосрочной сбалансированности пенсионной системы необходимо повысить пенсионный возраст. Понимая всю политическую сложность данного вопроса, следует отметить, что повы-

шение пенсионного возраста – единственное решение проблемы сбалансированности пенсионной системы в долгосрочном периоде, которое позволит добиться увеличения коэффициента замещения. Для минимизации политических издержек повышения пенсионного возраста¹ оно должно быть постепенным и коснуться лишь людей, которые в настоящее время сравнительно молоды.

Существуют опасения, что лица предпенсионного возраста не будут востребованы на рынке труда. Однако следует заметить, что такая точка зрения сложилась в ситуации, когда численность населения в трудоспособном возрасте в России увеличивалась и работодатели по объективным и субъективным причинам нередко отдавали предпочтение более молодым сотрудникам. В настоящий момент Россия по демографическим причинам уже вступила в длительный период сокращения трудовых ресурсов, и ожидается, что численность занятого населения в ближайшие 10 лет сократится на 4 млн чел. В этих условиях спрос на трудовые ресурсы в стране неизбежно возрастет.

Увеличение пенсионного возраста приведет к заметному снижению расходов на пенсионное обеспечение, так как эффект от снижения продолжительности пребывания на пенсии перекроет влияние роста пенсионного капитала. В итоге удастся достичь как увеличения коэффициента замещения, так и снижения дефицита пенсионной системы.

Экспортные пошлины

Структурная перестройка российской экономики в долгосрочном периоде тесно связана с отменой экспортных пошлин, наличие которых означает субсидирование отечественных потребителей сырья и энергоносителей за счет ренты от использования природных ресурсов, собственником которых является государство. При существующей системе добывающие предприятия платят НДС, экспортную пошлину и несут потери в размере разницы между внутренней и мировой ценами при реализации продукции на внутреннем рынке.

Отмена экспортных пошлин, скомпенсированная увеличением налога на добычу полезных ископаемых и акцизов на нефтепродукты, приведет к повышению внутренних цен на сырье и энергоносители до уровня мировых цен. В результате отечественные предприятия будут

¹ Подобная реформа затронет интересы большинства населения страны: по официальной статистике, до 60 лет доживают около 60% мужчин и около 90% женщин. Причем ожидаемая продолжительность жизни мужчины, дожившего до 60 лет, – 73 года, женщины – 78 лет.

вынуждены повышать ресурсоэффективность производства до уровня стран – импортеров сырья и энергоносителей. Без осуществления подобной меры вряд ли возможно обеспечить эффективное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды.

В то же время для российской нефтеперерабатывающей промышленности, характеризующейся чрезвычайно низким технологическим уровнем, негативный эффект отмены экспортных пошлин заключается в том, что при повышении внутренней цены на нефть до уровня мировой не будет обеспечиваться приемлемая экономическая эффективность подотрасли. Это неизбежно приведет к переориентации с экспорта нефтепродуктов на экспорт сырой нефти как более эффективный, т.е. программная задача увеличения переработки нефти внутри страны и увеличения экспорта нефтепродуктов не будет решена. Сохранение положительной рентабельности нефтепереработки требует поддержания в течение некоторого времени внутренней цены на нефть на уровне ниже мировой.

В связи с этим реформирование экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты целесообразно проводить поэтапно: на первом этапе осуществляется снижение экспортной пошлины на нефть до уровня, обеспечивающего приемлемую экономическую эффективность нефтепереработки, и отмена экспортной пошлины на нефтепродукты; на втором этапе, по завершении в основном модернизации российской нефтеперерабатывающей промышленности, экспортная пошлина на нефть отменяется.

Компенсацию снижения и отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты целесообразно частично осуществлять за счет повышения ставки НДС, а частично за счет повышения акцизов на нефтепродукты: ставка НДС при добыче нефти должна быть повышена в размере, компенсирующем снижение экспортной пошлины на нефть, а ставка акцизов на нефтепродукты – в размере, компенсирующем отмену экспортной пошлины на нефтепродукты.

Одновременно следует осуществлять снижение ставки НДС для отдельных регионов и отдельных категорий месторождений, характеризующихся повышенными затратами на разработку. В дальнейшем на новых нефтяных месторождениях целесообразно ввести налог на дополнительный доход.

НДС

Необходимо продолжить совершенствование налога на добавленную стоимость. Здесь можно выделить следующие меры:

упорядочить и упростить получение возмещения НДС в условиях применения нулевой ставки и в прочих случаях. В частности, для подтверждения факта экспорта необходимо установить единственный признак – пересечение товаром таможенной границы России. То есть следует рассмотреть вопрос об исключении из числа документов, обосновывающих право на нулевую ставку, документа, подтверждающего оплату операции, а также исключить условие, согласно которому для обоснования нулевой ставки покупателем экспортируемого товара должно быть только иностранное лицо;

вести единую ставку НДС на уровне, обеспечивающем неизменность доходов бюджета (16–17%). Переход на единую ставку будет способствовать упрощению администрирования, но снизит прогрессивность распределения налога по доходным группам населения (в предположении переложения налога на потребителей). Компенсация потерь таких групп населения должна быть обеспечена за счет соответствующих расходов бюджета;

сократить количество освобождений от НДС, приблизив перечень к стандартным освобождениям¹. В частности, ликвидировать освобождения по операциям реализации лома и отходов черных и цветных металлов, работ, выполняемых в период осуществления целевых социально-экономических программ (проектов) жилищного строительства для военнослужащих и т.п. С учетом социального значения некоторых освобождений их отмена должна сопровождаться бюджетными субсидиями и прочими инструментами социальной политики.

Прямые налоги

Изменение налоговой структуры предполагает постепенное сокращение доли отдельных прямых налогов в пользу увеличения значимости налогов на потребление. Для этого целесообразно принять следующие меры:

¹ Наличие стандартных освобождений от уплаты НДС как общепринятой практики, в частности, обусловлено тем, что по соответствующим операциям (например, по финансовым операциям) невозможно с точки зрения администрирования корректно определить налоговые обязательства, либо административные издержки при этом превышают предполагаемую выгоду.

- создать эффективную систему контроля за трансфертным ценообразованием и ввести институт консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций, позволяющий крупнейшим налогоплательщикам, находящимся в состоянии взаимозависимости, более четко планировать свои налоговые обязательства перед бюджетом;
- увеличить необлагаемый минимум по НДФЛ до уровня, сопоставимого с МРОТ;
- перейти от упрощенной системы налогообложения к налогу на реальные денежные потоки, а вмененный налог применять исключительно для микропредприятий (для предприятий с 1–5 наемными работниками), оказывающих услуги населению.

5.2. Вызовы и возможные направления государственной политики в области расходов бюджета

В целях сокращения структурного дефицита бюджетной системы и обеспечения финансовой стабильности страны необходимо продолжить курс на ограничение государственных расходов при повышении отдачи от их использования. Общее улучшение качества управления бюджетными средствами возможно только при комплексном подходе, позволяющем не только охватить максимально широкий круг используемых регулирующих инструментов, но и согласовать их применение во времени. В этой связи в ближайшие годы представляется необходимым сосредоточиться на решении вопросов реструктурирования бюджетной сети, повышения инновационности и прозрачности системы государственных закупок, оптимизации отдельных бюджетных процедур. По мере формирования в стране соответствующих институциональных условий дальнейшее развитие таких управленческих механизмов, как БОР, программно-целевая деятельность, государственно-частное партнерство, может стать важным фактором рационализации бюджетных расходов и повышения эффективности бюджетного процесса в целом.

Обеспечение бюджетной устойчивости путем ужесточения ограничений на использование конъюнктурных доходов

Непредсказуемость нефтегазовых доходов бюджета требует консервативного подхода при определении приемлемого уровня их расходования, обеспечивающего устойчивость бюджета. Применение в настоящее время нефтегазового трансферта, размер которого привязывается к ВВП страны, не обеспечивает в должной мере решение задачи ограничения

расходов на безопасном с точки зрения бюджетной сбалансированности уровне. В этой связи в целях повышения эффективности существующей процедуры использования конъюнктурных доходов для финансирования бюджетных обязательств представляется целесообразным дополнить его действие правилом ограничения поступлений в бюджет при распределении НДС и экспортной пошлины на сырую нефть в качестве фактора, сдерживающего рост расходов федерального бюджета на стадии их планирования. Другими словами, размер нефтегазового трансферта должен ограничиваться не постоянно меняющейся долей к ВВП страны, а определенным пороговым значением цены на нефть, неизменным на протяжении всего периода бюджетного планирования (т.е. в течение 3 лет). Все нефтяные доходы сверх установленного порогового уровня (его значение может устанавливаться исходя из оценки средней за предстоящий трехлетний период цены на нефть в консервативном сценарии прогноза социально-экономического развития Российской Федерации) должны направляться в нефтегазовые фонды (в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) в соответствии с существующим порядком их зачисления. Финансирование бюджетного дефицита должно осуществляться за счет средств Резервного фонда только в случае недополучения бюджетных доходов вследствие снижения цены на нефть ниже определенного в макропрогнозе уровня, на основании которого рассчитывались основные параметры федерального бюджета. Данный подход способен обеспечить устойчивость бюджета, стабилизировав уровень государственных расходов на стадии бюджетного планирования. В частности, применение этого подхода при базовой цене на нефть в размере 30–35 долл./барр. позволило бы в условиях 2009 г. дополнительно вывести из федерального бюджета в нефтегазовые фонды около 700 млрд руб. доходов, т.е. на эту же величину сократить доступные для расходования бюджетные средства.

Следует заметить, что аналогичное правило уже использовалось в 2004–2007 гг. при распределении нефтяных доходов между бюджетом и Стабилизационным фондом, при этом была доказана его действенность в качестве ограничителя роста бюджетных расходов. В Стабилизационный фонд зачислялись дополнительные доходы федерального бюджета, складывавшиеся из двух составляющих: из доли вывозной таможенной пошлины на сырую нефть и доли НДС (в отношении добычи нефти). Величина доли фактических поступлений, подлежащая зачислению в Фонд, была прямо пропорциональна превышению действующей ставки соответствующего налога над расчетной ставкой, определяемой исходя

из базовой цены на нефть (цены отсечения). Таким образом, объемы отчислений в Стабилизационный фонд зависели от величины превышения текущей цены на нефть над базовой¹. Расчет и перечисление дополнительных доходов на специальные счета по учету средств Фонда, открытые в ЦБ РФ, осуществлялись ежемесячно Минфином России не позднее 30 дней после окончания отчетного месяца². Средства Стабилизационного фонда могли использоваться в двух случаях:

во-первых, при снижении цены на нефть ниже базовой для финансирования дефицита федерального бюджета;

во-вторых, на иные цели в случае, если накопленный объем средств Фонда превысит установленный лимит (который был определен в размере 500 млрд руб.³). При этом объемы использования средств Фонда определялись законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Представляется возможным расширить использование цены отсечения, подобной той, на основе которой формировался Стабилизационный фонд в 2004–2007 гг., для налоговых поступлений от добычи и экспорта не только нефти, но и газа.

Реформирование бюджетной сети в основных секторах бюджетной сферы

Конечной целью реформы бюджетной сети должны быть повышение эффективности ее работы за счет внедрения конкурентных принципов между поставщиками услуг и экономия бюджетных средств, возникающая вследствие устранения дублирующих функций и прекращения предоставления аналогичных видов услуг различными учреждениями.

В качестве основного механизма оптимизации федеральных бюджетных учреждений (ФБУ) видится необходимость изменения правового положения ныне действующих бюджетных организаций согласно

¹ С 01.01.2004 г. базовая цена была установлена на уровне 20 долл./барр. сорта Urals (Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ), а с 1 января 2006 г. эта пороговая цена была повышена до 27 долл. (Федеральный закон от 12 октября 2005 г. № 127-ФЗ).

² При расчетах использовались средний за отчетный месяц курс доллара к рублю и средняя за месяц цена нефти, которая определялась как среднее арифметическое цен покупки и продажи за все дни торгов в отчетном месяце.

³ Необходимо отметить, что объем Стабилизационного фонда превысил установленный минимальный размер уже в конце 2004 г. (составив 522,3 млрд руб.). В результате в 2005–2007 гг. на «иные цели» было использовано в общей сложности 1611,5 млрд руб. из средств Фонда (погашение внешнего долга – 1281,5 млрд руб., финансирование институтов развития в 2007 г. – 300 млрд руб., покрытие дефицита Пенсионного фонда в 2005 г. – 30 млрд руб.).

Федеральному закону от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ – посредством сохранения ими обновленного статуса бюджетных учреждений, который предполагает предоставление им права свободно распоряжаться самостоятельно заработанными средствами и приобретенным на них имуществом, или путем перехода в положение казенных учреждений, которые будут финансироваться по смете, а все заработанные ими средства будут поступать в бюджет их учредителей.

В то же время в комплексе с реализацией данных оптимизационных процедур следует по возможности осуществить:

- укрупнение или присоединение мелких учреждений к более крупным;
- ликвидацию учреждений, обеспечивающих низкое качество исполняемой государственной функции или оказываемой госуслуги или имеющих малочисленный контингент потребителей, с передачей полномочий учреждениям, имеющим аналогичную административную подчиненность, действующим на данной или на соседних территориях;
- переподчинение ряда ФБУ с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности;
- передачу ФБУ, выполняющих полномочия, отнесенные к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации или к вопросам местного значения, в ведение соответственно органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления;
- приватизацию непрофильных для ведомств ФБУ (например, санатории, дома отдыха и пр.) либо их передачу в административное подчинение соответствующих профильных министерств и ведомств (например, лечебные и образовательные учреждения).

При осуществлении оптимизационных процедур необходимо учитывать отраслевую специфику сети ФБУ. Должна быть создана система мониторинга результативности деятельности реструктуризованных учреждений.

Повышение эффективности управления закупочной деятельностью в стране

В целях формирования единого интегрированного цикла планирования, размещения госзаказа и исполнения госконтрактов, который обеспечивает надлежащее выполнение публичных обязательств государства, адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров,

работ и услуг, эффективное использование ресурсов и управление рисками технологического, экономического и коррупционного характера, представляется оправданным выполнение следующих мер:

- формирование системы дифференцированных в зависимости от типа закупаемых товаров качественных и ценовых критериев отбора потенциальных поставщиков, тем самым стимулируется конкуренция технологий выполнения госзаказа при установленных параметрах результата;
- расширение сферы применения электронных аукционов, что позволит существенным образом снизить вероятность сговора между участниками при проведении электронных аукционов, предоставит возможность участия предпринимателей в электронных аукционах «удаленным доступом»;
- централизация закупок в рамках главных распорядителей бюджетных средств (в целях получения экономии от масштаба) и создание системы стимулов к обеспечению равномерного кассового исполнения доведенных до заказчиков лимитов;
- введение возможности переноса не использованных заказчиком бюджетных средств, направленных на оплату госконтрактов, из текущего финансового периода в следующий;
- предоставление заказчикам возможности частичного расходования по собственному усмотрению (на стимулирование работников, на приобретение иных товаров, работ, услуг и т.п.) полученной по итогам закупок экономии бюджетных средств, а также средств, полученных от уплаты неустойки (пени, штрафов) и в виде обеспечения исполнения госконтракта в случае невыполнения обязательств по нему;
- создание возможности привлечения специализированных компаний к контролю за исполнением контракта с точки зрения целевого использования средств, эффективности организации работ, соблюдения технологий (банки и инжиниринговые компании) и др.

Кроме того, представляется необходимым определить и опубликовать перечень видов инновационной продукции и передовых технологий, на который будет формироваться государственный спрос в течение ближайших 3–5 лет.

Совершенствование финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

В Российской Федерации согласно Закону о федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период до 2012 г. насчитывается свыше 80 различных трансфертов (4 – в подразделе дотаций, 43 – в подразделе субсидий, в том числе федеральные целевые программы и подпрограммы, 21 – в подразделе субвенций и 19 – в подразделе «иные межбюджетные трансферты»). По 35 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд руб. Это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по администрированию данных средств, не говоря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств. Соответственно необходима систематизация предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Отчасти эта задача может быть решена с помощью совершенствования существующего разграничения расходных полномочий. Вместе с тем уже очевидна необходимость объединения большого числа незначительных по объему целевых межбюджетных трансфертов в блочные трансферты. Суть блочных трансфертов заключается в том, что финансовые ресурсы в рамках одного межбюджетного трансферта можно использовать по нескольким направлениям. При этом уровень власти, из бюджета которого выделяются блочные трансферты, может устанавливать как формулу распределения данных трансфертов между нижестоящими бюджетами, так и условия расходования средств. Формула распределения должна быть максимально прозрачной и простой. В Канаде, например, блочные трансферты распределяются просто на подушевой основе. Внутри блочного трансферта выделяются отдельные направления: здравоохранение, образование и т.д. Условием расходования средств на здравоохранение может быть обязательство региона оказывать медицинскую помощь всем гражданам Канады независимо от места их жительства. Уровень власти, получающий блочный трансферт, может самостоятельно выбрать пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в блочный трансферт.

Данный подход способен повысить качество управления государственными и муниципальными финансами за счет максимального учета предпочтений населения при реализации общенациональных приоритетов. После 2010 г. представляется целесообразным постепенно заменить значительную часть финансирования в рамках национальных проектов, а также большую часть разрозненных субсидий регионам на блочные межбюджетные трансферты. В связи с высокой степенью дифференциации душевых бюджетных доходов и стоимости оказания бюджетных услуг в регионах Российской Федерации на федеральном уровне целесообразно выделение блочных субсидий с учетом бюджетной обеспеченности регионов. Однако прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов. Следовательно, блочные трансферты должны выделяться пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности регионов от бюджетной обеспеченности самого богатого региона.

Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара с 1996 года издается серия “Научные труды”. К настоящему времени в этой серии вышло в свет более 100 работ.

**Последние опубликованные работы
в серии “Научные труды”**

№ 146Р *Малинина Т. Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика (под редакцией д.э.н. С.Г. Сивельникова-Мурылева). 2010.*

№ 145Р *Цухло С. Методологические основы организации и аналитические возможности конъюнктурных опросов в российской промышленности. 2010.*

№ 144Р *Трунин П., Князев Д., Кудюкина Е. Анализ факторов динамики обменного курса рубля. 2010.*

№ 143Р *Кнобель А. Закономерности формирования уровня тарифов в международной торговле. 2010.*

№ 142Р *Шагайда Н. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика. 2010.*

№ 141Р *Стародубровская И., Миронова Н. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России. 2010.*

№ 140Р *Бобылев, Ю. Налогообложение минерально-сырьевого сектора экономики. 2010.*

№ 139Р *Дробышевский С., Худько Е., Великова Е. Перспективы создания международного финансового центра в Российской Федерации. 2010.*

№ 138Р *Идрисов Г. Факторы спроса на импортные товары инвестиционного назначения в России. 2010.*

Синельников-Мурылев Сергей Германович
Дробышевский Сергей Михайлович
Назаров Владимир Станиславович
Соколов Илья Александрович

**Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах:
в поисках финансовой
устойчивости бюджетной системы страны**

Редакторы: Н. Главацкая, А. Шанская
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 25.11.2010
Тираж 400 экз.

125993, г. Москва, Газетный переулок, д. 3-5, стр. 1.
Тел. (495) 629-6736
Факс (495) 697-8816
www.iep.ru
E-mail: wwwiet@iet.ru

ISBN 978-5-93255-300-8



9 785932 553008