

С. ДРОБЫШЕВСКИЙ,
кандидат экономических наук,
руководитель направления «Макроэкономика и финансы»
Института экономической политики (ИЭП)
имени Е. Т. Гайдара,

С. СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ,
доктор экономических наук, профессор,
ректор Всероссийской академии внешней торговли
Минэкономразвития России,

И. СОКОЛОВ,
кандидат экономических наук,
завлабораторией бюджетной политики
ИЭП имени Е. Т. Гайдара

ЭВОЛЮЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В 2000-е ГОДЫ: В ПОИСКАХ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Докризисный этап бюджетного реформирования

Под влиянием мирового кризиса 2008–2009 гг. и в условиях обострения долговых проблем в Греции, Испании, Ирландии и Португалии в 2010 г. правительству России пришлось пересмотреть политику наращивания государственных расходов и обязательств. Так, наблюдалась тенденция к сдерживанию роста бюджетных расходов при разработке проекта федерального бюджета на 2011–2013 гг. В основу бюджетных проектировок на предстоящие три года было положено обеспечение стабильности бюджетной системы за счет сокращения бюджетного дефицита при выполнении ряда ранее принятых обязательств и содействии инновационному развитию российской экономики.

Однако бюджетная система страны по-прежнему находится в состоянии неустойчивого равновесия и сильно зависит от конъюнктуры мировых цен на энергоносители. Несмотря на сокращение расходов относительно ВВП, их объем заметно превышает уровень в целом благополучного 2008 г. В подобных обстоятельствах следует зара-

нее учитывать объективную угрозу бюджетного кризиса. Чтобы его предотвратить, нужно поддерживать сбалансированность финансовой системы страны в долгосрочной перспективе. В противном случае при неожиданном изменении внешних условий Россия может повторить собственный опыт 1998 г., когда основной причиной финансового кризиса была неспособность правительства на протяжении всех лет после распада СССР обеспечить принятие и, главное, исполнение реалистичного бюджета: расходы государства из года в год устойчиво превышали доходы. В последующем, вплоть до 2008 г., внешнеэкономическая конъюнктура была благоприятной, что позволило заметно улучшить ситуацию с доходами в бюджетной сфере и формировать бюджет с существенным профицитом (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Федеральный бюджет</i>										
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	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,4	5,4	4,2
<i>Консолидированный бюджет субъектов РФ</i>										
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	-0,4	-0,3	0,2	0,3	0,5	0,2	-0,1
<i>Бюджет расширенного правительства</i>										
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>										
объем государственного долга РФ (по состоянию на конец года), всего	95,4*	57,2*	43,4*	42,1	31,7	23,2	14,3	9,1	7,2	6,5
в том числе:										
внутренний	12,0	7,6	6,0	6,3	5,2	4,6	4,1	4,0	3,9	3,6
внешний	83,4*	49,6*	37,4*	35,8	26,5	18,6	10,2	5,1	3,3	2,9

* По данным Банка России.

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

При устойчивом росте доходной части бюджета расширенного правительства совокупные расходы продолжали увеличиваться лишь до 2003 г. включительно, после чего последовало их сокращение на 4–5 п. п. ВВП. Такая коррекция проводимой бюджетной политики определялась двумя причинами. Во-первых, дальнейшее наращивание бюджетных расходов противоречило задаче обеспечить финансовую стабильность в стране, сдерживая инфляционные процессы. Во-вторых, накопленный за предыдущие годы огромный груз социаль-

ных обязательств также нуждался в инвентаризации и сокращении, что проявилось в ужесточении требований к выделению бюджетных средств, внедрении бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), и попытке оптимизировать структуру бюджетных учреждений.

Бюджетные расходы резко снизились в 2004 г.: доля расходов федерального бюджета в ВВП по отношению к 2003 г. уменьшилась на 2 п. п. Этому способствовали: создание Стабилизационного фонда, обеспечившего накопление нефтяной ренты и изъятие из экономики излишней денежной массы; использование в бюджетном планировании консервативных прогнозов цены на нефть и инфляции. Однако начиная с 2007 г. из-за аномально высоких цен на нефть и ослабления бюджетной политики (в связи с принятием государством дополнительных социальных обязательств перед населением и утверждением новых амбициозных инвестиционных программ) сдерживающий эффект от применения консервативных макроэкономических прогнозов не помог предотвратить рост расходов федерального бюджета в процентах к ВВП.

Фактически в 2007 г. в стране начался очередной этап мягкой бюджетной политики, когда рост расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ опережал динамику доходной базы. В результате впервые за последние пять лет, несмотря на благоприятную внутреннюю и внешнюю конъюнктуру, сократился профицит бюджета расширенного правительства. Из-за резкого ухудшения внешней конъюнктуры во второй половине 2008 г. доходы федерального бюджета существенно уменьшились (на 0,9 п. п. ВВП). Это в очередной раз подтверждает, что кризисные явления, приводя к снижению нефтегазовых поступлений, в наибольшей степени нарушают финансовую устойчивость федерального бюджета.

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

- принятие в 1998 г. Бюджетного кодекса, вступившего в силу с 1 января 2000 г.;
- создание в 2004 г. Стабилизационного фонда РФ (с февраля 2008 г. он был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния);
- внедрение отдельных процедур БОР;
- совершенствование законодательных основ осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд;
- реализация приоритетных национальных проектов как альтернативной формы программного управления бюджетными расходами;
- формирование институтов развития для создания в стране единой инновационной системы (Инвестиционный фонд РФ, ОАО «Особые экономические зоны», Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Российская венчурная компания, Российская корпорация нанотехнологий («Роснано») и др.);
- переход в 2007 г. к среднесрочному бюджетному планированию.

Но, как показывает анализ, многие из перечисленных мер по совершенствованию бюджетной политики не были реализованы должным образом: БОР так и не превратился в инструмент управления эффективностью расходования средств, система институтов развития полностью не сформирована, затормозилась реформа бюджетной сети и т. п. Это стало следствием допущенных ошибок в выборе приоритетов бюджетной реформы. С начала 2000-х годов в рамках совершенствования бюджетного процесса начали внедрять сложные управленческие механизмы, относительно хорошо зарекомендовавшие себя в Великобритании, США, Новой Зеландии, Австралии, но практически не используемые в странах со слабой институциональной средой. Поскольку не были решены фундаментальные вопросы бюджетной сферы (реструктурирование бюджетной сети, создание на низовом уровне стимулов к более эффективному использованию бюджетных средств, улучшение системы госзаказа), трудно ожидать быстрого повышения качества управления государственными средствами.

Особенности бюджетной политики в 2009 году

Из-за финансового кризиса, охватившего экономики многих стран, во второй половине 2008 г. режим функционирования российской экономики принципиально изменился. Ключевые характеристики этого периода связаны с относительно низкими ценами и спросом на товары российского экспорта, резким падением выпуска и ростом безработицы. К началу 2009 г. российская экономика вступила в рецессию, сопровождающуюся обесценением рубля и сворачиванием инвестиционных программ. Ухудшение ситуации в экономике отразилось на состоянии бюджетной системы страны: при значительном сокращении поступлений в бюджеты всех уровней и росте расходов обязательств бюджет расширенного правительства в 2009 г. впервые за последнее десятилетие стал дефицитным (см. табл. 2). Несбалансированность бюджетной системы и затяжной характер мирового кризиса создавали риски увеличения масштаба долговых заимствований в ближайшей перспективе.

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.

В весьма сжатые сроки (с ноября 2008 г.) правительство РФ приняло 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» реализовывали в условиях жестких временных ограничений и с использованием преимущественно механизмов «ручного управления», то к марту 2009 г. удалось разработать комплексную Программу антикризисных мер правительства РФ на 2009 г.

Т а б л и ц а 2

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
в том числе нефтегазовые	2983,9	7,6	-1405,5	-32,0	-1510,6	-33,6	-3,0
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
Консолидированный бюджет 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		-11,1

Источники: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП.

Для финансирования приоритетных направлений антикризисной программы потребовалось внести поправки в Закон о федеральном бюджете. В результате бюджет приобрел явно выраженный антикризисный характер: были сокращены ранее утвержденные бюджетные ассигнования на 2,4% ВВП, при этом 4,1% ВВП, включая высвобожденные средства, было направлено преимущественно на мероприятия по поддержке финансовой стабильности и сохранению стратегических отраслей и предприятий, в меньшей степени непосредственно на поддержку социально уязвимых групп населения. Финансирование антикризисных мер осуществлялось за счет как федерального бюджета, так и внебюджетных источников, на долю которых приходится более 2/3 соответствующих расходов.

В целом антикризисный пакет мер 2008 г., по нашим оценкам, в стоимостном выражении составил 1,1 трлн руб. (2,7% ВВП) и включал преимущественно расходы на поддержку финансовой системы. В 2009 г. на антикризисные меры было направлено 2,4 трлн руб. (6,2% ВВП) бюджетных и квазибюджетных средств.

В России макроэкономические риски антикризисной программы удалось частично снизить благодаря накопленным в период экономического роста финансовым резервам. Средства нефтегазовых фондов фактически стали основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2009 г. На финансирование бюджетных расходов из Резервного фонда было выделено порядка 3 трлн руб. (7,7% ВВП). Особо остановимся 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 переме-

щение средств в пассиве ЦБ со специального счета правительства РФ в состав денежной базы (через текущий счет правительства). Данная операция могла быть неэмиссионной, 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 устойчиво росли. Если бы формирование Резервного фонда не сопровождалось уменьшением денежной базы (его средства накапливались бы не на счетах правительства в ЦБ, а на счетах в коммерческих банках), то его накопление и расходование не было бы связано с эмиссией. Таким образом, с точки зрения монетарной политики Фонд — не некий резерв, а 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 ее колебания постоянно наблюдаются в течение года. Отметим, например, резкий рост денежных агрегатов в декабре, когда бюджет интенсивно исполняет расходные статьи, либо сокращение денежной базы в последние дни месяца, когда налоги перечисляют 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 до, например, пяти лет, то использование средств Резервного фонда перестает быть чистой эмиссией, поскольку накопленные в нем деньги в рамках такого периода можно рассматривать как временно изъятые (аналогично колебаниям денежной базы по причине несинхронности исполнения доходных и расходных статей бюджета) и возвращенные в экономику.

В-третьих, с точки зрения бюджетной и долговой политики средства Резервного фонда, безусловно, можно рассматривать как резерв правительства РФ, поскольку его наличие позволяет финансировать дефицит бюджета, не прибегая к заимствованиям на рынке и не увеличивая государственный долг. Это можно осуществить 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 на стадии выхода из кризиса. С учетом этого Резервный фонд в России выступает фактором, позволяющим избежать наращивания долговой нагрузки и переноса груза текущих расходов бюджета на будущие поколения.

Одновременно с ростом расходов были реализованы налоговые послабления, носящие антикризисный характер: снижена ставка налога на прибыль; введен новый порядок нелинейной амортизации; увеличена амортизационная премия; повышен необлагаемый ценовой

минимум по НДПИ и др. Общая стоимость «налогового пакета» для бюджетной системы составила в 2009 г. примерно 1,5% ВВП.

Принятые в России в 2008–2009 гг. бюджетные меры антикризисного характера по перечню используемых инструментов схожи с аналогичными зарубежными программами: пособия безработным; поддержка пенсионеров; помощь стратегическим предприятиям 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 их масштабами.

В целом антикризисная политика в России была успешной, хотя у нее были и недостатки:

- запаздывающий характер принятия решений при реализации мероприятий антикризисной программы;
- низкая прозрачность мер государственной поддержки, в частности, отсутствие правил распределения помощи предприятиям;
- недостаточное внимание к поддержке населения на начальном этапе кризиса, что снизило эффективность государственных мер;
- неритмичность кассового исполнения расходных обязательств, затрудняющая эффективное и своевременное освоение бюджетных ассигнований.

Бюджетная политика на этапе выхода из кризиса

По мере улучшения макроэкономической ситуации объем доходов бюджета расширенного правительства по итогам первого полугодия 2010 г. на 1,9 п. п. ВВП превысил уровень аналогичного периода 2009 г. В то же время объем расходов в относительном выражении сократился на 2,6 п. п. ВВП, хотя в абсолютном выражении их рост составил порядка 700 млрд руб. В результате на 1 июля 2010 г. бюджет расширенного правительства исполнен с профицитом 1,3% ВВП, а за соответствующий период 2009 г. сальдо его баланса составило –3,2% ВВП (см. табл. 3). Отметим, что наблюдаемое по итогам первого полугодия 2010 г. существенное различие в значениях сальдо бюджета расширенного правительства и федерального бюджета по сравнению с аналогичным периодом предшествующего года объясняется главным образом изменением порядка зачисления средств во внебюджетные фонды: если в 2009 г. поступления ЕСН частично направлялись в доходы федерального бюджета, а затем перечислялись в Пенсионный фонд РФ, то с 2010 г. страховые взносы зачисляются напрямую на счета внебюджетных фондов.

Доходы федерального бюджета за первое полугодие 2010 г. составили 19% ВВП, что на 1,1 п. п. ВВП больше, чем за аналогичный период 2009 г. Расходы федерального бюджета в январе–июне 2010 г. к соответствующему периоду предыдущего года снизились на 1,2 п. п. ВВП и достигли 20,8% ВВП. Тем не менее данный показатель – один 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

Таблица 3

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

	Январь–июнь 2010 г.		Январь–июнь 2009 г.		Изменение, п. п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
<i>Федеральный бюджет</i>					
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
<i>Консолидированный бюджет субъектов РФ</i>					
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
<i>Бюджет расширенного правительства</i>					
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
<i>Справочно:</i> ВВП, млрд руб.	21 073,0		17 679,6		

Источники: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП.

первое полугодие 2010 г. он исполнен с дефицитом 1,8% ВВП против 4,1% ВВП в 2009 г.

Консолидированный бюджет субъектов РФ за январь–июнь 2010 г. также исполнен с профицитом 2,0% ВВП против 0,5% ВВП за аналогичный период 2009 г. Хотя величина расходов в первом полугодии 2010 г. снизилась на 1,8 п. п. ВВП, федеральные власти рекомендуют субъектам РФ продолжать ограничивать рост собственных бюджетных расходов.

При анализе объема поступлений доходов в бюджетную систему страны следует учитывать эффект низкой базы в первом полугодии 2009 г. Тогда бюджетные поступления сократились из-за падения цен на нефть и общего замедления темпов экономического развития. Кроме того, в начале 2009 и 2010 гг. в бюджет был зачислен инвестиционный доход от управления средствами нефтегазовых фондов в размере соответственно 275,2 млрд и 134 млрд руб.

Доходы бюджета расширенного правительства (см. табл. 4) формируются за счет поступлений 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 – увеличением налога на прибыль организаций. В целом уровень *налоговой нагрузки* на экономику за шесть месяцев 2010 г. увеличился на 2,6 п. п. ВВП относительно аналогичного периода 2009 г. и достиг 32,4% ВВП.

Таблица 4

Динамика налоговой нагрузки и поступлений основных налогов в бюджет расширенного правительства РФ в январе—июне 2009 и 2010 гг. (в % ВВП)

	Январь—июнь 2010 г.	Январь—июнь 2009 г.	Изменение, п. п. ВВП
Уровень налоговой нагрузки (1+2+3)	32,4	29,8	+2,6
Поступление налогов (1), в том числе:	20,3	20,9	-0,6
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 пенсимальное 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. вместо ЕСН организации уплачивают страховые взносы, зачисляемые непосредственно во внебюджетные фонды.

Источники: Министерство финансов РФ, Росстат, расчеты ИЭП.

На фоне существенного роста бюджетных доходов в первом полугодии 2010 г. заметно снизился относительный уровень расходов (см. табл. 5). При этом в абсолютном выражении объем расходов увеличился на 711,5 млрд руб.

В наибольшей степени относительное сокращение государственных расходов обусловлено снижением финансирования по направлениям «Национальная экономика», «Здравоохранение и спорт»

Таблица 5

Исполнение бюджета расширенного правительства в части расходов за январь—июнь 2009 и 2010 гг. (в % ВВП)

	Январь—июнь 2010 г.		Январь—июнь 2009 г.		Изме- нение, п. п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Расходы, всего	7331,2	34,8	6619,7	37,4	-2,6
в том числе:					
общегосударственные вопросы	615,2	2,9	567,8	3,2	-0,3
в том числе на обслуживание госу- дарственного 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 право- охранительная 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

Источники: Казначейство РФ, расчеты ИЭП.

и «Образование». Снизились относительно соответствующего периода 2009 г. расходы по направлениям «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Заметно увеличилось за рассматриваемый период финансирование по статье «Социальная политика», преимущественно за счет роста в 1,5 раза расходов на пенсионное обеспечение.

Ближайшие перспективы

Осознавая невозможность в дальнейшем ежегодно наращивать государственные расходы в условиях посткризисного развития и стремясь обеспечить финансовую устойчивость бюджетной системы в среднесрочном периоде, правительство РФ еще при планировании федерального бюджета на 2010—2012 гг. провозгласило курс на сокращение расходных обязательств как доли 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 не требовало частичного отказа от уже принятых решений и обязательств. В Бюджетном послании 2010 г. в качестве главной названа задача обеспечить макроэкономическую и финансовую стабильность, для чего нужно сокращать бюджетный дефицит, ограничивая государственные расходы. Основные параметры федерального бюджета на 2011—2013 гг. приведены в таблице 6.

Таблица 6

Основные характеристики федерального бюджета в 2008—2013 гг. (% ВВП)

Показатель	Факт		Оценка	Закон		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы	22,4	18,8	17,9	17,6	17,0	16,8
в том числе нефтегазовые	10,6	7,6	8,3	8,1	7,9	7,5
Расходы	18,3	24,7	21,9	21,2	20,1	19,7
в том числе условно утвержденные	-	-	-	-	0,7	1,3
Дефицит (-) / профицит (+)	4,1	-5,9	-54,0	-3,6	-3,1	-2,9
Нефтегазовый дефицит	-6,5	-13,6	-12,3	-11,7	-10,9	-10,4

Источник: Минфин России.

Отметим также, что в Законе о федеральном бюджете на 2011—2013 гг. сохраняется тенденция к снижению уровня доходов. Как видно из данных таблицы 6, основное их сокращение приходится на 2010 г. и связано с заменой ЕСН страховыми взносами (-1,3%) и уменьшением поступлений от уплаты 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 изменение нало-

гового законодательства (замена ЕСН страховыми взносами и снижение налога на прибыль), 1 п. п. — снижение поступлений от нефтедобывающего сектора (льготы по НДС и экспортным пошлинам), а 2,1 п. п. — прочие факторы. В их числе: изменение структуры ВВП (снижение доли прибыли в ВВП и уровня рентабельности); консервативная оценка уровня собираемости налогов; снижение поступлений от внешнеторговых пошлин.

Основными источниками доходов федерального бюджета в ближайшие три года останутся налоговые поступления, обеспечивающие порядка 55% всех доходов бюджета. При этом ожидается постепенное снижение доли нефтегазовых доходов в пользу ненефтегазовых вследствие более низких темпов роста цен 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 на акции акционерных обществ, находящиеся в федеральной собственности, и части прибыли ФГУП (49,3 млрд в 2011 г. и 53,3 млрд руб. в 2013 г.). Для покрытия дефицита бюджета планируется активно использовать доходы от приватизации (298 млрд в 2011 г. и 309 млрд руб. в 2013 г.). Средства Резервного фонда будут использоваться на финансирование дефицита только в 2011 г. в размере 284,3 млрд руб., в результате он будет полностью исчерпан к 2012 г. Средства Фонда национального благосостояния планируется использовать в объеме, равном софинансированию пенсионных накоплений граждан (в 2011–2013 гг. в сумме 5–7,5–10 млрд руб. соответственно), что позволит сохранить ранее накопленные средства Фонда для обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы.

Даже при сокращении дефицита федерального бюджета на стабильность финансово-бюджетной системы может негативно повлиять рост государственного долга. При этом его структура изменится в пользу внутренних заимствований (в 2010–2013 гг. внутренний долг увеличится с 5,4 до 14,2% ВВП, а внешний останется в пределах 4–5% ВВП), что свидетельствует о рациональной долговой политике государства.

Хотя в перспективе объем расходных обязательств должен снижаться, он по-прежнему останется на достаточно высоком уровне (см. рис.). В результате сохранится устойчивый дефицит федерального бюджета, размер которого будет колебаться в пределах 3–5% ВВП.



Источники: Минфин России, расчеты ИЭП.

Рис.

Отметим, что существуют объективные причины роста расходов. Во-первых, это связано со старением населения и необходимостью оказывать социальную поддержку отдельным категориям граждан. Во-вторых, нужно финансировать имеющиеся обязательства в сферах образования и здравоохранения, в области обеспечения социальных гарантий для военнослужащих, выплаты социальных пособий и компенсаций, индексации зарплат бюджетникам. В-третьих, в рамках реформы правоохранительной системы с 2011 г. финансирование милиции общественной безопасности осуществляется из федерального бюджета. Кроме того, по объективным причинам правительство РФ вынуждено увеличить расходы на выполнение международных обязательств и обслуживание государственного долга.

Однако наличие, даже в условиях благоприятного (базового) сценария, устойчивого дефицита федерального бюджета содержит серьезные риски для его выполнения и устойчивости бюджетной системы в целом. При менее благоприятном развитии событий в экономике либо дефицит бюджета может достичь величины, затрудняющей ее рост, либо правительству придется сокращать расходы.

Среднесрочные сценарии социально-экономического развития РФ

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

Эффекты посткризисного восстановления имеют разную направленность. С одной стороны, темпы роста экономики в 2010 г. относительно высокие вследствие низкой базы 2009 г. Кроме того, обеспечение доходов граждан 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, кредитная активность слабо реагирует на понижение ставок Банком России (в то же время снижение ставки рефинансирования стимулирует сбережения населения в коммерческих банках).

Как следует из анализа сценариев мировой экономики, основными факторами и источниками экономического роста для нашей страны выступают:

- 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;
- темпы роста мировой экономики и спрос на нессырьевые товары российского экспорта.

Соответственно риски и ограничения экономического роста в России определяются: возможностью нового кризиса; медленными темпами восстановления мировой экономики и слабым ростом 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. Кроме того, относительно ограничены возможности расширения внутреннего рынка, что затрудняет развитие с опорой на него (как в Китае или Индии).

Бюджетная политика правительства РФ будет влиять на перспективы экономического роста по следующим каналам:

- выполнение социальных обязательств бюджета;
- реализация важнейших стратегических инфраструктурных проектов;
- возможные негативные воздействия бюджета на макроэкономику (вытеснение частных заимствований, инфляция и т. д.);
- формирование позитивных ожиданий экономических агентов при обеспечении долгосрочной стабильности бюджетной сферы.

В то же время основной риск, связанный с бюджетной политикой, — высокая вероятность несбалансированности бюджета в среднесрочном периоде при текущей внешнеэкономической конъюнктуре. В результате наращивания государственного долга частные российские компании могут быть вытеснены с долговых рынков как внутри страны, так и за рубежом. Низкая эффективность бюджетных расходов будет препятствовать их количественному сокращению.

Возможные сценарии развития мировой экономики

С нашей точки зрения, возможны два сценария развития мировой экономики в среднесрочной перспективе.

Инерционный сценарий предполагает, что кризис 2008—2009 гг. в экономиках ведущих стран мира будет полностью преодолен в 2011 г., при этом удастся избежать нового кризиса. Основные предпосылки для этого:

- решительная и ответственная политика ведущих стран по сокращению бюджетного дефицита, проведение скоординированной денежно-кредитной политики;
- 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.

Согласно данному сценарию, 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 решение новых проблем в экономике. При этом увеличение долговой нагрузки и рост пенсионных расходов

становятся основными долгосрочными проблемами для ведущих экономик мира. Кроме того, ожидается продажа национализированных во время кризиса реальных и финансовых активов.

При таком сценарии рост мировой экономики в 2010 г. не превысит 2,5—3% (преимущественно за счет относительно высоких темпов роста в Китае, Индии, Бразилии и других развивающихся странах при низких, но положительных темпах в США и ЕС), а в 2011—2013 гг. — 3,5—4% в год. Иными словами, в рассматриваемый период мировая экономика будет расти медленнее, чем до кризиса 2008 г.

Предположение о плавном выходе из кризиса ведущих экономик мира в отсутствие серьезных изменений в структуре глобальной экономики означает сохранение практически неизменным соотношения основных мировых валют. В частности, мы предполагаем, 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 евро к доллару США в 2011—2013 гг. предполагается на уровне 1,35—1,4 долл./евро. Однако если помимо Греции, Испании, Ирландии и ряда других европейских стран не возникнут новые очаги текущих долговых проблем, то до середины 2011 г. вероятно новое снижение курса евро к доллару до 1,15—1,2 долл./евро. Заметим, что на этапе выхода из кризиса, когда обеспечение глобальной ценовой конкурентоспособности важнее инвестиционной привлекательности и возможностей экспорта капитала, более низкий курс евро выгоден всем европейским экономикам.

Цены на нефть на мировом рынке также останутся практически неизменными: дополнительный спрос на нефть и нефтепродукты вследствие экономического роста в Китае и 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 сократить квоты добычи) и других нефтедобывающих странах. В то же время сохранение рисков нового кризиса, усиление регулирования финансовых рынков и рост государственного долга в мире в целом будут препятствовать новому масштабному участию финансовых спекулянтов на нефтяном рынке. Мы полагаем, что в 2010—2013 гг. цена на нефть марки «Urals» будет колебаться в диапазоне 70—90 долл./барр.

Хотя в 2009—2010 гг. цены на металлы выросли на 25—50%, но в рассматриваемый период они останутся ниже докризисных показателей. Мы ожидаем, что номинальные цены на черные и цветные металлы вернуться на уровень 2008 г. лишь к концу 2013 г.

Стабилизация ситуации в финансовой сфере в ведущих экономиках при постепенном повышении ставок приведет к новой активизации деятельности глобальных инвесторов в развивающихся странах. Однако мы полагаем, что в силу медленного восстановления экономики и сохранения относительно слабой конъюнктуры на ведущих сырьевых мировых рынках возобновление масштабного притока иностранного капитала в Россию возможно не раньше, чем во втором полугодии 2011 г.

Ожидаемый уровень цен на нефть и газ на мировом рынке не дает оснований предполагать, что расширятся возможности для активизации

ции разработки и ввода новых месторождений нефти и газа в РФ. Это означает, что объемы добычи и, вероятно, экспорта углеводородного сырья будут сокращаться. Ситуация в российской металлургии и в области экспорта металлов скорее всего улучшится, так как физический объем спроса на них в мире в 2011–2013 гг. вырастет по сравнению с рубежом 2008–2009 гг.

Сценарий затяжного выхода из кризиса (нового кризиса). В рамках данного сценария мы рассматриваем пессимистический вариант развития событий в мировой и российской экономике. Для него характерны следующие предпосылки.

1. Ошибки при осуществлении стратегий выхода из кризиса, допущенные экономическими властями развитых стран: преждевременное резкое повышение базовых процентных ставок, неспособность противостоять дальнейшему наращиванию бюджетного дефицита и т. д. Реализация 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. Снижение 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. Возможно падение совокупного спроса на сырьевые товары на мировом рынке.

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

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 до 0–2%, 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, нефти — до 30–50 долл./барр.), сокращение физических объемов экспорта сырья и невозможность осваивать новые месторождения, крайне ограниченный доступ на мировой рынок капитала. Также вероятно новое снижение цен на металлы на мировых рынках до уровня рубежа 2008–2009 гг.

С точки зрения соотношения курсов ведущих мировых валют, данный сценарий характеризуется наибольшей неопределенностью, поскольку одно из возможных условий его реализации — кризис в одной из стран — эмитентов резервных валют. Таким образом, в случае обострения проблем в еврозоне будет наблюдаться девальвация евро (вероятно, до уровня 0,7–0,8 долл./евро), а в случае инфляционного решения проблемы долга в США — девальвация доллара (до 2–2,5 долл./евро).

Основные сценарии развития российской экономики

В среднесрочной перспективе наиболее вероятны два сценария развития экономики России.

Базовый сценарий предполагает относительно высокие темпы роста российской экономики в 2010–2013 гг.: 3,5–4% в год. Условия реализации данного сценария — осуществление инерционного сценария развития мировой экономики, а также проведение ответственной бюджетной политики:

— обеспечение к 2013 г. сбалансированности федерального бюджета при уровне цен на нефть 70–80 долл./барр., а при более высоких ценах — возврат к политике формирования нефтегазовых фондов;

— повышение эффективности бюджетных расходов, что позволит реализовать важнейшие стратегические инфраструктурные проекты.

Именно при данном сценарии российская экономика в более долгосрочной перспективе может выйти на траекторию роста, заданную Концепцией-2020. Тогда удастся обеспечить ее диверсификацию и повысить благосостояние населения.

Отметим, что реализация сценария быстрого выхода мировой экономики из кризиса позволяет в среднесрочной перспективе достичь более высоких темпов роста ВВП (5–6,5% в год до 2013 г.). Однако в более долгосрочном периоде этот сценарий менее устойчивый, поскольку воспроизводит фундаментальные проблемы экономики до 2008 г. (перегрев отдельных рынков, преобладание сырьевого сектора и т. д.).

Пессимистический сценарий предполагает новый кризис в мировой экономике. В этих условиях практически не остается выбора: правительство РФ будет вынуждено сокращать расходы и балансировать бюджет даже при более низких ценах на нефть, чем в базовом сценарии. Соответственно темпы роста экономики России в 2011–2012 гг. снова снизятся, вплоть до отрицательных значений, в зависимости от глубины и масштабов кризиса в мире, а в 2013 г. начнется новый этап выхода из него.

Ниже приведены расчеты показателей социально-экономического развития Российской Федерации в рамках двух сценариев на основе структурной эконометрической модели российской экономики (см. табл. 7 и 8). Данная модель представляет собой систему регрессионных уравнений и тождеств, описывающих динамику основных показателей социально-экономического развития РФ.

В базовом сценарии уровень дефицита федерального бюджета в 2011–2013 гг. может оказаться ниже, чем в Законе о федеральном бюджете на 2011 г. и плановый период 2012–2013 гг. В частности, в 2013 г. практически удастся 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 номинальном выражении объеме расходов. Высокие номинальные цифры получаются вследствие более высоких темпов инфляции и дефлятора ВВП, а также менее консервативного прогноза реальных доходов федерального бюджета (как доли ВВП).

Т а б л и ц а 7

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/доллар	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	8,0	7,5	7,0	6,4
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

Т а б л и ц а 8

Пессимистический сценарий						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
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
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	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/доллар	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	8,0	7,9	7,6	7,3
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

В пессимистическом сценарии дефицит федерального бюджета в 2011–2012 гг. оценивается выше, чем в Законе о федеральном бюджете, вследствие низкой динамики реального выпуска и снижения рентабельности в экономике. В 2013 г. дефицит бюджета несколько

уменьшится при более высоких темпах инфляции и низком курсе рубля, однако для этого номинальные расходы федерального бюджета не должны изменяться. При новом спаде в экономике и расширении спроса на правительственные антикризисные меры подобное условие представляется трудно выполнимым.

Как показывают наши расчеты, для снижения риска негативного влияния дисбаланса бюджета на экономику нельзя допускать дальнейшего увеличения бюджетных расходов. Понимая, что необходимо выполнять принятые социальные обязательства и решать задачи по развитию экономики, мы призываем повышать эффективность расходов в пределах существующих объемов.

Основные шаги по совершенствованию бюджетной политики на средне- и долгосрочную перспективу

Вызовы и возможные направления политики в области доходов бюджета

В ближайшее десятилетие налоговая система России столкнется с двумя масштабными вызовами. Во-первых, принятые решения в области пенсионной реформы не обеспечивают сбалансированность пенсионной системы, неоправданно увеличивают нагрузку на фонд оплаты труда, подразумевают необходимость постоянной подпитки из федерального бюджета. Следовательно, налоговая система нуждается в изменениях, обеспечивающих ее адаптацию к процессу старения населения.

Во-вторых, при опережающем росте несырьевых отраслей и укреплении реального курса рубля доля добывающего сектора в ВВП будет сокращаться. При этом налоговая нагрузка на добывающий сектор существенно больше, чем на другие секторы. В результате в среднесрочной перспективе Россия столкнется со снижением рентных поступлений в бюджет, что приведет к необходимости оптимизировать налоговую нагрузку на экономику.

Пенсионная реформа. Подходы к реформированию пенсионной системы России, заложенные в Федеральном законе № 212-ФЗ от 24 июля 2009 г. «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. Они не обеспечивают долгосрочную сбалансированность пенсионной системы, но в то же время резко увеличивают налоговую нагрузку и усложняют налоговое администрирование¹.

Для повышения коэффициента замещения в конце 2009 г. правительство РФ осуществило масштабное изменение пенсионной системы. В итоге суммарные расходы на пенсионное обеспечение по сравнению с 2009 г. выросли на 1,3 трлн руб., или

¹ Назаров В., Синельников-Мурылев С. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы // Экономическая политика. 2009. № 3. С. 150–177.

2,4% 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 повышается с 26 до 34%. В результате налоговая нагрузка на фонд оплаты труда увеличится на 1,6% ВВП.

Предлагаемые тарифы страховых взносов гораздо выше, чем в большинстве стран ОЭСР. Увеличение налоговой нагрузки на труд противоречит общемировой тенденции, когда для повышения конкурентоспособности экономики налоговая нагрузка на труд и капитал снижается, а на потребление — увеличивается. На наш взгляд, целесообразно ограничиться умеренной индексацией шкалы страховых взносов, не увеличивающей налоговую нагрузку на рынок труда в 2011–2012 гг.

В среднесрочном периоде в пенсионную систему необходимо привлечь иные финансовые ресурсы помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. В дополнение к средствам резервных фондов речь может идти о приватизации государственного имущества, в том числе путем передачи его в Пенсионный фонд РФ и негосударственные пенсионные фонды в счет текущих взносов по накопительному элементу пенсионного обеспечения.

Для поддержания долгосрочной сбалансированности пенсионной системы необходимо повысить пенсионный возраст. При всей политической сложности данного вопроса отметим, что это (в сочетании с другими мерами) позволит решить проблему сбалансированности пенсионной системы в долгосрочном периоде, добиться увеличения коэффициента замещения. Для минимизации соответствующих политических издержек² такое повышение должно быть постепенным и коснуться лишь людей, в настоящее время сравнительно молодых.

Существуют опасения, что пенсионеры не будут востребованы на рынке труда. Однако эта точка зрения сложилась в ситуации, когда численность населения в трудоспособном возрасте в нашей стране увеличивалась, и работодатели нередко отдавали предпочтение более молодым сотрудникам. В настоящее время Россия по демографическим причинам уже вступила в длительный период сокращения трудовых ресурсов: как ожидается, численность занятого населения в ближайшие десять лет сократится на 4 млн человек. 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, принадлежащих государству. При существующей системе добывающие предприятия платят НДС, экспортную пош-

² 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.

лину и несут потери в размере разницы между внутренней и мировой ценами при реализации продукции на внутреннем рынке.

Отмена экспортных пошлин, компенсированная увеличением НДС и акцизов на нефтепродукты, приведет к росту внутренних цен на сырье и энергоносители до уровня мировых. В результате отечественные предприятия будут вынуждены повышать ресурсоэффективность производства до уровня стран — импортеров сырья и энергоносителей. Без осуществления подобной меры вряд ли можно обеспечить эффективное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды.

Для российской нефтеперерабатывающей промышленности, характеризующейся низким уровнем технологического развития, негативный эффект отмены экспортных пошлин заключается в том, что при повышении внутренней цены на нефть до мирового уровня не будет обеспечена приемлемая экономическая эффективность. Это неизбежно приведет к переориентации с экспорта нефтепродуктов на экспорт сырой нефти, то есть задача увеличения переработки нефти внутри страны и экспорта нефтепродуктов не будет решена. Для сохранения положительной рентабельности нефтепереработки в течение некоторого времени внутренняя цена на нефть должна быть ниже мировой.

В связи с этим целесообразно поэтапно реформировать экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты. На первом этапе экспортную пошлину на нефть снизить до уровня, обеспечивающего приемлемую экономическую эффективность нефтепереработки, и отменить экспортную пошлину на нефтепродукты. На втором этапе, по завершении в основном модернизации российской нефтеперерабатывающей промышленности, отменить экспортную пошлину на нефть.

Снижение и отмену экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты целесообразно компенсировать частично 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 них.

Одновременно следует снижать ставку НДС для отдельных регионов и категорий месторождений с повышенными затратами на разработку. В дальнейшем на новых нефтяных месторождениях целесообразно вводить налог на дополнительный доход.

Налог на добавленную стоимость. Здесь можно предложить следующие меры:

— упорядочить и упростить возмещение НДС в условиях нулевой ставки и других случаях. В частности, для подтверждения факта экспорта необходимо установить единственный признак — пересечение товаром таможенной границы России;

— ввести 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. Компенсация потерь таких групп должна быть обеспечена за счет соответствующих расходов бюджета;

— сократить количество освобождений от НДС, приблизив их перечень к стандартным³. Учитывая социальное значение некоторых освобождений, их отмена должна сопровождаться бюджетными субсидиями и другими инструментами социальной политики.

Прямые налоги. Изменение налоговой структуры предполагает постепенное сокращение доли отдельных прямых налогов в пользу налогов на потребление. Для этого целесообразно:

— создать эффективную систему контроля за трансфертным ценообразованием и ввести институт консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций;

— 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 (с 1–5 наемными работниками), оказывающих услуги населению.

Направления политики в области расходов бюджета

Непредсказуемость нефтегазовых доходов бюджета требует консервативного подхода к их использованию с целью обеспечить устойчивость бюджета. Применение в настоящее время нефтегазового трансферта, размер которого привязан к ВВП, не ограничивает в должной мере расходы на безопасном с точки зрения бюджетной сбалансированности уровне. Чтобы повысить эффективность существующей процедуры использования конъюнктурных доходов для финансирования бюджетных обязательств, целесообразно дополнить ее правилом ограничения поступлений в бюджет при распределении НДС и экспортной пошлины на сырую нефть. Другими словами, размер нефтегазового трансферта должен ограничиваться определенным пороговым значением цены на нефть, неизменным на протяжении всего периода бюджетного планирования (то есть в течение трех лет).

Все нефтяные доходы сверх порогового уровня (его значение может устанавливаться исходя из оценки средней за предстоящий трехлетний период цены на нефть в консервативном сценарии прогноза социально-экономического развития РФ) должны направляться в нефтегазовые фонды в соответствии с действующим порядком. Финансирование бюджетного дефицита за счет средств Резервного фонда следует осуществлять только в случае недополучения бюджетных доходов из-за снижения цены на нефть ниже определенного в макропрогнозе уровня, на основе которого рассчитаны основные параметры федерального бюджета.

Данный подход обеспечит устойчивость бюджета, поскольку уровень государственных расходов будет зафиксирован на стадии бюджетного планирования. В частности, применение этого подхода

³ Наличие стандартных освобождений от уплаты НДС, в частности, обусловлено тем, что по соответствующим операциям (например, финансовым) с точки зрения администрирования невозможно корректно определить налоговые обязательства либо административные издержки при этом превышают предполагаемую выгоду.

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 порядка 700 млрд руб. доходов.

Аналогичное правило уже использовалось в 2004–2007 гг. при распределении нефтяных доходов между бюджетом и Стабилизационным фондом, доказав свою действенность в качестве ограничителя роста бюджетных расходов. В Стабфонд зачислялись дополнительные доходы федерального бюджета, которые формировались из двух составляющих: 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, объем отчислений в Стабфонд зависел от величины превышения текущей цены на нефть над базовой⁴. Расчет и перечисление дополнительных доходов на специальные счета по учету средств Фонда, открытые в ЦБ РФ, Минфин России осуществлял ежемесячно не позднее 30 дней после окончания отчетного месяца⁵. Средства Стабфонда могли использоваться либо при снижении цены на нефть ниже базовой для финансирования дефицита федерального бюджета, либо на иные цели, если накопленный объем средств Фонда превысит установленный лимит (который был определен в размере 500 млрд руб.⁶). При этом объемы использования средств Фонда определялись законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Целесообразно использовать цену отсечения (подобную той, на основе которой формировался Стабилизационный фонд в 2004–2007 гг.) для расчета налоговых поступлений от добычи и экспорта не только нефти, но и газа.

При условии ограничения государственных расходов необходимо повысить отдачу от их использования. Улучшить качество управления бюджетными средствами можно только при комплексном подходе, позволяющем охватить максимально широкий круг регулирующих инструментов и согласовать их применение во времени. В связи с этим в ближайшие годы необходимо сосредоточиться на решении вопросов реструктурирования бюджетной сети, повышения 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.

⁴ С 1 января 2004 г. базовая цена была установлена на уровне 20 долл./барр. нефти марки «Urals» (Федеральный закон от 23.12.2003 г. № 184-ФЗ), а с 1 января 2006 г. она была повышена до 27 долл./барр. (Федеральный закон от 12.10.2005 г. № 127-ФЗ).

⁵ При расчетах использовался средний за отчетный месяц курс доллара США к рублю и средняя за месяц цена нефти, которая определялась как среднее арифметическое цен покупки и продажи за все дни торгов в отчетном месяце.

⁶ Отметим, что объем Стабфонда превысил установленный минимальный размер уже в конце 2004 г. (составив 522,3 млрд руб.). В результате в 2005–2007 гг. из его средств на «иные цели» было использовано в общей сложности 1611,5 млрд руб. (на погашение внешнего долга — 1281,5 млрд руб., финансирование институтов развития в 2007 г. — 300 млрд, покрытие дефицита Пенсионного фонда в 2005 г. — 30 млрд руб.).