

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|-------------------|----|
| Предисловие | 21 |
|-------------------|----|

Часть I ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА ПОСЛЕ ТРАНСФОРМАЦИОННОГО КРИЗИСА

| | |
|---|-----------|
| Глава 1. Политическая экономия экономического роста, или Постреволюционные проблемы модернизации | 25 |
| 1.1. Характер и этапы экономической политики посткоммунистической России | 25 |
| 1.1.1. Модернизация как стержень экономической политики | 25 |
| 1.1.2. Этапы развития экономической политики посткоммунистической России и особенности современного этапа | 31 |
| 1.1.3. Основные контуры и результаты политики 2000-х годов | 37 |
| 1.2. Проблемы экономического роста | 40 |
| 1.2.1. Поиск модели экономического роста | 40 |
| 1.2.2. Особенности современного экономического роста | 43 |
| 1.2.3. Закономерности восстановительного роста | 44 |
| 1.2.4. Популистская модель экономического роста | 46 |
| 1.3. Институциональные проблемы экономического роста | 49 |
| 1.3.1. Приоритеты институционального развития | 49 |
| 1.3.2. Институциональные реформы и национальные приоритеты | 54 |
| 1.4. Долгосрочные стратегии социально-экономического развития России | 56 |
| 1.4.1. Стратегические ориентиры | 56 |
| 1.4.2. Специфические модели | 58 |
| 1.5. Вызовы и проблемы экономической политики | 62 |
| Глава 2. Экономический рост 2000—2007 гг.: основные этапы, факторы и закономерности | 66 |
| 2.1. Экономический рост 2000—2007 гг.: общая характеристика и внешний контекст | 66 |
| 2.2. Экономический рост и экономическая политика в 2000—2004 гг. | 70 |
| 2.2.1. Первый период экономического роста (1999—2002): «затухающий» цикл | 70 |
| 2.2.2. Второй период экономического роста (2003—2005): основные факторы и тенденции | 71 |
| 2.2.3. Экономическая политика в 2000—2004 гг.: преемственность и непоследовательность | 72 |
| 2.3. Экономический рост и экономическая политика в 2004—2007 гг. | 74 |
| 2.3.1. Особенности «переходной» фазы экономического роста (2003—2005): новые стимулы и старые ограничения | 75 |
| 2.3.2. Третий период экономического роста (2005—2007): особенности инвестиционной модели | 76 |
| 2.3.3. Экономическая политика 2004—2007 гг.: возвращение государства | 80 |
| 2.4. Эволюция экономической политики и стадий экономического роста в 2000—2007 гг. | 82 |

| | |
|--|-----|
| Глава 3. Институциональное развитие российской экономики: паллиативы и противоречия | 84 |
| 3.1. Политика versus экономика: асимметричность взаимовлияния | 84 |
| 3.2. Политические институты versus экономические институты: проблема социального спроса | 91 |
| 3.3. Защита прав собственности versus финансовая система | 93 |
| 3.4. Правовая система versus защита прав собственности | 97 |
| 3.5. Госкапитализм versus разгосударствление | 103 |
| 3.6. Стабильность versus стагнация | 105 |
| Заключительные выводы | 106 |
| Глава 4. Развитие стран СНГ после выхода из трансформационного кризиса | 110 |
| Введение | 110 |
| 4.1. Эпоха процветания. Что дальше? | 112 |
| 4.1.1. Экономический рост | 112 |
| 4.1.2. Инфляция, денежная и курсовая политика | 113 |
| 4.1.3. Платежный баланс и иностранные инвестиции | 115 |
| 4.1.4. Фискальные балансы | 116 |
| 4.1.5. Особенности периода восстановительного роста | 119 |
| 4.1.6. Внешняя конъюнктура | 120 |
| 4.2. Предпринимательский климат | 121 |
| 4.2.1. Барьеры входа на рынок | 121 |
| 4.2.2. Налоговая и таможенная система | 122 |
| 4.2.3. Правовая система и исполнение законов | 124 |
| 4.2.4. Качество финансового сектора и финансовых услуг | 125 |
| 4.2.5. Инфраструктура | 128 |
| 4.2.6. Общая картина | 129 |
| 4.3. Слабое, недемократическое государство | 129 |
| 4.4. Пути интеграции с мировой экономикой | 135 |
| Выводы | 139 |

Часть II

ФИНАНСОВАЯ И ДЕНЕЖНАЯ СИСТЕМЫ. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ РИСКИ В ПЕРИОД ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

| | |
|--|-----|
| Глава 5. Бюджетная политика и состояние финансовой системы | 143 |
| 5.1. Требования к ответственной бюджетной политике и мера их соблюдения | 143 |
| 5.1.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации в 2000—2007 гг. и анализ основ проводимой в РФ бюджетной политики | 143 |
| 5.2. Доходы и расходы бюджетов различных уровней | 146 |
| 5.2.1. Динамика и структура доходов бюджетной системы РФ | 147 |
| 5.2.2. Анализ динамики и структуры расходов расширенного правительства РФ | 152 |
| 5.2.3. Анализ профицита/дефицита бюджетов разных уровней и долговой политики государства | 158 |
| 5.3. Основные новации в сфере бюджетной политики в 2000—2007 гг. | 163 |
| 5.3.1. Стабилизационный фонд Российской Федерации | 163 |
| 5.3.2. Бюджетирование, ориентированное на результат: текущие проблемы и перспективы использования в России | 168 |
| 5.3.3. Динамика государственной инвестиционной деятельности в России. Формирование институтов развития и их перспективы | 175 |
| 5.3.4. Приоритетные национальные проекты | 182 |

| | |
|---|------------|
| 5.3.5. Дополнительные шаги по совершенствованию бюджетного процесса в Российской Федерации | 187 |
| Глава 6. Денежно-кредитная политика на различных этапах экономического роста | 191 |
| 6.1. Основные инструменты денежно-кредитной политики | 191 |
| 6.2. Инфляционные процессы в период после кризиса 1998 г. | 198 |
| 6.3. Состояние денежной сферы в 1999 — начале 2008 г. | 202 |
| 6.4. Платежный баланс и валютный курс РФ в 1999—2007 гг. | 207 |
| 6.5. Финансовая стабильность на протяжении посткризисного периода | 215 |
| 6.6. Перспективы денежно-кредитной политики Банка России в среднесрочном периоде | 222 |
| Глава 7. Основное содержание и последствия налоговой реформы | 226 |
| Введение | 226 |
| 7.1. Отмена оборотных налогов и налога с продаж | 227 |
| 7.2. Налог на доходы физических лиц | 229 |
| 7.2.1. Предпосылки проведения реформы подоходного налога | 229 |
| 7.2.2. Основные положения и результаты реформы налога на доходы физических лиц в 2001 г. | 231 |
| 7.2.3. Сопоставление оценки результатов реформы налога на доходы физических лиц, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2001 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2001 г. | 233 |
| 7.2.4. Законодательные изменения по налогу на доходы физических лиц после реформы 2001 г. | 236 |
| 7.2.5. Перспективы дальнейшего реформирования НДФЛ | 240 |
| 7.3. Единый социальный налог | 243 |
| 7.3.1. Предпосылки проведения реформы, основные положения и результаты реформы единого социального налога (ЕСН) в 2001 г. | 243 |
| 7.3.2. Оценка влияния реформы социальных платежей в 2001 г. на поступления в бюджетную систему Российской Федерации | 247 |
| 7.3.3. Сопоставление оценки результатов реформы ЕСН, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2005 г. | 250 |
| 7.3.4. Реформирование единого социального налога в 2006 г. | 253 |
| 7.4. Налог на прибыль организаций | 254 |
| 7.4.1. Изменение поступлений налога на прибыль организаций в 2001 г. в связи с проведением налоговой реформы | 255 |
| 7.4.2. Реформа налога на прибыль организаций в 2002 г. | 256 |
| 7.4.3. Перспективы реформирования налога на прибыль организаций | 260 |
| 7.5. Налог на добавленную стоимость | 263 |
| 7.5.1. Динамика поступлений налога на добавленную стоимость в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг. | 263 |
| 7.5.2. Перспективы дальнейшего реформирования НДС | 267 |
| 7.6. Акцизы | 272 |
| Выводы | 273 |
| Глава 8. Финансовый федерализм | 275 |
| Введение | 275 |
| 8.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня в 2000—2007 гг. | 276 |
| 8.1.1. Вертикальная сбалансированность бюджетной системы | 276 |
| 8.1.2. Влияние налоговой реформы на структуру налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ | 278 |

| | |
|---|-----|
| 8.1.3. Основные тенденции в предоставлении финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации | 281 |
| 8.2. Проблема мягких бюджетных ограничений | 290 |
| 8.3. Фонд финансовой поддержки регионов | 293 |
| 8.4. Влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов изменения порядка выборов глав субъектов Российской Федерации | 304 |
| Основные выводы | 307 |

Часть III

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

| | |
|---|------------|
| Глава 9. Реформа собственности в условиях возобновления экономического роста в России | 311 |
| 9.1. Основные тенденции государственной имущественной политики в 2000-е годы | 311 |
| 9.2. Приватизационный процесс 2000—2008 гг. | 318 |
| 9.3. Масштабы собственности органов публичной власти и вопросы управления государственным имуществом | 331 |
| 9.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000—2008 гг. | 350 |
| 9.5. Влияние имущественного присутствия государства на структурную политику в отдельных отраслях и вопросы усиления его позиций в экономике | 357 |
| Основные итоги эволюции отношений собственности в России в 2000-е годы и их возможные перспективы | 377 |
| Глава 10. Государственный капитализм как модель экономического развития для России | 382 |
| 10.1. Имущественная экспансия государства 2000-х годов: направления и тенденции | 382 |
| 10.2. Финансовый кризис 2008 г.: новый виток государственной экспансии | 392 |
| 10.3. Мотивы экспансии: попытка интерпретации | 398 |
| 10.4. Издержки и последствия | 403 |
| 10.5. Государственный капитализм | 408 |
| Глава 11. Государственные корпорации как инструмент институциональной политики: основные перспективы и риски | 412 |
| 11.1. Особенности организационно-правовой формы «государственная корпорация» и мотивы ее появления в российском законодательстве | 413 |
| 11.2. Объективные и субъективные предпосылки формирования государственных корпораций в 2007 г. | 416 |
| 11.3. Особенности обсуждения и принятия законов о создании государственных корпораций в 2007 г. и издержки скоротечности данного процесса | 426 |
| 11.4. Развитие деятельности государственных корпораций в 2007—2008 гг. | 429 |
| 11.5. Основные проблемы корпоративного управления в созданных государственных корпорациях | 435 |
| 11.6. Типологизация созданных государственных корпораций, тренды в изменении их роли и позиций, общая оценка открывающихся возможностей и угроз | 443 |
| Выводы | 449 |

| | |
|--|-----|
| Глава 12. Корпоративное управление как «институт развития» | 452 |
| 12.1. Движущие силы и основные субъекты | 452 |
| 12.2. Фактическая динамика новаций: основные периоды | 455 |
| 12.3. Объективные ограничения и перспективы | 458 |
| Глава 13. Развитие института банкротства | 463 |
| 13.1. Основные этапы формирования российского законодательства о банкротстве | 465 |
| 13.2. Динамика реализации процедур банкротства и практика применения третьего закона: 2003—2008 гг. | 471 |
| 13.3. Новации 2004—2008 гг.: реализация публичных интересов государства | 479 |
| 13.4. Институт банкротства: некоторые нерешенные проблемы | 489 |
| Глава 14. Российский фондовый рынок в 2000-х годах: институциональные проблемы и структурные дисбалансы | 497 |
| 14.1. Динамика рынка в предкризисный период | 497 |
| 14.2. Финансовый кризис 2008 г. и его истоки | 502 |
| 14.2.1. Стратегия «carry trading» и ее последствия | 505 |
| 14.2.2. Недостатки управления рисками сделок РЕПО | 513 |
| 14.2.3. Проблемы в сфере мониторинга финансового рынка | 516 |
| 14.2.4. Недостатки российского фондового рынка с точки зрения консервативных иностранных инвесторов | 517 |
| 14.2.5. Проблемы использования инвестиций, привлекаемых на российский рынок | 521 |
| 14.2.6. Связь фондового рынка и сбережений граждан | 524 |
| Выводы и предложения | 526 |
| Глава 15. Актуальные проблемы регулирования рынка слияний и поглощений | 528 |
| Приложение. Динамика рынка слияний и поглощений в 2000-е годы | 545 |
| Глава 16. Земельные отношения и рынки недвижимости | 560 |
| 16.1. Рынки недвижимости в российской и мировой экономике | 560 |
| 16.2. Проблемы земельных отношений и их правового регулирования | 573 |
| 16.2.1. Приватизация земли: общие тенденции | 573 |
| 16.2.2. Общие проблемы земельных отношений и формирования рынка земли в России | 587 |
| 16.2.3. Некоторые проблемы прекращения и ограничения прав собственников земельных участков, а также землевладельцев и землепользователей | 593 |
| 16.2.4. Некоторые проблемы использования отдельных категорий земель | 606 |
| 16.2.5. Некоторые проблемы введения налога на недвижимость | 614 |
| 16.2.6. Заключительные положения | 616 |
| 16.3. Российский рынок жилья | 620 |
| 16.3.1. Динамика цен: основные итоги | 621 |
| 16.3.2. Закономерности развития рынка жилья городов России в среднесрочном периоде | 625 |
| 16.3.3. Институциональные факторы, влиявшие на рынок жилья | 629 |
| 16.3.4. Основные выводы и перспективы развития рынка жилья | 641 |

Часть IV

РАЗВИТИЕ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

| | |
|--|-----|
| Глава 17. Рост и структурные сдвиги в экономике | 649 |
| 17.1. Динамика и структура внутреннего и внешнего спроса | 649 |
| 17.2. Структура использованного ВВП | 654 |
| 17.3. Особенности формирования ВВП по доходам | 663 |
| 17.4. Структурные сдвиги в экономике в 2000—2007 гг. | 672 |
| Выводы | 675 |

| | |
|--|-----|
| Глава 18. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности | 678 |
| 18.1. Промышленность: темпы и структура производства | 678 |
| 18.2. Добывающие производства | 685 |
| 18.2.1. Нефтегазовый сектор | 688 |
| 18.2.2. Добыча угля | 708 |
| 18.2.3. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 711 |
| 18.3. Обрабатывающие производства | 720 |
| 18.3.1. Динамика производства товаров инвестиционного спроса | 720 |
| 18.3.2. Производство потребительских товаров | 726 |
| 18.3.3. Динамика и структура производства товаров промежуточного спроса | 730 |
| Глава 19. Российские промышленные предприятия: ограничения роста, конкуренция на рынках сбыта и конкурентоспособность продукции | 738 |
| 19.1. Ограничения промышленного роста в 2000—2007 гг. | 738 |
| 19.2. Динамика трех видов конкуренции в российской промышленности | 744 |
| 19.2.1. Конкурентные рынки в российской промышленности | 744 |
| 19.2.2. Интенсивность конкуренции в российской промышленности | 748 |
| 19.3. Формирование конкурентной среды на рынках сбыта российских промышленных предприятий | 754 |
| 19.3.1. Основные итоги формирования конкуренции в российской промышленности | 755 |
| 19.3.2. Помехи развитию конкуренции в российской промышленности | 757 |
| 19.3.3. Что усиливает конкуренцию в российской промышленности | 760 |
| 19.4. Проблемы выхода на новые (продуктовые и географические) рынки сбыта | 764 |
| 19.4.1. Расширение географии сбыта российских промышленных предприятий | 764 |
| 19.4.2. Склонность предприятий к выходу на новые географические рынки сбыта | 766 |
| 19.4.3. Помехи выходу на новые географические рынки сбыта | 768 |
| 19.4.4. Проблемы выхода на новые продуктовые рынки сбыта | 773 |
| 19.5. Конкурентоспособность российской промышленности: приоритеты предприятий | 777 |
| 19.5.1. Особенности приоритетов производителей | 777 |
| 19.5.2. Как российские предприятия добиваются конкурентоспособности | 779 |
| 19.5.3. Помехи конкурентоспособности | 781 |
| 19.5.4. Результаты борьбы за конкурентоспособность | 783 |
| 19.5.5. Конкурентоспособность: цена и качество борьбы с импортом | 785 |
| Заключение | 789 |
| Глава 20. Инвестиции в реальный сектор экономики | 792 |
| 20.1. Особенности финансирования инвестиций в основной капитал | 792 |
| 20.2. Изменение структуры инвестиций по видам экономической деятельности | 804 |
| 20.3. Движение иностранных инвестиций в российской экономике | 811 |
| Глава 21. Развитие агропродовольственного комплекса и государственная сельскохозяйственная политика | 819 |
| 21.1. Общая характеристика | 819 |
| 21.2. Динамика производства сельскохозяйственной продукции | 821 |
| 21.3. Финансовое положение сельскохозяйственных производителей | 825 |
| 21.4. Агропродовольственная политика | 828 |
| 21.4.1. Рост доли региональных бюджетов при снижении их самостоятельности в выборе политики | 828 |

| | |
|---|------------|
| 21.4.2. Национальный проект «Развитие АПК» | 829 |
| 21.4.3. Государственная программа поддержки сельского хозяйства | 835 |
| 21.4.4. Политика, связанная с ростом цен на продовольственные товары | 839 |
| Глава 22. Реформирование естественных монополий | 843 |
| 22.1. Общие проблемы регулирования «естественных» монополий | 843 |
| 22.2. Государственная экономическая политика в газовой отрасли | 847 |
| 22.2.1. Предпосылки для проведения структурных реформ в газовой отрасли | 847 |
| 22.2.2. Хронология основных событий в газовой отрасли в 2000—2008 гг. | 850 |
| 22.2.3. Обзор содержания государственной экономической политики в газовой отрасли | 852 |
| 22.3. Промежуточные результаты реформирования железнодорожного транспорта | 864 |
| 22.4. Проблемы реформирования электроэнергетики России | 871 |
| 22.4.1. РАО ЕЭС в 1990-х годах | 871 |
| 22.4.2. Движение акционерного капитала в электроэнергетике | 876 |
| 22.4.3. Политические дискуссии | 877 |
| 22.4.4. Формирование конфигурации региональных энергокомпаний | 878 |
| 22.4.5. Перекрестное субсидирование, либерализация цен | 878 |
| 22.4.6. Проблема приватизации генерирующих мощностей | 879 |
| 22.4.7. Гарантирование инвестиций | 881 |
| 22.4.8. Окончание реформы и завершение переходного периода | 882 |
| Глава 23. Динамика инновационной деятельности и инновационного развития | 885 |
| 23.1. Уровень развития в России экономики знаний и инновационной среды в контексте международных сопоставлений | 885 |
| 23.2. Уровень инновационной активности российского бизнеса | 889 |
| 23.3. Этапы государственной политики в области стимулирования инновационной деятельности | 892 |
| 23.4. Формы поддержки малого наукоемкого бизнеса | 893 |
| 23.5. Крупные инфраструктурные проекты | 896 |
| 23.6. Развитие системы венчурного финансирования | 898 |
| 23.7. Регулирование прав на интеллектуальную собственность | 900 |
| Выводы | 903 |
| Глава 24. Внешнеэкономическая деятельность. Развитие и перспективы интеграционных процессов (ВТО, СНГ) | 904 |
| 24.1. Основные тенденции развития российской внешней торговли | 904 |
| 24.2. Конъюнктура мирового рынка | 907 |
| 24.3. Российский экспорт (динамика, товарная структура, цены) | 912 |
| 24.4. Российский импорт (динамика, товарная структура, импортные цены) | 921 |
| 24.5. Географическая структура внешней торговли | 928 |
| 24.6. Регулирование внешней торговли | 934 |
| 24.7. Совершенствование таможенного администрирования | 949 |
| 24.8. Процесс присоединения Российской Федерации к ВТО | 956 |
| 24.9. Перспективы развития российской внешней торговли | 961 |
| Глава 25. Реформа армии и реструктуризация ВПК | 964 |
| 25.1. Динамика концептуальных установок в области национальной безопасности и военного строительства | 964 |
| 25.2. Изменение принципов и системы комплектования армии | 974 |
| 25.3. Реструктуризация оборонной промышленности | 981 |
| 25.4. Финансирование военных расходов | 986 |

Часть V
ПРОЦЕССЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ

| | |
|--|------|
| Глава 26. Российские промышленные предприятия на рынке труда | 997 |
| Введение | 997 |
| 26.1. Особенности используемых данных | 999 |
| 26.2. Эволюция представлений предприятий об обеспеченности трудовыми ресурсами | 1000 |
| 26.3. Ограничения производства, налагаемые рынком труда | 1009 |
| 26.4. Движение рабочей силы | 1012 |
| 26.5. Производительность труда, реальная заработная плата, удельные издержки на рабочую силу | 1022 |
| Заключение | 1029 |
| Глава 27. Миграционные процессы | 1036 |
| 27.1. Демографическая роль миграции | 1036 |
| 27.2. Законодательные новации в области миграции | 1041 |
| 27.3. Внешняя миграция | 1044 |
| 27.3.1. Миграция со странами СНГ и Балтии | 1044 |
| 27.3.2. Миграция со странами дальнего зарубежья | 1050 |
| 27.3.3. Внешняя временная трудовая миграция | 1053 |
| 27.4. Внутривососсийские миграции | 1058 |
| Выводы | 1060 |
| Глава 28. Динамика уровня бедности в условиях экономического роста | 1061 |
| 28.1. Национальные особенности российской черты бедности | 1061 |
| 28.2. Тенденции в изменении уровня, глубины и профиля бедности | 1064 |
| 28.3. Структурный и динамический анализ изменений в доходах населения | 1072 |
| 28.4. Влияние мер государственной политики на динамику заработной платы | 1083 |
| 28.5. Институты социальной поддержки населения и их влияние на уровень бедности | 1089 |
| Выводы | 1094 |
| Глава 29. Образование в Российской Федерации: проблемы и тенденции развития в начале XXI в. | 1096 |
| 29.1. Изменения в уровне образования населения и в системе образования | 1096 |
| 29.2. Политика финансирования образования | 1106 |
| 29.2.1. Динамика общих расходов на образование | 1106 |
| 29.2.2. Реформа межбюджетных отношений и ее влияние на региональную дифференциацию финансирования образования | 1110 |
| 29.3. Структурная политика в системе образования | 1112 |
| 29.3.1. Развитие массового высшего образования и изменения в структуре подготовки кадров | 1112 |
| 29.3.2. Функциональная дифференциация высшего образования по линии «общее—специальное» | 1113 |
| 29.3.3. Институциональные преобразования в системе образования. Старт Болонского процесса | 1116 |
| 29.4. Приоритетный национальный проект «Образование» | 1119 |
| Глава 30. Реформы в сфере науки | 1122 |
| 30.1. Основные характеристики сферы науки и периодизация реформ 2000—2008 гг. | 1122 |
| 30.2. Изменение механизмов финансирования научных исследований | 1126 |
| 30.3. Организационное реформирование государственного сектора науки | 1131 |
| 30.4. Кадровая политика в науке | 1137 |
| Выводы: основные препятствия реформированию науки в России | 1141 |

| | |
|---|------|
| Глава 31. Здравоохранение: риторика и реалии государственной политики | 1143 |
| 31.1. Изменения в показателях состояния здоровья населения | 1143 |
| 31.2. Замещение бесплатной медицинской помощи платными услугами | 1145 |
| 31.2.1. Государственное финансирование здравоохранения | 1145 |
| 31.2.2. Расходы населения на здравоохранение | 1146 |
| 31.3. Проведение государством политики селективного финансирования проблемных зон в оказании бесплатной медицинской помощи населению | 1148 |
| 31.3.1. Необходимость реформы здравоохранения | 1148 |
| 31.3.2. Создание системы дополнительного лекарственного обеспечения льготных категорий населения | 1150 |
| 31.3.3. Национальный проект «Здоровье» | 1155 |
| 31.4. Рост регионального неравенства в финансировании здравоохранения | 1158 |
| 31.5. Изменения в системе обязательного медицинского страхования | 1161 |
| 31.5.1. Роль ОМС в государственном финансировании здравоохранения | 1161 |
| 31.5.2. Изменения в территориальных моделях ОМС | 1164 |
| 31.5.3. Проведение пилотного проекта в регионах | 1166 |
| 31.6. Вызовы системе здравоохранения | 1169 |
| Заключение | 1172 |
| Глава 32. Пенсионная реформа | 1174 |
| 32.1. Особенности российской модели пенсионной реформы | 1174 |
| 32.2. Основные вызовы существующей пенсионной системы | 1189 |
| 32.3. Возможные пути выхода из кризиса | 1195 |
| 32.3.1. Реформирование единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование | 1196 |
| 32.3.2. Сценарии привлечения финансовых ресурсов в пенсионную систему помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и средств ЕСН | 1200 |
| 32.3.3. Инвестирование средств пенсионных накоплений | 1209 |
| 32.3.4. Повышение пенсионного возраста | 1213 |
| Выводы | 1215 |
| Глава 33. Реформа ЖКХ в 2003—2007 гг.: извилистая дорога к рынку | 1217 |
| 33.1. Реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и системы социальной поддержки населения, облегчающей бремя этих платежей | 1219 |
| 33.2. Реформа системы управления многоквартирными жилыми домами | 1228 |
| 33.3. Реформа в сфере управления и развития коммунальной инфраструктуры | 1236 |
| 33.4. Что нас ожидает впереди | 1249 |

Часть VI

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

| | |
|--|------|
| Глава 34. Проблемы и перспективы региональной политики России | 1253 |
| 34.1. Итоги регионального развития России в 1990—2000 гг. | 1253 |
| 34.2. Кризис стратегий регионального развития: новые вызовы и ориентиры | 1256 |
| 34.3. «Новое освоение». Опыт корпоративного планирования регионального развития в 2000-е годы: итоги и ограничения | 1259 |
| 34.4. Государственное планирование регионального развития: концепции и направления | 1264 |
| 34.4.1. Общие проблемы государственного планирования регионального развития | 1264 |
| 34.4.2. Тенденции государственного планирования развития основных макрорегионов России | 1267 |

| | |
|--|-------------|
| 34.5. Общие принципы регионального планирования в условиях глобальной конкуренции | 1272 |
| 34.5.1. Типология российских регионов (макрорегиональный контекст) | 1272 |
| 34.5.2. основополагающие принципы региональной политики РФ в условиях глобальной конкуренции | 1276 |
| Глава 35. Муниципальная реформа как зеркало современных тенденций в развитии страны | 1279 |
| 35.1. Идеология реформы: направления и проблемы | 1279 |
| 35.2. Драматичный процесс подготовки реформы | 1284 |
| 35.3. Переходный период: как шла муниципальная реформа | 1290 |
| 35.4. Переходный период: результаты муниципальной реформы | 1315 |
| 35.4.1. Позитивные последствия муниципальной реформы | 1315 |
| 35.4.2. Наиболее сложные вопросы муниципальной реформы | 1320 |

CONTENTS

| | |
|---------------|----|
| Preface | 21 |
|---------------|----|

Part I

ECONOMY AND POLICY AFTER TRANSFORMATIONAL CRISIS

| | |
|---|-----|
| Chapter 1. The Political economy of economic growth or post-revolutionary problems of modernization | 25 |
| 1.1. Nature and phases of economic policy in the post-communist Russia | 25 |
| 1.1.1. Modernization as the core part of economic policy | 25 |
| 1.1.2. Economic policy phases in post-communist Russia and peculiarities of the current stage | 31 |
| 1.1.3. Basic political trends and outcomes of the 2000s | 37 |
| 1.2. Economic growth issues | 40 |
| 1.2.1. Quest for an economic growth model | 40 |
| 1.2.2. Peculiarities of modern economic growth | 43 |
| 1.2.3. Patterns in growth recovery | 44 |
| 1.2.4. Populist model of economic growth | 46 |
| 1.3. Institutional issues of economic growth | 49 |
| 1.3.1. Priorities in institutional development | 49 |
| 1.3.2. Institutional reforms and national priorities | 54 |
| 1.4. Long-term strategies of socio-economic development in Russia | 56 |
| 1.4.1. Strategic milestones | 56 |
| 1.4.2. Specific models | 58 |
| 1.5. Economic policy challenges and problems | 62 |
| Chapter 2. Economic growth in 2000—2007: major phases, factors and patterns | 66 |
| 2.1. Russian economy in 2000—2007: general description and external background | 66 |
| 2.2. Economic growth and policy in 2000—2004 | 70 |
| 2.2.1. First phase of economic growth (1999—2002): «dying out» phase | 70 |
| 2.2.2. Second phase of economic growth (2003—2005): new incentives and old constraints | 71 |
| 2.2.3. Economic policy in 2000—2004: succession and inconsistency | 72 |
| 2.3. Economic growth and policy in 2004—2007 | 74 |
| 2.3.1. Peculiarities of «transition» phase in economic growth (2003—2005): new incentives and old constraints | 75 |
| 2.3.2. Third phase of economic growth (2005—2007): distinctions of the investment model | 76 |
| 2.3.3. Economic policy in 2004—2007: return of the state | 80 |
| 2.4. Evolution of economic policy and economic growth factors in 2000—2007 | 82 |
| Chapter 3. Russian economy's institutional development: palliatives and inconsistencies | 84 |
| 3.1. Politics versus economy: asymmetry of interaction | 84 |
| 3.2. Political institutions versus economic institutions: the issue of social demand | 91 |
| 3.3. Protection of ownership rights versus financial system | 93 |
| 3.4. Legal system versus protection of ownership rights | 97 |
| 3.5. State capitalism versus denationalization | 103 |
| 3.6. Stability versus stagnation | 105 |
| Conclusions | 106 |

| | |
|--|-----|
| Chapter 4. Development of CIS members after transformational crisis | 110 |
| Introduction | 110 |
| 4.1. Prosperity phase. What's next? | 112 |
| 4.1.1. Economic growth | 112 |
| 4.1.2. Inflation, monetary and exchange rate policies | 113 |
| 4.1.3. Balance of payments and foreign investments | 115 |
| 4.1.4. Fiscal balances | 116 |
| 4.1.5. Peculiarities of recovery growth phase | 119 |
| 4.1.6. External environment | 120 |
| 4.2. Business environment | 121 |
| 4.2.1. Market access barriers | 121 |
| 4.2.2. Tax and customs system | 122 |
| 4.2.3. Legal framework and law enforcement | 124 |
| 4.2.4. Quality of the financial sector and financial services | 125 |
| 4.2.5. Infrastructure | 128 |
| 4.2.6. General outlook | 129 |
| 4.3. A weak, undemocratic country | 129 |
| 4.4. Ways of integration in global economy | 135 |
| Conclusions | 139 |

Part II

FINANCIAL AND MONETARY SYSTEMS.

MACROECONOMIC RISKS AT THE GROWTH PHASE

| | |
|---|-----|
| Chapter 5. Budget policy and the situation in the financial system | 143 |
| 5.1. Requirements to a responsible fiscal policy and the level of compliance | 143 |
| 5.1.1. General characteristics of the Russian Federation's fiscal system in the period of 2000-2007 and analysis of the RF budget policy | 143 |
| 5.2. Revenues and expenditures of different budget levels | 146 |
| 5.2.1. RF budget revenue structure and dynamics | 147 |
| 5.2.2. Review of the structure and dynamics of extended RF government's expenditures | 152 |
| 5.2.3. Profit/deficit of various budget levels and national debt policy review | 158 |
| 5.3. Major innovations in the budgetary sphere in 2003—2007 | 163 |
| 5.3.1. Russian Federation's Stabilization Fund | 163 |
| 5.3.2. Budgeting based on performance: current issues and prospects of its implementation in Russia | 168 |
| 5.3.3. The dynamics of public investment in Russia. Establishment of development institutions and their prospects | 175 |
| 5.3.4. Priority national projects | 182 |
| 5.3.5. Supplementary measures for reforming the budgetary process in the Russian Federation | 187 |
| Chapter 6. Monetary and credit policy at different phases of economic growth | 191 |
| 6.1. Main instruments of monetary and credit policy | 191 |
| 6.2. Inflationary processes in the period after the 1998 crisis | 198 |
| 6.3. Monetary sphere in 1999 — early 2008 | 202 |
| 6.4. RF balance of payments and exchange rate in 1999—2007 | 207 |
| 6.5. Financial solvency throughout the period after the 1998 crisis | 215 |
| 6.6. Monetary and credit policy by the Bank of Russia in the medium term | 222 |
| Chapter 7. Tax reform: essential features and consequences | 226 |
| Introduction | 226 |
| 7.1. Turnover and sales tax abolition | 227 |
| 7.2. Personal income tax | 229 |
| 7.2.1. Background of the income tax reform | 229 |

| | |
|--|-----|
| 7.2.2. Personal income tax reform of 2001: main features and outcomes | 233 |
| 7.2.3. Comparison of personal income tax reform plan, provided in the draft law on federal budget for 2001, and actual revenues from this tax in 2001 | 233 |
| 7.2.4. Legislative changes in regard to personal income tax after the 2001 reform | 236 |
| 7.2.5. Prospects for a further personal income tax reform | 240 |
| 7.3. Unified social tax | 243 |
| 7.3.1. Background of the unified social tax (UST) reform, main features and reform outcomes in 2001 | 243 |
| 7.3.2. Impact of the social payments reform on the RF budget revenues | 247 |
| 7.3.3. Comparison of the UST reform, submitted in the 2005 draft law on federal budget, with actual revenues from this tax in 2005 | 250 |
| 7.3.4. UST reform in 2006 | 253 |
| 7.4. Corporate income tax | 254 |
| 7.4.1. Changes in collections of corporate income tax in 2001 in view of the tax reform | 255 |
| 7.4.2. Corporate income tax reform in 2002 | 256 |
| 7.4.3. Prospects for corporate tax reform | 260 |
| 7.5. Value-added tax | 263 |
| 7.5.1. VAT collections in the RF budgetary system in 2000—2007 | 263 |
| 7.5.2. Prospects for further VAT reform | 267 |
| 7.6. Excise duties | 272 |
| Conclusions | 273 |
| Chapter 8. Fiscal federalism | 275 |
| Introduction | 275 |
| 8.1. Major trends in the development of interbudgetary relations in 2000—2007 | 276 |
| 8.1.1. Vertical balance in the budget system | 276 |
| 8.1.2. The impact of tax reform on the structure of budget tax revenue in the RF subjects | 278 |
| 8.1.3. Major trends in the provision of financial assistance from the federal budget to the budgets of the Russian Federation subjects | 281 |
| 8.2. The problem of soft budget constraints | 290 |
| 8.3. The Fund for regional budgets support | 293 |
| 8.4. The impact of changes in the electoral procedure of the Heads of the Russian Federation subjects on the interbudgetary relations and sub-national fiscal situation ... | 304 |
| Basic conclusions | 307 |

Part III

FORMATION OF THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF MARKET ECONOMY

| | |
|--|-----|
| Chapter 9. Property reform during the renewed economic growth in Russia | 311 |
| 9.1. Basic trends in the state property policy in the 2000s | 311 |
| 9.2. Privatization in 2000—2008 | 318 |
| 9.3. The scope of public authorities' property and issues of public property management ... | 331 |
| 9.4. The impact of state property policy on the budget in 2000—2008 | 350 |
| 9.5. The impact of property presence of the state on the structural policy in particular industries and issues of strengthening state's position in the economy | 357 |
| Basic results of evolution in property relations in the 2000s and prospects thereof | 377 |
| Chapter 10. State capitalism as a model of economic development in Russia? | 382 |
| 10.1. Property expansion of the state in the 2000s: directions and trends | 382 |
| 10.2. Financial crisis of 2008: new wave of state expansion | 392 |
| 10.3. Expansion incentives: interpretation attempt | 398 |
| 10.4. Costs and impacts | 403 |
| 10.5. State capitalism? | 408 |

| | |
|--|-----|
| Chapter 11. State corporations as an instrument of institutional policy: basic prospects and risks | 412 |
| 11.1. State corporation as legal and organisational entity: its distinctions and reasons for its enclosure in the Russian legislation | 413 |
| 11.2. Objective and subjective grounds for establishment of state corporations in 2007 | 416 |
| 11.3. Peculiarities of discussion and adoption of the laws concerning the establishment of state corporations in 2007 and cost of speeding-up this process in 2007—2008 | 426 |
| 11.4. Development of state corporations activity in 2007-2008 | 429 |
| 11.5. Major issues of corporate governance in the newly formed state corporations | 435 |
| 11.6. Types of the established state corporations, changes in their roles and market position, the overall assessment of emerging opportunities and risks | 443 |
| Conclusions | 449 |
| Chapter 12. Corporate governance as a «development instrument» | 452 |
| 12.1. The driving force and major participants | 452 |
| 12.2. Actual dynamics of innovations: key phases | 455 |
| 12.3. Objective constraints and prospects | 458 |
| Chapter 13. The development of bankruptcy institution | 463 |
| 13.1. Major stages in development of the Russian legislation on bankruptcy | 465 |
| 13.2. Dynamics in the implementation of bankruptcy procedures and the practice of enforcing the third law in 2003—2008 | 471 |
| 13.3. 2004—2008 innovations: enforcement of public interests of the state | 479 |
| 13.4. Bankruptcy institution: some unresolved issues | 489 |
| Chapter 14. Russian stock market in the 2000s: institutional issues and structural disbalances | 497 |
| 14.1. Market dynamics in the pre-crisis period | 497 |
| 14.2. 2008 financial crisis and sources thereof | 502 |
| 14.2.1. «Carry trading» strategy and its consequences | 505 |
| 14.2.2. Risk management failures of REPO transactions | 513 |
| 14.2.3. Financial market monitoring issues | 516 |
| 14.2.4. Russian stock market disadvantages from the standpoint of conservative foreign investors | 517 |
| 14.2.5. Problems in investment utilization attracted at the Russian market | 521 |
| 14.2.6. Relation between stock market developments and individual savings | 524 |
| Conclusions and suggestions | 526 |
| Chapter 15. Current regulatory problems for the mergers and acquisitions market in the 2000s | 528 |
| Annex. Dynamics of mergers and acquisitions market in the 2000s | |
| Chapter 16. Land ownership relations and real estate markets | 560 |
| 16.1. Real estate markets in the Russian and global economy | 560 |
| 16.2. Land ownership issues and their legal regulation | 573 |
| 16.2.1. Land privatization: general trends | 573 |
| 16.2.2. General issues of land ownership relations and land market developments in Russia | 587 |
| 16.2.3. Some issues of termination and restrictions of the rights of land plot owners, as well as of landlords and land users | 593 |
| 16.2.4. Some issues of utilization of particular land plots | 606 |
| 16.2.5. Some problems with the introduction of real estate tax | 614 |
| 16.2.6. Final provisions | 616 |
| 16.3. Russian housing market | 620 |
| 16.3.1. Price dynamics: major outcomes | 621 |
| 16.3.2. Patterns of the Russian housing market development in the medium term | 625 |
| 16.3.3. Institutional factors affecting the housing market | 629 |
| 16.3.4. Key findings and prospects of housing market development | 641 |

Part IV

DEVELOPMENTS OF REAL SECTOR

| | |
|--|-----|
| Chapter 17. Growth and structural shifts in the economy | 649 |
| 17.1. The dynamics and structure of domestic and external demand | 649 |
| 17.2. GDP utilization structure | 654 |
| 17.3. Peculiarities of GDP formation from the revenue side | 663 |
| 17.4. Structural shifts in the economy throughout 2000–2007 | 672 |
| Conclusions | 675 |
| Chapter 18. The dynamics and structure of production by types of economic activity | 678 |
| 18.1. Industry: growth rates and production structure | 678 |
| 18.2. Extracting industries | 685 |
| 18.2.1. Oil and gas sector | 688 |
| 18.2.2. Coal mining | 708 |
| 18.2.3. Electricity, gas and water production and distribution | 711 |
| 18.3. Processing industries | 720 |
| 18.3.1. Dynamics in production of investment goods | 720 |
| 18.3.2. Consumer goods production | 726 |
| 18.3.3. The dynamics and structure in production of intermediate goods | 730 |
| Chapter 19. Russian industrial enterprises: growth constraints, competitive pressures and competitiveness of products | 738 |
| 19.1. Constraints of industrial growth in 2000–2007 | 738 |
| 19.2. The dynamics of the three types of competition in the Russian industry | 744 |
| 19.2.1. Competitive markets in the Russian industry | 744 |
| 19.2.2. The intensity of competition in the Russian industry | 748 |
| 19.3. Formation of competitive markets in the Russian industry | 754 |
| 19.3.1. Main outcomes of developing competition in the Russian industry | 755 |
| 19.3.2. Barriers in competition development in the Russian industry | 757 |
| 19.3.3. What inspires competition in the Russian industry | 760 |
| 19.4. Challenges for entering new (product and regional) markets | 764 |
| 19.4.1. Expanding the geography of the Russian manufacturers' sales | 764 |
| 19.4.2. The manufacturers' willingness to enter new geographic markets | 766 |
| 19.4.3. Constraints for entering new regional markets | 768 |
| 19.4.4. Constraints for entering new product markets | 773 |
| 19.5. Competitiveness of the Russian industry: manufacturers' priorities | 777 |
| 19.5.1. Distinctive priorities of the manufacturers | 777 |
| 19.5.2. Ways to become competitive for Russian manufacturers | 779 |
| 19.5.3. Competitiveness barriers | 781 |
| 19.5.4. Outcomes of the struggle for improved competitiveness | 783 |
| 19.5.5. Competitiveness: cost and quality of competition with imports | 785 |
| Conclusions | 789 |
| Chapter 20. Investments in the real sector of economy | 792 |
| 20.1. Distinctions in the financing of fixed capital investments | 792 |
| 20.2. Changes in the investment structure by type of economic activity | 804 |
| 20.3. Foreign investments in the Russian economy | 811 |
| Chapter 21. The development of agricultural and food sector and state agricultural policy | 819 |
| 21.1. General description | 819 |
| 21.2. Dynamics in agricultural production | 821 |
| 21.3. Financial situation of agricultural producers | 825 |
| 21.4. Agricultural and food sector policy | 828 |
| 21.4.1. Growth of the regional budgets' share and their reducing autonomy in policy setting | 828 |
| 21.4.2. National Project «Agroindustrial complex» | 829 |

| | |
|--|------------|
| 21.4.3. National Program for Agriculture Support | 835 |
| 21.4.4. Policy with regard to the growing food prices | 839 |
| Chapter 22. Reforming natural monopolies | 843 |
| 22.1. Common problems of reforming «natural» monopolies | 843 |
| 22.2. State economic policy in the gas industry | 847 |
| 22.2.1. Prerequisites for structural reforms in the gas industry | 847 |
| 22.2.2. History of key developments in the gas industry in 2000—2008 | 850 |
| 22.2.3. Review of the national economic policy in the gas industry | 852 |
| 22.3. Interim results of the railway reform | 864 |
| 22.4. Issues of the power sector reform in Russia | 871 |
| 22.4.1. RAO UES in the 1990s | 871 |
| 22.4.2. Movements of joint stock capital in the power sector | 876 |
| 22.4.3. Political discussions | 877 |
| 22.4.4. Formation of regional electric power companies | 878 |
| 22.4.5. Cross-subsidizing, price liberalization | 878 |
| 22.4.6. Privatization of power generating entities | 879 |
| 22.4.7. Investment guarantees | 881 |
| 22.4.8. Completion of reform and the end of transition period | 882 |
| Chapter 23. Dynamics of innovative activities and innovations | 885 |
| 23.1. Level of knowledge economy and innovation activities in Russia compared to the international standards | 885 |
| 23.2. Level of innovation activity in Russian business | 889 |
| 23.3. Phases of state policy for innovation support | 892 |
| 23.4. The forms of support to small high-tech business | 893 |
| 23.5. Large infrastructure projects | 896 |
| 23.6. Venture financing developments | 898 |
| 23.7. The regulation of intellectual property rights | 900 |
| Conclusions | 903 |
| Chapter 24. External economic activity. The development and prospects of integration processes (WTO, CIS) | 904 |
| 24.1. Major trends in the Russian foreign trade developments | 904 |
| 24.2. World market situation | 907 |
| 24.3. Russian exports (dynamics, commodity structure, prices) | 912 |
| 24.4. Russian imports (dynamics, commodity structure, import prices) | 921 |
| 24.5. External trade geography | 928 |
| 24.6. External trade regulations | 934 |
| 24.7. Customs administration enhancement | 949 |
| 24.8. The process of the Russian Federation's accession to the WTO | 956 |
| 24.9. Russia's external trade development prospects | 961 |
| Chapter 25. Military reform and military-industrial complex restructuring | 964 |
| 25.1. Conceptual changes in national security and military construction | 964 |
| 25.2. Changes in the system of military recruiting | 974 |
| 25.3. Defence industry restructuring | 981 |
| 25.4. Military expenditures funding | 986 |
| Part V | |
| SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES AND PUBLIC INSTITUTIONS | |
| Chapter 26. Russian industrial enterprises in the labor market | 997 |
| Introduction | 997 |
| 26.1. Peculiarities of the available data | 999 |
| 26.2. Dynamics in manufacturers' understanding of labor availability | 1000 |

| | |
|--|------|
| 26.3 Production constraints imposed by the labor market | 1009 |
| 26.4. Labor reallocation | 1012 |
| 26.5. Labor productivity, real wages, unit labor costs | 1022 |
| Conclusions | 1029 |
| Chapter 27. Migration processes | 1036 |
| 27.1. Demographic role of migration | 1036 |
| 27.2. New legislation in regard to migration | 1041 |
| 27.3. External migration | 1044 |
| 27.3.1. Migration from the CIS and Baltic countries | 1044 |
| 27.3.2. Migration from far abroad countries | 1050 |
| 27.3.3. External temporary labor migration | 1053 |
| 27.4. Internal migration | 1058 |
| Conclusions | 1060 |
| Chapter 28. Dynamics of poverty in the situation of economic growth | 1061 |
| 28.1. National distinctions of the Russian poverty threshold | 1061 |
| 28.2. Trends in poverty level, depth and profile | 1064 |
| 28.3. Structural and dynamic analysis of changes in household incomes | 1072 |
| 28.4. Impact of state policy on the wage dynamics | 1083 |
| 28.5. Institutions of social support and their impact on the poverty level | 1089 |
| Basic conclusions | 1094 |
| Chapter 29. Education in the Russian Federation: issues and trends in development in the early XXI century | 1096 |
| 29.1. Changes in the level of education and the education system | 1096 |
| 29.2. Education financing policy | 1106 |
| 29.2.1. Dynamics in the total expenditures on education | 1106 |
| 29.2.2. Reform of interbudgetary fiscal relations and its impact on regional differentiation in the education financing | 1110 |
| 29.3. Structural policy in the education system | 1112 |
| 29.3.1. Development of large-scale higher education and changes in the structure of personnel training | 1112 |
| 29.3.2. Functional distinctions of higher education from «special secondary» education | 1113 |
| 29.3.3. Institutional changes in education. The start of the Bologna Process | 1116 |
| 29.4. Priority national project «Education» | 1119 |
| Chapter 30. Reforms in Science | 1122 |
| 30.1. Major characteristics of science and its reform phases in 2000–2008 | 1122 |
| 30.2. Changes in instruments for research financing | 1126 |
| 30.3. Institutional reform of the state science sector | 1131 |
| 30.4. HR policy in science | 1137 |
| Conclusions: major barriers to the science reform in Russia | 1141 |
| Chapter 31. Health care: wording and realities of the state policy | 1143 |
| 31.1. Changes in the health status of population | 1143 |
| 31.2. Replacement of free medical care with commercial services | 1145 |
| 31.2.1. Public financing of health care | 1145 |
| 31.2.2. Household expenditures on health care | 1146 |
| 31.3. State policy of selective funding for problem areas in free medical services | 1148 |
| 31.3.1. The need for health care reform | 1148 |
| 31.3.2. Development of additional pharmacological support to the privileged population categories | 1150 |
| 31.3.3. National project «Health» | 1155 |
| 31.4. Growth of regional disparities in health care financing | 1158 |
| 31.5. Changes in the mandatory health insurance | 1161 |

| | |
|---|-------------|
| 31.5.1. The role of mandatory health insurance in public financing for health care | 1161 |
| 31.5.2. Changes in regional mandatory health insurance models | 1164 |
| 31.5.3. Implementation of pilot projects in regions | 1166 |
| 31.6. Challenges in the health care system | 1169 |
| Conclusions | 1172 |
| Chapter 32. Pension reform | 1174 |
| 32.1. Peculiarities of the Russian model of pension reform | 1174 |
| 32.2. Major challenges in the existing pension system | 1189 |
| 32.3. Possible ways to overcome the crisis | 1195 |
| 32.3.1. Reforming the unified social tax and compulsory contributions to pension insurance | 1196 |
| 32.3.2. Scenarios for attracting financial resources to the pension system in addition to compulsory insurance deductions and unified social tax | 1200 |
| 32.3.3. Investments of retirement savings | 1209 |
| 32.3.4. Extension in retirement age | 1213 |
| Conclusions | 1215 |
| Chapter 33. Reform of housing and utility services in 2003–2007: twisty road to the market | 1217 |
| 33.1. Reform of housing and utilities services payments and system of social support to population that reduces the burden of such payments | 1219 |
| 33.2. Reforming management system for multi-apartment buildings | 1228 |
| 33.3. Reform in management and development of communal infrastructure | 1236 |
| 33.4. What is ahead? | 1249 |

Part VI

ISSUES OF REGIONAL AND MUNICIPAL DEVELOPMENT

| | |
|--|-------------|
| Chapter 34. Challenges and prospects of the Russian regional policy | 1253 |
| 34.1. Results of regional development in Russia in 1990–2000 | 1253 |
| 34.2. Crisis in strategies for regional development: new challenges and milestones | 1256 |
| 34.3. «The new development». Experience in corporate planning for regional development in the 2000s: outcomes and constraints | 1259 |
| 34.4. State planning for regional development: concepts and trends | 1264 |
| 34.4.1. General problems of state planning for regional development | 1264 |
| 34.4.2. Trends in state planning for development of major macro-regions in Russia | 1267 |
| 34.5. General principles of regional planning in the face of global competition | 1272 |
| 34.5.1. Types of Russian regions (in macro-regional terms) | 1272 |
| 34.5.2. Fundamental principles of the RF regional policy in the situation of global competition | 1276 |
| Chapter 35. Municipal reform as a mirror of modern trends in the country | 1279 |
| 35.1. Ideology of the reform: directions and challenges | 1279 |
| 35.2. Dramatic process of the reform preparation | 1284 |
| 35.3. Transition phase: how the municipal reform has been going on | 1290 |
| 35.4. Transition phase: outcomes of the municipal reform | 1315 |
| 35.4.1. Positive outcomes of the municipal reform | 1315 |
| 35.4.2. The most complicated issues of the municipal reform | 1320 |

Предисловие

В эпоху перемен исследования по экономической теории быстро становятся исследованиями по экономической истории. Мы начинали работу над этой книгой в 2007 г., когда ее подзаголовком вполне могло бы быть «От кризиса к росту». Теперь, когда рукопись третьего тома работ готова к печати, ее заглавие может содержать слова «От кризиса до кризиса». Это неприятно для страны, но облегчает задачу авторов. Мы знаем теперь, где поставить точку. Рассматриваемая проблематика обрела логическую замкнутость. Книга начинается с анализа процессов выхода из трансформационного кризиса 1990-х годов, в ней рассмотрены основные проблемы восстановительного экономического роста, его вступление в инвестиционную фазу и кризис, с которым на этот раз столкнулся весь мир.

Теперь мы можем определить предмет нашего исследования так: предлагаемая вниманию читателя работа посвящена анализу завершающей фазы посткоммунистической трансформации. В первых двух книгах «Экономики переходного периода»¹ рассмотрен ход и логика кризиса советской экономической системы, радикальные экономические реформы, ориентированные на создание основ рыночной экономики, макроэкономическую стабилизацию, формирование предпосылок начала посткоммунистического экономического роста.

Мы рассматривали посткоммунистическую трансформацию в России как революцию, радикально меняющую основы функционирования российского общества — экономику, политику, идеологию. В отличие от подавляющего большинства посткоммунистических стран кризис в России сопровождался крахом институтов государственной власти и отсутствием консенсуса по базовым ценностям в российском обществе и элите. Это предопределяло специфику трансформационных процессов: глубину спада и длительность стабилизации, приоритетность политической стабилизации перед макроэкономической. Обретение макроэкономической и политической стабильности стало предпосылкой восстановления экономического роста в 1999 г.

Начавшийся рост имел по преимуществу восстановительный характер, в большей мере опираясь на наличие свободных производственных мощностей, чем на инвестиции. Инвестиции пришли позднее, подхлестнули экономическую динамику. На протяжении следующих восьми лет экономика России росла высокими темпами — в среднем более 6,5% в год. Помня о тяготах эпохи нестабильности, власти старались проводить сдержанную макроэкономическую политику, накап-

¹ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991—1997. М.: ИЭПП, 1998; Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998—2002. М.: Дело, 2003.

ливали резервы и одновременно выстраивали «вертикаль власти», способную, как им представлялось, стабилизировать политический процесс.

Недопущение нового кризиса было одной из главных забот государственной власти. Однако, как это часто бывает в жизни, страна готовилась к прошлому кризису, а попала в кризис иной: и по его причинам, и механизмам развертывания, и по продолжительности.

И именно этот кризис позволяет нам сделать вывод об исчерпании в России посткоммунистических трансформационных процессов, о завершении переходного периода. Количественно ВВП превзошел наивысший уровень, достигнутый в Советском Союзе. Но главное состоит в том, что новый кризис, в отличие от предыдущего, — следствие глобальных экономических процессов и никак не связан с коммунистическим наследием.

Новый кризис достоин самостоятельного исследования. Ему будут посвящены тысячи диссертаций и книг. Коллектив Института экономики переходного периода не останется в стороне от этой работы. Уже сейчас мы приступили к подготовке нового исследования, посвященного экономико-политическим событиям последнего времени. Это будет книга, продолжающая ту, которую держит сейчас в руках читатель, но это уже не будет «Экономика переходного периода», а скорее «Экономика в эпоху перемен».

Часть I

Экономика и политика после трансформационного кризиса

Глава 1

Политическая экономия экономического роста, или Постреволюционные проблемы модернизации

1.1. Характер и этапы экономической политики посткоммунистической России

1.1.1. Модернизация как стержень экономической политики

Стержнем социально-экономической политики России начала XXI в. является модернизация — формирование современной экономической, социальной и политической системы, преодолевающей отставание от наиболее развитых стран мира. Модернизация должна обеспечить формирование сильной в экономическом, политическом, военном, научном и иных отношениях страны при росте благосостояния ее населения. Она предполагает комплексное обновление общества, когда трансформация различных его секторов осуществляется во взаимосвязи.

Задача модернизации исключительно сложна. Она стоит перед страной, по крайней мере, на протяжении последних трехсот лет и остается до настоящего времени нерешенной. Россия на протяжении столетий устойчиво сохраняет примерно 50-летнее отставание от западноевропейских стран, то несколько приближаясь к ним, то вновь удаляясь¹. Следует отметить три обстоятельства, характеризующих это отставание. Во-первых, неравномерность развития отдельных секторов жизни. По одним параметрам и на отдельных этапах истории происходит значительное сближение (например, военный потенциал), а по другим сохраняется существенное отставание (производительность труда). Во-вторых, наличие неустойчивость модернизационных достижений, поскольку никогда не удавалось закрепиться на достигнутых рубежах: после прорыва в той или иной сфере начинался откат назад, как абсолютный, так и относительный (когда отрыв начинал увеличиваться из-за ускорения развития передовых стран на новом технологическом витке и отсутствия у России заранее подготовленных ресурсов для очередно-

¹ На устойчивость пятидесятилетнего отставания России указывали разные авторы, писавшие на протяжении, по крайней мере, последних двухсот лет. «Русские сознательно копируют французские нравы, только с опозданием лет на пятьдесят», — заметил когда-то А. Стендаль. «Россия отстала от всей Западной Европы... на полстолетия», — писал в 1880 г. Н.Х. Бунге Александру II. И наконец, в наши дни строгий статистический анализ этой проблемы провел Е.Т. Гайдар. (См. соответственно: *Травин Д., Маргания О.* Европейская модернизация. М.; СПб.: АСТ, 2004. Кн. 1. С. 18; *Власть и реформы.* М.: Олма; Пресс-Экслибрис, 2006. С. 349; *Гайдар Е.* Долгое время. М.: Дело, 2005. С. 325.)

го рывка). Наконец, в-третьих, интервал этот оказывался до сих пор почти индифферентным к политическому строю и характеру правительств.

Причиной такой ситуации являлась *некомплексность модернизационных усилий российского государства*. Власти всегда сосредоточивались на отдельных аспектах этой задачи, игнорируя остальные или даже принося их в жертву. На первом месте стояла модернизация военной сферы и отраслей, сопряженных с ней. На втором месте оказывалась экономическая модернизация, которая, естественно, должна была дать базу для решения военных задач. Меньше уделялось внимания культурной модернизации, ею начинали всерьез заниматься лишь тогда, когда общее отставание оказывалось критически опасным. И наконец, полностью игнорировалась модернизация политических институтов, которые, напротив, пытались консервировать на максимально продолжительные периоды. Только тяжелейшие системные кризисы (в середине XIX в., в начале и конце XX в.) приводили к политическим реформам, причем в двух из трех случаев политические трансформации имели форму полномасштабной революции, т. е. осуществлялись через полный слом государства с присущими революции колоссальными издержками.

Задача модернизации встала в центре внимания после завершения системного революционного кризиса и достижения макроэкономической и политической стабильности, что стало очевидным к 2000 г. и по времени совпало с началом президентства В. Путина. И именно эта задача находилась в центре внимания на протяжении всех восьми лет его президентства. По сути все экономико-политические дискуссии и практические действия властей на протяжении 2000—2007 гг. были детерминированы проблемой ускоренного социально-экономического развития России, совершения ею модернизационного рывка.

В количественном отношении решение этой задачи измеряется сокращением отрыва социально-экономического уровня России (определяемого по показателю среднедушевого ВВП) от наиболее развитых экономик мира. Иными словами, темп роста России должен существенно превышать темпы роста этих стран и среднемировые показатели роста. Разумеется, речь должна идти не только о чисто количественных индикаторах, но и о соответствующем изменении качества жизни граждан, которое находит отражение в целом ряде количественных и качественных показателей — от гарантии безопасности жизни и собственности до состояния окружающей среды.

Современная российская модернизация имеет три существенные особенности, которые должны приниматься во внимание правительством при выработке курса экономической политики. Во-первых, речь идет о догоняющей модернизации, т. е. о преодолении отрыва от наиболее развитых стран мира. Во-вторых, это модернизация в условиях быстро формирующейся постиндустриальной системы. В-третьих, наша модернизация происходит в стране, пережившей полномасштабную революцию, что еще долго будет сказываться на ее развитии. Рассмотрим три названных обстоятельства более подробно.

Догоняющий характер современной российской модернизации определяется существованием наиболее развитых стран, уровня которых России предстоит достичь. Это требует внимательного изучения опыта развития этих стран и особенно их институциональных особенностей («правил игры»), поскольку продвижение по направлению к этим ориентирам предполагает определенное заимствование соответствующих институтов. Признавая ценность различных цивилизаций и важность «сохранения национальной идентичности», нельзя не видеть, что страны, успешно решающие задачи модернизации, в процессе трансформации становятся все

более похожими на «пионеров современного экономического роста» как по структуре экономики, так и по существенным характеристикам политических институтов. Первой это продемонстрировала Япония, теперь в этом направлении идут и другие, менее развитые европейские и неевропейские страны. Тем самым понятие «запад» в современном политическом языке имеет не столько географический, сколько институциональный контекст.

Пока мы не знаем модели более эффективной, чем современная западная экономико-политическая система. Разумеется, путь к ней может быть весьма специфичен, должен опираться на собственные традиции и особенности национальных институтов. Однако по мере продвижения вперед, по мере приближения к уровню наиболее развитых стран мира страна, которой удастся совершить этот прорыв (а таких успешных случаев существует немного), становится в институциональном отношении все более западной.

Другое дело, что решение задач догоняющего развития не следует сводить к повторению пути, пройденному наиболее развитыми странами. Напротив, опыт показывает, что реальный рывок вперед может быть совершен только при условии, что догоняющая страна, опираясь на имеющийся мировой опыт (технологический и институциональный), сможет найти оригинальные институциональные и технологические решения, которые позволили бы ей миновать некоторые этапы эволюционного развития.

Иными словами, элита догоняющей страны должна, с одной стороны, четко осознавать ориентиры, в направлении которого происходит движение, а с другой — искать оригинальные решения, обеспечивающие продвижение вперед ускоренным темпом. Здесь были бы опасными высокомерное отношение к опыту наиболее развитых стран и упор на собственную самобытность: стремление к самобытности пути может привести к подмене цели, и в результате страна может прийти к состоянию, из которого придется начинать модернизацию заново.

Постиндустриальный характер модернизации предъявляет к ней определенные новые требования, которые не были характерны для модернизационного опыта прошлого. Хорошо известен опыт индустриальной модернизации, т. е. перехода от традиционных аграрных обществ к обществам с доминированием промышленного производства. Индустриальные экономики характеризовались преобладанием крупных индустриальных форм, массовым производством и экономией на масштабах, активным использованием конвейера в качестве стержня технологического процесса. Это была эпоха унификации и централизации. Поэтому в тех условиях абсолютно доминирующим фактором ускорения социально-экономического развития становилось наличие единого управляющего центра, роль которого исполняло государство. Ускоренная индустриализация характеризовалась масштабным вмешательством государства в процесс аккумуляции и перераспределения капитала от традиционных секторов экономики к приоритетным.

Возможности такого вмешательства предопределялись тремя группами причин. *Во-первых*, относительно невысоким уровнем и примерно равным набором потребностей основной массы членов общества. Объем и динамику потребностей было нетрудно планировать, а на этой основе координировать деятельность производителей, оптимизировать хозяйственные связи между ними. *Во-вторых*, тем, что технологическая база промышленности основывалась на крупных производственных формах («гигантах индустрии»), которые нуждались в координации (чтобы не допустить торжества частномонополистических интересов) и одновременно делали ее возможной. *В-третьих*, относительной устойчивостью производствен-

ных и технологических процессов. В первой половине XX в. можно было четко выделить отраслевые приоритеты, развитие которых обеспечивало стране технологический и экономический прорыв, причем имелся, как правило, горизонт в 30—40 лет, в течение которого эти приоритеты сохранялись. Естественно, все это способствовало заметному повышению координирующей роли государства, которое могло позволить себе устанавливать отраслевые приоритеты и концентрировать на них ресурсы путем соответствующей налоговой и бюджетной политики, а также разных форм планирования.

Механизм догоняющего развития в постиндустриальном мире существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации. Специфика постиндустриальной системы создает и дополнительные трудности для ее анализа. Ведь *происходит очевидное усиление неопределенности* всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, радикально отличающими его от общества индустриального: во-первых, с резким повышением динамизма технологической жизни, что обуславливает столь же кардинальное сужение временных горизонтов экономического и технологического прогноза, во-вторых, с практически безграничным ростом потребностей и соответственно резким расширением возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении). Тем самым многократно увеличиваются масштабы экономики, и одновременно она резко индивидуализируется (можно сказать, приватизируется): как потребности, так и технологические решения становятся все более *индивидуальными*¹, что и обуславливает повышение общего уровня неопределенности.

Сказанное означает, в свою очередь, резкое сужение временных горизонтов, на которые можно делать ответственные прогнозы относительно особенностей и приоритетных направлений технологического развития стран и отдельных секторов. Если в индустриальную эпоху можно было наметить приоритеты роста на 20—30 лет и при достижении их действительно войти в ряды передовых стран (что и сделали в XIX в. Германия, а затем Япония и СССР), то теперь приоритеты быстро меняются. И сейчас можно попытаться превзойти весь мир по производству компьютеров на душу населения, разработать программы производства самых лучших в мире самолетов и телефонов, но к моменту их успешного осуществления выяснится, что мир технологически ушел далеко вперед, причем в направлении, о возможности которого при разработке программы всеобщей компьютеризации никто и не догадывался, потому что главным в наступающую эпоху являются не железки (пусть даже и из области пресловутого high tech), а информационные потоки. Злоупотребление государства пресловутым стратегическим планированием есть «опасная самонадеянность» (если использовать выражение Ф. Хайека) и может привести лишь к консервации отставания.

Таким образом, в постиндустриальном мире на место концентрации ресурсов на приоритетных направлениях в качестве важнейшей функции государства приходит обеспечение условий для того, чтобы экономические агенты (фирмы) максимально точно улавливали направления развития производительных сил и учитывали эти вызовы в хозяйственной деятельности. *Адаптивность хозяйственной*

¹ «По некоторым оценкам, современное массовое производство в развитых странах составляет уже не более трети всей продукции, остальное приходится на мелкосерийные изделия (от 10 до 2000 штук), ориентированные на вкусы того или иного контингента покупателей, причем значительно сокращается цикл изготовления». (Глобальное сообщество: Новая система координат. СПб.: Алтей, 2000. С. 170.)

системы становится гораздо более важным условием успеха, чем способность к мобилизации материальных и людских ресурсов, что было предметом особой гордости СССР.

Обеспечение адаптивности общества предполагает раскрытие творческой активности всех агентов и вряд ли достижимо при подавлении их инициативы — как экономической, так и политической. Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой прорыва. Иными словами, необходимо создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта. Перефразируя известный штамп советских времен, можно сказать, что *свобода превращается в непосредственную производительную силу общества.*

Можно выделить следующие важные аспекты экономической политики, которые надо принимать во внимание в условиях постиндустриальной фазы модернизации. Понятно, что они имеют непосредственное отношение и к современной России.

Во-первых, отказ от промышленной политики в традиционном значении этого слова, т. е. от попыток определения долгосрочных отраслевых приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Пока все попытки такого рода проваливались, поскольку на самом деле не существует объективного критерия для выделения отраслевых приоритетов. Политика не должна ориентироваться ни на «назначение приоритетов», ни на «выбор победителей». Такие подходы означали бы консервацию формирующихся пропорций, а попытка их практической реализации привела бы лишь к тому, что в качестве приоритетных выделялись бы сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями. Гораздо важнее *способность своевременно корректировать отраслевую структуру*, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

Во-вторых, выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способности экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики, она гораздо важнее формальных показателей темпов экономического роста.

В-третьих, ограниченная возможность долгосрочных прогнозов и важность обеспечения максимальной адаптивности системы позволяют высказать гипотезу о том, что догоняющая страна в современном мире должна иметь более низкую бюджетную нагрузку на экономику, нежели наиболее передовые страны мира. В этом состоит существенное отличие современного мира от индустриальной эпохи, когда догоняющие страны должны были концентрировать в бюджете гораздо больше ресурсов, чем страны — пионеры индустриализации.

В-четвертых, приоритетное значение для государства и частного предпринимателя имеют инвестиции в человеческий капитал. Прежде всего это относится к таким сферам, как образование и здравоохранение. Последнее помимо гуманитарной составляющей может иметь значительный мультипликативный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в.

В-пятых, обеспечение достаточного уровня открытости экономики. Внешнеэкономическая политика должна ориентироваться на стимулирование развития

новых, высокотехнологичных секторов, а также на обеспечение глубокой переработки продукции традиционного экспорта. Открытость экономики важна и как инструмент, позволяющий ограничить тенденции крупнейших производителей (финансово-промышленных групп) к монополизации экономической и политической жизни. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную защиту «отечественных товаропроизводителей» должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства¹.

Наконец, современная Россия осуществляет модернизацию после *полномасштабного революционного потрясения*. Революции оставляют глубокий след в жизни страны, который сохраняет свое влияние на протяжении нескольких десятилетий. Постреволюционная ситуация характеризуется повышенным уровнем политической и социально-экономической нестабильности. И даже зримая в настоящее время в России стабильность является значительной лишь по контрасту с кризисными 1990-ми годами. Ключевой проблемой является слабость институтов, с которыми страна выходит из революции. У институтов нет традиции устойчивого функционирования, а у участников экономической и политической жизни нет надежной кредитной истории. Все это многократно повышает трансакционные издержки, а тем самым снижает эффективность (конкурентоспособность) экономических агентов.

Постреволюционная стабилизация всегда является временной, поверхностной. Системные противоречия, отсутствие общественного консенсуса по базовым ценностям, и прежде всего по вопросу о направлении движения страны, создают постоянную угрозу дестабилизации. Она постоянно ощущается в обществе, каким бы устойчивым оно ни казалось на поверхности. Слабость институтов как центральная причина этой неустойчивости еще будет проявляться в общественной жизни. И только тогда, когда институты пройдут проверку на прочность, т. е. пройдут через кризисы разного рода, можно будет говорить о состоявшейся стабилизации.

Отчасти такая проверка уже происходит. Российская политическая система с честью вышла из кризиса 1998 г., более ли менее успешно прошла испытание бла-

¹ В дискуссии о членстве России в ВТО главной проблемой является отсутствие четкого понимания основной цели, которую преследует страна при вступлении в эту организацию. Между тем можно выделить четыре возможные цели, которые требуют разных решений.

Во-первых, присоединение ради присоединения, ради участия в основных международных институтах, однако предполагающее защиту отечественного товаропроизводителя от иностранной конкуренции. В этом случае необходимо отстаивать максимальные защитные меры, ни в коем случае не форсируя присоединение к ВТО, процесс которого может продолжаться сколь угодно долго.

Во-вторых, поддержка российских экспортеров, которые благодаря ВТО получают новые инструменты для защиты своих интересов, включая возможности противодействия антидемпинговым процедурам. В центр внимания здесь ставятся интересы российской металлургии, химии, некоторых других отраслей.

В-третьих, стимулирование развития новых секторов (прежде всего высокотехнологичных услуг), которые принципиально важны для стратегического прорыва России в постиндустриальный мир.

В-четвертых, ограничение всевластия отечественных монополий (финансово-промышленных групп), стремящихся к расширению своего экономического и политического контроля.

Представляется, что ключевое значение применительно к современной России имеет достижение третьей и четвертой целей: недопущение всевластия монополий (финансово-промышленных групп) и, главное, создание благоприятных условий для формирования и экспансии новых секторов экономики.

гоприятной экономической конъюнктурой (хотя это испытание еще не завершилось), смогла более или менее последовательно обеспечить соблюдение буквы (хотя и не духа) Конституции 1993 г. Однако это только начало, и лишь будущее покажет, насколько устойчивой и одновременно гибкой будет реакция сложившихся институтов на внешние и внутренние кризисы. Самыми тяжелыми, насколько в настоящее время можно судить, будут испытания мощным потоком конъюнктурных (т. е. незаработанных) доходов и возможной глобальной рецессией.

1.1.2. Этапы развития экономической политики посткоммунистической России и особенности современного этапа

За почти два десятилетия посткоммунистической трансформации Россия прошла два этапа реформ и теперь находится на третьем.

Первый этап, охвативший большую часть 1990-х годов, ушел на создание базовых институтов рыночной демократии и восстановление стабильности — макроэкономической и политической. Наведение экономического порядка в основных чертах было завершено к 2000 г., и результатом стало начало экономического роста.

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

Проблемы этого этапа, как правило, плохо осознаются западными аналитиками и критиками российских реформ. Они нередко пишут о недооценке российскими реформаторами институциональных проблем и об увлечении финансовой политикой¹. Это несправедливо: основное внимание на первых этапах реформ уделялось как раз институциональным проблемам, а макроэкономическая стабилизация являлась вторичной по отношению к ним. Просто те институты, которые должна была создавать Россия, оказывались вне поля зрения большинства западных экспертов. Прежде всего надо было воссоздать денежную систему и границы, налоги и бюджетное право, силовые структуры и институт собственности. Все эти базовые институты или рухнули с распадом СССР, или просто не существовали в России по политическим или идеологическим причинам. А уже на этой основе можно было идти дальше, разрабатывая современное экономическое и социальное законодательство.

К концу 1990-х годов были решены следующие задачи: созданы и укрепились некоторые политические институты; осуществлена макроэкономическая стабилизация, которая дала стране устойчивую валюту и сбалансированный бюджет; проведена массовая приватизация, заложившая основы перехода российской экономики на рыночные рельсы.

Более того, анализ экономической динамики 1990-х годов свидетельствует, что этот период характеризовался не только спадом экономической активности. Не-

¹ Наиболее известные заявления такого рода принадлежат Дж. Стиглицу (см., например: *Stiglitz J. Whither Reform? Washington D.C.: The World Bank, 1999*).

смотря на состояние тяжелого кризиса, в стране начались стихийные сдвиги в направлении пропорций, характерных для постиндустриализма. Так, доля сферы услуг увеличилась с 37% в 1980 г. до 49—51% к концу 1990-х, что наряду с сокращением доли промышленности является важнейшей характеристикой современной модернизации.

Несмотря на общую негативную экономическую динамику, обозначился прорыв в сфере информационных технологий, быстро росли показатели автомобилизации и телефонизации, по которым отставание СССР в 70-е годы от общемировых тенденций было наиболее значительным. За последнее десятилетие истекшего века обеспечение населения телефонными аппаратами возросло в 2,5 раза, а протяженность междугородных телефонных каналов — в 50 раз (в 5 раз по сравнению с 1985 г.). За 1990-е годы с 2 тыс. до 111 тыс. увеличилось количество только зарегистрированных факсовых аппаратов (понятно, что в реальности их было гораздо больше), а число сотовых телефонов с 1994 по 1998 г. выросло почти в 30 раз. (В 1999 г. прирост числа абонентов сотовой связи составлял порядка 100 тыс. в месяц.) Количество телевизионных станций за тот же период выросло почти в 3 раза. Очевиден быстрый рост компьютеризации¹. За 1990-е годы электронная промышленность освоила порядка 700 новых изделий, отвечающих мировому уровню, и 800 видов товаров народного потребления. С конца 1990-х годов стал расти экспорт электронной продукции, составляя 70—80 млн долл. в год, в основном в страны дальнего зарубежья².

Происходили структурные сдвиги и в традиционных секторах промышленности. Характерно положение в черной металлургии. На протяжении примерно двух десятилетий (в 70—80-е годы) мы слышали жалобы высоких руководителей о том, что прогрессивные технологии здесь не внедряются и даже те изобретения, которые были сделаны в СССР (вроде непрерывной разливки стали), широкое распространение получили в США и Японии, но не в СССР. И лишь в кризисные 90-е наметился перелом: удельный вес производства электростали и кислородно-конверторной стали (т. е. прогрессивных технологий) в общем объеме выплавки возрос с 47 до 72%, заготовок с помощью машин непрерывного литья — с 23 до 47%, а отношение готового проката к выплавке стали (показатель, характеризующий эффективность производства) выросло с 71 до 78%. Прогрессивные сдвиги наблюдались и в других отраслях.

На протяжении 90-х годов росло количество школ и школьников (с 67,6 тыс. до 68,5 тыс. и с 20,3 млн до 21,7 млн соответственно). Количество вузов почти удвоилось (с 514 в 1990 г. до 914 в 1998 г.), причем на 27% увеличилось число студентов, на 90% — число аспирантов и на 15% — профессорско-преподавательский состав (с 220 тыс. до 250 тыс.). Хотя качество образования все-таки снижалось.

Модернизация затронула и трудовую мотивацию работников, особенно молодых. Исследования показывают, что молодежь в значительной мере не приемлет наиболее характерных черт труда многих категорий работников в зрелом индустриальном обществе (низкая квалификация, однообразность), равно как и принципы социальной стратификации, характерные для советской системы. Молодые все менее готовы жертвовать во имя работы своим здоровьем, выполнять низкоквалифицированные функции, ниже своих способностей и умений, делать одно-

¹ См.: Общественное мнение (ВЦИОМ). 1997. № 6. С. 15.

² См.: *Смирнов В.* Большие перспективы микротехнологий и схем // Красная звезда. 2001. 17 марта; *Он же.* Российская электроника — богач и бедняк // Российская газета. 2001. 17 апр.

образную работу, трудиться в условиях сурового климата. Они настроены преодолеть трудности, связанные с учебой в «трудном» институте, выполнять работу с повышенной ответственностью, переучиваться и осваивать новые профессии, не заводить семью до достижения определенного уровня образования, материального и социального положения. Повышается внимание и к качеству жизни: обеспеченности жильем, экологическим условиям¹.

Второй этап относится в основном к 2000—2003 гг. Суть его состояла в том, чтобы на основе достигнутой макроэкономической стабильности начать формирование политических и экономических институтов, характерных для современного общества и более точно ориентированных на особенности России. Таким образом, основными задачами этого этапа были, во-первых, завершение политической стабилизации и, во-вторых, разработка и принятие развернутой нормативно-правовой базы посткоммунистической России (прежде всего экономического законодательства). Поскольку к этому моменту программа реформ 1992 г. («программа Гайдара») была практически полностью выполнена, по инициативе В. Путина был разработан новый документ — Стратегия социально-экономического развития до 2010 г. («программа Грефа»).

Администрация В. Путина уделила первостепенное внимание восстановлению политической стабильности в стране. Основная тяжесть работы пришлось на обеспечение условий для реального функционирования российского единого экономического пространства и на преодоление зависимости государства от влияния групп частных интересов. Региональная политика позволила преодолеть возникшие в начале 1990-х годов сепаратистские тенденции, на деле (а не только по букве закона) обеспечить приоритет федерального законодательства над региональным. Произошло упорядочение правового и политического поля страны. Это позволило отменить необоснованные льготы, которые смогли выторговать себе отдельные регионы.

Серьезнейшей проблемой 1990-х годов было господство в политической жизни страны представителей хозяйственных группировок, и прежде всего наиболее богатых из них — олигархов. Мощный удар по олигархическому правлению был нанесен оздоровлением бюджета, преодолением бюджетного дефицита. Экономическая основа олигархии состояла в том, что правительство находилось в полной зависимости от готовности финансового капитала (олигархов) давать ему займы, т. е. покупать ГКО. В результате от действий одного-двух крупнейших предпринимателей, от их поведения на рынке госдолга зависела судьба правительства, не только экономическая, но и политическая стабильность страны. Это и превращало очень богатых людей в олигархов. Теперь благодаря ответственной финансовой политике зависимость власти от финансового капитала была преодолена. Последнее важно подчеркнуть особо: именно достижение макроэкономической стабильности, а отнюдь не хорошо известные резкие шаги сами по себе привело к изменению роли богатейших людей страны в общественно-политическом процессе.

На этом этапе реформ основное внимание уделялось формированию таких базовых институтов рыночной экономики, как Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Трудовой и Земельный кодексы, пенсионное законодательство, начались процессы дерегулирования (снижения административных барьеров предпри-

¹ См.: *Магун В.С.* Революция притязаний и изменения жизненных стратегий молодежи в столицах и провинции: от 1985 к 1995 г. // *Куда идет Россия? Социальная трансформация постсоветского пространства* / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 306—317.

нимательской деятельности), проводилось совершенствование межбюджетных отношений (федеральный бюджет, регионы и местное самоуправление), удалось приступить к реформированию естественных монополий и многое другое. Важнейшим фактором обеспечения финансовой устойчивости стало принятие законодательства, регулирующего создание и функционирование Стабилизационного фонда. Были сделаны существенные шаги по присоединению к ВТО, активизировались интеграционные процессы с ближайшими соседями России — членами СНГ. Признанием успешности социально-экономического развития России стало последовательное повышение кредитного рейтинга, предоставление нашей стране Европейским Союзом и США статуса страны с рыночной экономикой. Реализация этих реформ позволила России продвинуться по пути экономических преобразований, обеспечить экономический рост. Начал обновляться производственный потенциал. Быстро росли золотовалютные резервы Центрального банка, постепенно (хотя и медленно) снижалась инфляция.

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

В 2003 г. стало заметно исчерпание задач второго этапа трансформации. С одной стороны, появились признаки перехода к новой модели экономического роста — от восстановительного роста к инвестиционному, с другой — настало время определения стратегии и тактики социально-экономического прорыва, формирования инструментов, которые обеспечили бы решительное сокращение разрыва между Россией и наиболее развитыми странами мира.

Первые два этапа реформ привели к исключительно важным сдвигам как институционального, так и структурного характера. По нашему мнению, три из четырех перечисленных выше кризисов в результате были преодолены, а соответствующие трансформационные процессы исчерпаны.

Прежде всего *была проведена макроэкономическая стабилизация*. Кризис оказался довольно продолжительным (около десяти лет), однако не беспрецедентным в экономической истории. Стабилизация была осуществлена при помощи набора стандартных мероприятий (либерализация, бюджетная и денежная стабилизация), и ее успешное завершение сформировало основу для восстановления экономического роста. Разумеется, решение задач стабилизации не является раз и навсегда данным. Экономическая система не застрахована от ошибок власти, от ее неадекватных и популистских решений, а также циклических колебаний, характерных для рыночной экономики.

Практически *исчерпаны процессы революционной трансформации*. В первый президентский срок В. Путина удалось закрепить политическую стабилизацию, восстановить престиж государственной власти, а тем самым синхронизировать макроэкономическую стабилизацию с политической. При всех различиях политических партий они уже не столь радикально расходятся во взглядах, как это было в 90-е годы¹. Возникает общая система базовых ценностей, которые не являются предметом политической борьбы. Например, мало кто ставит под сомнение признание частной собственности в качестве основы экономической и политической

¹ См.: Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319; Дмитриев М. Эволюция экономических программ ведущих политических партий и блоков // Вопросы экономики. 2000. № 1.

жизни (хотя оценки итогов приватизации остаются противоречивыми); все (даже левые) поддерживают политику снижения налогового бремени; все согласны с необходимостью проведения глубоких институциональных реформ. Конечно, практические рекомендации политических сил существенно различны, но различия эти не настолько глубоки, чтобы вести к нарушению политической стабильности. Способность власти обеспечивать базовую макроэкономическую стабильность является важнейшим экономико-политическим показателем успешности преодоления революционного кризиса¹.

Можно говорить и об *исчерпании задач посткоммунистической трансформации*. Этот вывод нередко вызывает особенно острые возражения и поэтому требует пояснений. Три основные черты отличают коммунистическую систему: тоталитарный политический режим, абсолютное господство государственной собственности в экономике, а также товарный дефицит в качестве сущностной характеристики экономической и политической жизни². К началу нового века в России были преодолены все три черты коммунизма. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 1990-е годы. Однако тяжелые структурные и макроэкономические проблемы, которые продолжают стоять перед Россией и делают ее очень уязвимой перед угрозой внешних шоков, не являются, строго говоря, наследием коммунистической системы. Они результат развития и кризиса индустриальной системы, и недаром практически все страны, которым приходилось решать задачи выхода из индустриального общества, сталкивались со схожими вызовами.

Словом, *доминирующей социально-экономической проблемой современной России является кризис индустриальной системы и формирование социально-экономических основ постиндустриального общества*. Этот процесс предопределяет существо происходящей ныне трансформации и основные вызовы, с которыми будет сталкиваться страна на протяжении ближайшего десятилетия. Именно они должны стоять в центре внимания на нынешнем, *третьем этапе* социально-экономического развития России.

Третий этап реформ и соответственно экономической политики предполагает прежде всего выработку и обеспечение стратегии социально-экономического прорыва в условиях современного постиндустриального общества. Эти задачи исключительно сложны, и сам по себе факт перехода к данному этапу реформ еще не гарантирует успешности достижения стоящих перед страной стратегических целей. Успех или неуспех дальнейшего развития зависит в первую очередь от политики власти.

¹ Высокая инфляция — не только экономический, но и политический индикатор. Действительно, неспособность государственной власти обеспечить набор мер макроэкономической стабилизации является результатом ее слабости, зависимости от баланса различных групп, заинтересованных в слабой денежной и бюджетной политике. Именно поэтому макроэкономическая стабилизация возможна лишь при укреплении политических институтов, т. е. служит одним из важнейших индикаторов политической стабилизации.

² Сущностная связь, неразделимость коммунистической системы и товарного дефицита была показана еще в первые годы практического осуществления коммунистического эксперимента (см.: Бруцкус Б.Д. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. № 1—3; Новожилев В.В. Недостаток товаров // Вестник финансов. 1926. № 2). Любопытно, что это было фактически признано И. Сталиным. В «Экономических основах социализма в СССР» в качестве одного из фундаментальных законов построенного под его руководством общества называется «закон опережающего роста потребностей по сравнению с возможностями их удовлетворения» (Сталин И. Сочинения. Т. 16. М.: Писатель, 1997).

На этом этапе ключевыми выступают проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, а также развития и совершенствования политических институтов. Главное конкурентное преимущество современной высокоразвитой страны связано с человеческой личностью и с теми факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность человека. К таковым относятся сферы образования, здравоохранения, жилье, инфраструктура, устойчивость политической демократии.

Это новые задачи, для решения которых зарубежный опыт оказывается менее значимым, чем на предыдущих этапах. Действительно, восстановление макроэкономической стабильности является достаточно стандартной задачей, опробованной в десятках стран мира. Формирование современной системы экономических институтов также может опираться на опыт развитых стран. Однако при решении задач модернизации политических и социальных институтов все оказывается гораздо сложнее¹. Однако сама постановка задач «третьего поколения» свидетельствует о довольно высоком уровне развития современной России — только развитые страны выдвигают развитие человеческого потенциала в качестве приоритетной задачи.

Понятие приоритета, «точки роста» применительно к современным экономикам существенно меняется по сравнению с тем, что принято рассматривать в качестве такового в менее развитых обществах. Приоритетными теперь являются не отдельные отрасли и сектора промышленности, но институты, связанные с развитием личности и через человека влияющие на состояние экономики. Эта особенность современного мира была обозначена в 2005 г. в качестве «приоритетных национальных проектов».

На предыдущих этапах, формируя базовые предпосылки современной рыночной экономики, можно было опираться на достижения других стран, а также учитывать их провалы, чтобы не повторять чужих ошибок. Это касалось денежной и бюджетной стабилизации, дерегулирования, гражданского и банковского законодательства и др. Хотя даже тогда по целому ряду проблем мы уже должны были искать оригинальные решения, которые действительно оказывались весьма эффективными (например, налоговое законодательство).

Однако учет опыта других в лучшем случае позволяет не совершить грубых ошибок (и то далеко не всегда), помогает сформировать необходимые (но недостаточные) условия устойчивого развития. Дело не только в уникальности решений, которые обеспечили бы социально-экономический прорыв. Россия не единственная страна, которая столкнулась с проблемами коренного реформирования секторов, связанных с развитием человеческого потенциала. Этот кризис вообще не является посткоммунистической проблемой, а имеет глобальный характер. Все

¹ Вывод об ограниченной роли зарубежного опыта при проведении реформ «третьего поколения» ни в коей мере не означает призыва к игнорированию этого опыта и тем более не тождествен выводу о приоритете пресловутого «третьего пути», отличного от пути западных демократий. Речь идет лишь о том, что в настоящее время Россия столкнулась с задачами, которые не имеют успешного опыта решения применительно к постиндустриальным вызовам. Всем странам, достигшим определенного уровня развития, придется решать схожие задачи повышения эффективности вложений в развитие человеческого капитала. Сказанное относится и к устранению такого ограничителя экономического роста, как неэффективность госуправления. Эти проблемы не могут быть решены по сколько-нибудь типовому стандарту — все страны, которым удавалось с ними справиться, должны были находить собственные пути их решения.

развитые страны мира стоят сейчас перед необходимостью коренной перестройки своих социальных систем, прежде всего здравоохранения и образования. Причины нарастающего кризиса в том, что современные социальные системы были сформированы в эпоху индустриализации, т. е. в принципиально иных демографических и социальных обстоятельствах — когда в структуре населения преобладали молодые возраста, продолжительность жизни была относительно невелика, а абсолютно доминировавшее по численности сельское население почти не пользовалось услугами социального сектора. Теперь ситуация коренным образом изменилась, даже самые развитые страны с трудом справляются с резко возросшей социальной нагрузкой¹.

Словом, теперь предстоит решать задачи гораздо более тонкие и сложные, чем в предыдущее десятилетие. Опасностью же является искушение преувеличить административные возможности власти и ослабление внимания к жесткости бюджетных ограничений. Последнее будет сопровождаться постоянным лоббистским давлением на правительство с требованиями «дать денег» на сооружение никому не нужных объектов и формирование никому не нужных структур.

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

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

1.1.3. Основные контуры и результаты политики 2000-х годов

Важнейшим результатом — и одновременно индикатором — социально-экономической политики России после восстановления экономического роста стало сохранение достаточно высоких темпов этого роста. Россия в этом отношении была не уникальна, поскольку высокие темпы роста демонстрировали практически все посткоммунистические страны (и шире — практически все развивающи-

¹ Эти проблемы характерны для многих развитых стран. В качестве примера можно привести следующее рассуждение Х. Зиберта: «Немецкая университетская система, привлекавшая в XIX в. иностранных студентов и ученых и создавшая основу для нынешних четырех экспортных отраслей — машиностроения, автомобилестроения, электротехники и химии, сегодня оставляет желать много лучшего... Мне бы очень хотелось получить результаты обследования, сколько сыновей и дочерей немецких политиков, рьяно защищающих статус-кво нашей системы высшего образования, зачислены в элитные университеты США и Великобритании» (Зиберт Х. Эффект кобры. СПб., 2003. С. 191). Замените здесь XIX в. на первую половину XX в., а в перечне отраслей укажите ВПК и космос, и приведенное рассуждение будет полностью применимо к России. Иными словами, перед Германией стоят те же проблемы повышения конкурентоспособности образования, что и перед современной Россией.

еся рынки). Удалось обеспечить достаточно высокую инвестиционную активность, в том числе приток иностранных инвестиций. Высокими темпами развивались отрасли перерабатывающей промышленности, работающие на внутренний рынок, а отнюдь не только топливно-энергетический комплекс. Это является значимым достижением страны.

Быстро росли доходы населения и соответственно потребление домашних хозяйств. Устойчивый рост демонстрировали важнейшие показатели бюджетной и денежной системы. Золотовалютные резервы превысили в 2008 г. 650 млрд долл. Бюджет постоянно оставался профицитным. Внешний государственный долг составил символическую сумму порядка 3,5% ВВП.

Тем самым, несмотря на обильный приток иностранной валюты, власти смогли удержаться от ловушки популизма и проводить в основном сдержанную финансовую политику. Именно в этот период появился Стабилизационный фонд, позднее разделенный на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Вместе с тем в 2007 г. бюджетная политика претерпела существенные и опасные изменения — началась масштабная бюджетная экспансия. Согласно поправкам в бюджет профицит снизился с 4,8 до 2,8% ВВП. Значительный объем дополнительных бюджетных расходов был направлен на социальные и инфраструктурные проекты, а также на капитализацию государственных корпораций и институтов развития (Банка развития, Инвестиционного фонда, Российской корпорации нанотехнологий, Фонда содействия реформе ЖКХ и др.). Все это позволяет сделать вывод о нарастании популистских тенденций в российской экономической политике. Это тем более опасно, что в мире уже было заметно нарастание кризисных явлений, которые масштабно дали о себе знать в России осенью 2008 г.

Благодаря обилию нефтедолларов произошло резкое снижение внешней задолженности государства — до практически ничего не значащей суммы в 35 млрд долл. В то же время происходило неуклонное наращивание частного внешнего долга. Причем в 2007 г. произошло важное изменение тенденции: если до сих пор совокупная долговая нагрузка по отношению к ВВП снижалась, то теперь она начала расти, а общая сумма превысила 500 млрд долл. Это существенно усиливает зависимость экономического положения России от колебаний мировой финансовой конъюнктуры, тем более что значительная часть задолженности приходится на квазичастные (фактически находящиеся под государственным контролем) корпорации и банки, т. е. именно государству придется спасать их в случае экономического кризиса. Можно говорить о нарастании тенденции «чеболизации» ряда ведущих российских фирм, если использовать пример южнокорейских чеболей — фирм, находящихся под фактическим государственным контролем и исповедующих принцип «приватизации прибылей и национализации убытков».

Высокие цены на продукцию топливно-энергетического комплекса оказывали серьезное воздействие на экономическую ситуацию в стране. Причем воздействие это никак нельзя считать однозначно положительным. Обилие нефтедолларов, несомненно, способствовало укреплению бюджетной системы и создавало дополнительный спрос на рынке товаров и услуг. В то же время приток иностранной валюты и связанное с этим укрепление рубля вели к снижению конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей и тормозили диверсификацию производства.

В середине десятилетия произошла смена модели экономического роста — от восстановительной (основанной на политической и макроэкономической стабиль-

ности и наличии незадействованных мощностей) к инвестиционной, для которой необходим особый предпринимательский климат, который оставался неустойчивым: с одной стороны, стабильность и предсказуемость «правил игры» делали Россию привлекательной для инвестиционной активности, что находило отражение и в темпах роста ВВП, и в динамике капитала, с другой — в полной мере проявилась зависимость отечественного бизнеса от политических игр властей, от их расположенности или нерасположенности к тому или иному предпринимателю. До поры до времени это не смущало большинство инвесторов, хотя, несомненно, являлось тормозом на пути более высокой деловой активности и роста. Развитие ситуации вокруг «ЮКОСа», «Сибнефти» и «Мечела» можно рассматривать как три модели взаимоотношений бизнеса и власти. Уничтожение, выкуп за достойную цену и помилование в обмен на лояльность являются весьма ясными посланиями деловому сообществу.

Усиление непосредственного участия государства в хозяйственной жизни нашло концентрированное выражение в появлении понятия частно-государственного партнерства (ЧГП) и формировании его механизмов. Это предполагает появление принципиально новых инструментов экономической политики, обеспечивающих прямое участие государства в выработке и реализации конкретных хозяйственных проектов, так или иначе объединяемых понятием «институты развития». Закладывается принципиально новый механизм регулирования экономического развития.

На этом фоне происходило некоторое ухудшение ситуации с политико-правовыми институтами, причем при том или ином улучшении институтов экономических. Позитивные сдвиги в области налогового, бюджетного, корпоративного, трудового, земельного и т. п. законодательства происходили на фоне роста коррупции, невысокой эффективности госаппарата, снижения независимости СМИ.

Страна определилась с национальными приоритетами. Ими стали не отрасли промышленности, а развитие человеческого капитала. Именно оно должно сыграть ключевую роль в решении задачи социально-экономического рывка в постиндустриальный мир.

Общая стабилизация экономической и политической жизни сопровождается возрастанием интереса политической и экономической элиты страны к долгосрочным проблемам развития. Правительство все активнее прибегает к инструментам долгосрочного ориентировочного планирования социально-экономического развития. Уже с 2000 г. регулярно разрабатываются и уточняются программные документы социально-экономической политики на один и на три года. Трехлетняя программа деятельности Правительства была дополнена трехлетним федеральным бюджетом и правительственным докладом о результатах и основных направлениях деятельности Правительства, также охватывающим период в три года. В 2007—2008 гг. Правительство работало над Концепцией долгосрочного социально-экономического развития страны, охватывающей период до 2020 г. За этим следует долгосрочная бюджетная проектировка. Перспективные документы должны быть разработаны также на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Все эти документы предполагается увязать в единую систему посредством федерального закона о социально-экономической стратегии развития. Неуклонно продолжали углубляться процессы социальной дифференциации. Российское общество за последние полтора десятилетия уже практически привыкло к этому процессу, тем более что рост дифференциации происходит пока на фоне

общего роста уровня благосостояния (зарплаты и доходов населения). Но в долгосрочной перспективе такая тенденция может быть довольно опасна.

В последнее время произошло ухудшение внешнеполитической ситуации, что имело отчетливо выраженные последствия для экономической политики. Начало десятилетия характеризовалось повышенным интересом к интеграции России в международные политические и экономические институты — ВТО и ОЭСР, формированию единого экономического пространства с ЕС. И если последнее требовало продолжительного времени, то членство в ВТО и ОЭСР казалось очень близким. Тем не менее ничего этого не произошло, причем исключительно по политическим причинам.

Наконец, в России сложилась модель «полупартийной демократии». Эта модель, как показывает опыт, создавая в стране политическую стабильность, способна обеспечить устойчивый экономический рост на протяжении определенного периода. Однако в нее «встроен» и серьезный ограничитель, поскольку она создает питательную среду для широкого развития коррупции. Длительное нахождение у власти одной и той же партии не способствует развитию механизмов демократического контроля, а механизмы контроля, характерные для авторитарных систем, здесь также отсутствуют. Способность такой модели обеспечивать экономический рост будет зависеть от того, в какой мере гражданскому обществу удастся сохранить относительную независимость от власти и наладить элементарный общественный контроль за деятельностью бюрократии.

1.2. Проблемы экономического роста

1.2.1. Поиск модели экономического роста

Восемь лет президентства В. Путина ознаменовались высокими темпами экономического роста — более 6% в среднегодовом исчислении. С самого начала восстановления роста в России его причины большинство экспертов были склонны видеть в девальвации рубля в результате финансового кризиса 1998 г. и в значительном повышении мировых цен на топливно-энергетические ресурсы — основную статью российского экспорта. Однако это, несомненно, весьма поверхностное объяснение.

Рубль был девальвирован в начале посткоммунистических реформ, однако это никак не предотвратило глубокий спад. И напротив, превышение реального курса рубля уровня 1998 г. не повлияло негативно на экономическую динамику — рост даже ускорился. Схоже обстояли дела и с ценами на нефть — в начале 1990-х годов они были достаточно высоки, а экономика падала, рост же начался при очень низких ценах на нефть в 1999 г.

Гипотеза о роли девальвации и внешнеэкономической конъюнктуры не подтверждается и при обращении к ситуации в других посткоммунистических странах. Российский рост последних лет отнюдь не является уникальным или предельным. Большинство посткоммунистических экономик растут даже более высоким темпом, являясь импортерами энергоресурсов, т. е. на них рост цен на нефть должен сказываться негативно (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Динамика ВВП в посткоммунистических странах

| Страна | Прирост ВВП в год, % | |
|----------------------|----------------------|----------|
| | 2006 | 2007 |
| Албания | 5 | 6 |
| Азербайджан | 31 | 29,3 |
| Армения | 13,3 | 11,1 |
| Беларусь | 9,9 | 7,8 |
| Болгария | 6,1 | 6 |
| Венгрия | 3,9 | 2,1 |
| Грузия | 9,4 | 11 |
| Индия | 9,7 | 8,9 |
| Казахстан | 10,7 | 8,7 |
| Китай | 11,1 | 11,5 |
| Киргизия | 2,7 | 7,5 |
| Латвия | 11,9 | 10,5 |
| Литва | 7,5 | 8 |
| Македония | 3 | 5 |
| Молдова | 4 | 5 |
| Монголия | 8,6 | 8,5 |
| Польша | 6,1 | 6,6 |
| Россия | 6,7 | 7 |
| Румыния | 7,7 | 6,3 |
| Сербия | 5,7 | 6 |
| Словацкая Республика | 8,3 | 8,8 |
| Словения | 5,7 | 5,4 |
| Таджикистан | 7 | 7,5 |
| Туркменистан | 9 | 10 |
| Украина | 7,1 | 6,7 |
| Узбекистан | 7,3 | 8,8 |
| Хорватия | 4,8 | 5,6 |
| Чешская Республика | 6,4 | 5,6 |
| Эстония | 11,2 | 8 |

Источник. МВФ.

Разумеется, и девальвация, и высокие цены на нефть имеют значение в стимулировании экономического роста. Однако следует видеть и ряд других факторов, играющих фундаментальную роль в обеспечении высоких темпов экономического роста. Прежде всего надо отметить такие факторы, как макроэкономическая

и политическая стабилизация, что создало общую основу для восстановления роста; приватизация, в результате которой постепенно сформировался класс собственников, долгосрочные интересы которого могут быть реализованы только посредством экономического подъема. В дальнейшем важную роль играла благоприятная конъюнктура на международных финансовых рынках, которые дали российскому бизнесу значительные финансовые ресурсы (прежде всего через доступ к дешевым кредитам).

В содержательном отношении внутренняя дискуссия по стратегии развития шла вокруг четырех базовых моделей консолидации экономического роста: дирижистской (на основе госинвестиций), «чеболистской» (через активное развитие финансово-промышленных групп), ортодоксально-либеральной (за счет резкого снижения бюджетной нагрузки на экономику) и институциональной (формирование современной институциональной среды).

Дирижистская модель основана на применении принципов традиционной промышленной политики, включая выделение отраслевых приоритетов и государственную (финансовую и нефинансовую) их поддержку, на этатистской идеологии, на вере в возможность государства объективно определять приоритеты и формировать долгосрочную стратегию роста. Не менее важен в ней протекционизм как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм. Таким образом, эта модель предполагает проведение активной промышленной политики в традиционном (отраслевом) значении этого слова. Ее сторонниками выступали представители как левых сил, так и действующих структур власти и связанных с ними экономистов.

Чеболистская модель, или модель развития финансово-промышленных групп, предполагает повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм. Считается, что такие образования обеспечивают концентрацию ресурсов (финансовых, интеллектуальных), а также снижение транзакционных издержек (благодаря соединению финансовых, производственных и исследовательских организаций)¹.

Развитие по *ортодоксально-либеральной модели* предполагает резкое сокращение бюджетной нагрузки на экономику (изменение формирования и расходования бюджетных средств), приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития².

Институциональная модель нацелена на стимулирование предпринимательской деятельности, проведение активной политики государства по созданию благоприятных условий для инвесторов — как отечественных, так и иностранных. Для этого необходимо формирование адекватной системы институтов, включая соответствующее законодательство и эффективную правоприменительную систему.

С точки зрения практической экономической политики к середине первого десятилетия XXI в. произошел явный сдвиг в соотношении названных моделей. В первые годы президентства В. Путина очевидный упор, как представлялось, делался на институциональную модель консолидации роста. Консервативная макроэкономическая политика, налоговая реформа, дерегулирование, активизация переговоров о вступлении в ВТО и об общеевропейском экономическом про-

¹ См.: Дынкин А., Соколов А. Интегрированные бизнес-группы в российской экономике // Вопросы экономики. 2002. № 4.

² См., например: Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. 2002. № 9.

странстве, разработка нового трудового и пенсионного законодательства, постепенное реформирование естественных монополий — таковы были основные направления работы правительства в 2000—2003 гг.

В дальнейшем ситуация существенным образом изменилась. Ушло идеологическое противостояние, характерное для предыдущих этапов экономико-политической дискуссии. Практическая политика 2006—2008 гг. стала вбирать все четыре модели консолидации экономического роста, хотя и при явном доминировании первой (дирижистской). Налицо рост регулятивной и инвестиционной активности государства. Происходит укрепление финансово-промышленных групп, особенно подконтрольных государству, причем российской особенностью является их подконтрольность не только фактическая (как у южнокорейских чеболей), но и формальная, поскольку контрольные пакеты ведущих финансово-промышленных групп или уже принадлежат государству, или движутся в этом направлении. Одновременно частью официальной политики остается задача снижения доли бюджета в ВВП; и хотя на протяжении последних двух лет этот показатель растет, трехлетняя бюджетная проектировка ориентировалась на его снижение в среднесрочной перспективе. Наконец, в правительственной стратегии декларируется курс на формирование и укрепление институтов, характерных для современных рыночных систем.

Иными словами, макроэкономическая и политическая стабильность, развитие институтов современного рынка и активное государственное вмешательство в организацию хозяйственной жизни являются в настоящее время краеугольными камнями государственной политики. Однако остается открытым вопрос, насколько устойчивой может быть подобная экономико-политическая конфигурация. Естественно, она будет устойчивой, пока внешнеэкономическая конъюнктура позволяет совмещать макроэкономическую стабильность с госвмешательством. Эта ситуация может сохраняться довольно долго, но не вечно. И выбор в пользу преимущественной опоры на ту или иную последовательную модель роста сделать все равно придется.

1.2.2. Особенности современного экономического роста

Проблема консолидации роста имеет несколько аспектов, которые следует принимать во внимание при выработке решений практической политики. Во-первых, это особенности современного этапа технологического развития, когда перед страной стоит, как было отмечено выше, задача постиндустриального прорыва. Во-вторых, существуют некоторые особенности роста, требующие решения задач глубокой структурной трансформации национальной экономики. В-третьих, в условиях глобализации и открытости российской экономики ее состояние не может не реагировать на состояние мировой конъюнктуры (было бы странно ожидать высоких темпов роста в условиях мировой рецессии). В-четвертых, на рост влияет и специфика постреволюционной ситуации. Все четыре перечисленных аспекта непосредственным образом определяют экономический рост современной России, а их переплетение в значительной мере предопределяет специфику решения стоящих перед страной социально-экономических проблем.

Ключевой проблемой при выработке политики роста является признание постиндустриального характера стоящих перед современной Россией вызовов. Механизм решения задач догоняющего развития в постиндустриальном мире суще-

ственным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации, к которой привыкли апеллировать критики проводившейся либеральной экономической политики. Специфика постиндустриального прорыва предполагает выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способности экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени.

Не следует также забывать, что перед Россией в настоящее время стоит задача не только (и даже не столько) обеспечения роста, но и проведения глубокой структурной трансформации. Между тем, как показывает опыт наиболее развитых стран, период структурных реформ нередко сопровождается замедлением темпов роста, а то и внешней стагнацией (как это было, например, в ряде стран Запада в 1970-е годы). Это связано отчасти с тем, что развитие новых секторов (особенно в сфере услуг) недостаточно полно учитывается методами традиционной статистики, отчасти с необходимостью накопления ресурсов для нового технологического рывка¹. Разумеется, сказанное не должно восприниматься как апология стагнации. Однако надо принимать во внимание, что экономический рост без структурных сдвигов достаточно легко достижим на коротких интервалах методами государственного администрирования, хотя этот рост не делает страну богаче, а экономику эффективнее.

Постиндустриальное общество структурно отличается от индустриального тем, что доля услуг в ВВП и в занятости становится преобладающей. Движение в этом направлении уже обозначилось в современной России, однако надо придать ему более целенаправленный и последовательный характер. Стратегия прорыва (а не повтора) должна ориентировать на усиленное развитие сектора услуг, и прежде всего высокотехнологичных услуг. Хотя дальнейшая отраслевая конкретизация и здесь была бы опасна.

Если постиндустриальные вызовы задают стратегические контуры политики роста, то специфика постреволюционного развития определяет набор тактических проблем, которые должно принимать во внимание правительство при проведении курса, ориентированного на рост. Для постреволюционной экономики характерны две важные особенности: во-первых, наличие так называемых восстановительных закономерностей роста, которые проявляются практически во всякой экономике, пережившей тяжелый спад и восстанавливающей докризисный уровень, во-вторых, сохранение высокого уровня транзакционных издержек из-за слабости ряда политических институтов (прежде всего судебной, административной и правоохранительной систем), а также из-за отсутствия (или наличия негативной) кредитной истории большинства экономических агентов, включая государство.

1.2.3. Закономерности восстановительного роста

Возобновившийся в 1999 г. экономический рост имел первоначально восстановительный характер и лишь позднее, примерно в 2004—2005 гг., стал приобретать отчетливо выраженные черты роста инвестиционного. Восстановительный рост имеет свои закономерности и последствия (как экономические, так и политические), которые были впервые проанализированы в работах В.А. Базарова,

¹ См.: Мельянцева В. Информационная революция, глобализация и парадоксы современного экономического роста в развитых и развивающихся странах. М.: ИСАА МГУ, 2000. С. 14.

В.Г. Громана и С.Г. Струмилина 1923—1925 гг. на материале развития советского народного хозяйства после Первой мировой и Гражданской войн¹.

К основным характеристикам (закономерностям) восстановительного роста можно отнести следующие. Во-первых, неинвестиционный характер роста, который начинается благодаря обретению политической и макроэкономической стабильности и опирается на наличие значительных резервов незадействованных мощностей. Во-вторых, рост связан прежде всего с секторами, обеспечивающими удовлетворение основных потребностей населения или государства (бюджета). В-третьих, происходит более быстрый рост доходов и потребления по сравнению с производством. В-четвертых, некоторые экономисты считали неизбежным наряду с восстановлением докризисного уровня производства восстановление докризисных же финансовых пропорций, прежде всего по уровню монетизации ВВП. Наконец, в-пятых, восстановительный рост имеет затухающий характер, так как по мере продвижения вперед быстро исчерпываются ресурсы, питающие этот рост. Последнее особенно важно, поскольку закладывает основы для острых политических конфликтов.

Экономический рост 1999—2002 гг. был связан с действием перечисленных выше восстановительных закономерностей. Разумеется, эти закономерности не могут быть применены к современной России в той же мере, как к СССР первой половины 1920-х годов. Современная ситуация имеет ряд важных специфических особенностей, которая модифицирует действие восстановительных закономерностей. Так, глобализация, открытость экономики, доминирование современной промышленности существенным образом трансформируют современную логику хозяйственного восстановления.

Практика показала несомненную неадекватность применения логики восстановительной пропорциональности к анализу финансовых проблем. Наличие существенного отставания в уровне монетизации не дает возможности правительству восстанавливаемой страны пойти по пути широкой бюджетной экспансии. В 1920-е годы даже ограниченная попытка практической реализации этой концепции обернулась резким ухудшением финансовой ситуации в СССР. Здесь необходимо учитывать два момента: с одной стороны, постреволюционная экономика предполагает существенное изменение спроса на деньги (например, выведение из оборота или включение в оборот крупных объектов недвижимости), иными словами, структура экономики меняется уже по ходу политических преобразований революции, еще до собственно экономических, производственных структурных сдвигов, с другой — спрос на деньги определяется большим комплексом факторов, в том числе и психологических (включая предпочтение ликвидности, кредитную историю государства, соотношение национальной и иностранных валют в общем балансе доверия населения).

Тем не менее идеи агрессивной денежной экспансии характерны для восстановительного периода. К этому открыто апеллировали индустриалисты в 1924—1925 гг., об этом же говорили многие российские (советские) экономисты во время посткоммунистического развития России — как в годы финансово-денежного кризиса 1990-х годов, так и в условиях состоявшейся стабилизации.

¹ См.: *Базаров В.* О «восстановительных процессах» вообще и об «эмиссионных возможностях» в частности // *Экономическое обозрение.* 1925. № 1; *Он же.* Перспективы нашего народного хозяйства на 1925/26 год // *Экономическое обозрение.* 1925. № 8; *Громан В.* О восстановительных закономерностях, эмпирически обнаруживаемых в нашем народном хозяйстве // *Плановое хозяйство.* 1925. № 1, 2; *Струмилин С.Г.* Очерки экономической истории России. М., 1960.

Еще одной особенностью восстановительного роста является то, что его начало и конец очень плохо прогнозируются. Поначалу он протекает темпами гораздо более высокими, чем прогнозируется экономистами и политиками. Но вскоре темпы начинают падать, и политики, как правило, не бывают к этому готовы. Отсюда возникает проблема «затухающей кривой», которая приобретает отчетливо выраженное политическое звучание.

Существует один важный политический урок 1920-х годов. Тогда сохранение высоких темпов роста после достижения докризисного уровня было воспринято политической элитой как признак неадекватности (или даже враждебности) экономистов и наличия у советской власти особых, дотоле неизвестных источников роста. Поэтому начало падения темпов привело к крайней нервозности, если не истерике, коммунистического руководства, готового пойти на крайние меры для того, чтобы не допустить замедления.

В результате в конце 1920-х годов неготовность властей адекватно воспринять логику восстановительных закономерностей и соответственно «затухающей кривой» обернулась тяжелым кризисом. СССР вышел на модель роста, потребовавшую огромных (миллионных) человеческих жертв и все же неспособную своевременно реагировать на меняющиеся вызовы времени. Последствия этой модели страна переживает до настоящего времени.

Словом, проблема восстановительного роста состоит в том, что параллельно с восстановлением докризисного уровня производства необходимо запустить механизм нового роста, ориентированного на структурное обновление экономики, а это требует очень сложного комплекса мер, о которых речь шла выше. Несовпадение же во времени «затухания» восстановительных темпов и начала нового роста может стать источником политического кризиса, связанного с неготовностью элиты примириться с периодом относительно низких темпов. Возникает искушение прибегнуть к набору экзотических и крайне опасных мер, как это уже было в СССР в конце 1920-х годов.

Российские власти 2000-х годов смогли удержаться от нервозной реакции на некоторое замедление темпов роста в середине этого периода, хотя призывы к использованию экзотических рецептов подхлестывания роста имели место. Однако пока Россия все-таки не прошла через испытание снижением темпов роста, и очень многое будет зависеть от способности властей адекватно реагировать на возникающие в связи с этим проблемы. Урок 1920-х годов свидетельствует об опасности драматизации падения темпов экономического роста и попыток подстегнуть их искусственными и насильственными методами.

1.2.4. Популистская модель экономического роста

Основную опасность для экономической политики современной России представляет возможность попадания в ловушку популистской модели роста. Она имеет в современном российском обществе значимую социальную базу.

Суть популистской модели — в искусственном подстегивании экономического роста и структурных сдвигов путем масштабных финансовых вливаний. Это типично для левых и сил, программные установки которых включают стандартный набор действий, характерных для программ левопопулистских партий и правительств Латинской Америки 30—50-х годов XX в. Основными элементами этих программ являются:

- перераспределение собственности и доходов («обеспечение справедливости»);
- возврат к прогрессивному налогообложению — как по подоходному налогу, так и по ренте;
- проведение активной промышленной политики в традиционном смысле этого понятия, т. е. выделение приоритетов (отраслей «национальной гордости») и поддержка их методами внешнеторговой, бюджетной и налоговой политики;
- изъятие сверхдоходов у экспорториентированных отраслей и использование их в приоритетных направлениях. Применительно к современной России этот тезис выступает как требование изъятия ренты у сырьевого сектора (прежде всего ТЭК) и использования ее в государственных интересах;
- макроэкономическая дестабилизация, включая не только отказ от профицита федерального бюджета, но и возврат к практике дефицитного бюджета с направлением средств на увеличение государственного спроса (вплоть до предложений об использовании на цели развития экономики резервов Центрального банка);
- частичное восстановление государственного регулирования цен.

Опыт латиноамериканских стран показал крайнюю опасность такой политики даже применительно к индустриальной фазе развития производительных сил. Практически все следовавшие этим рецептам страны не смогли решить задачу сокращения разрыва с наиболее развитыми государствами, а некоторые резко увеличили свое отставание (например, Аргентина). После непродолжительного периода экономического роста (да и то не везде) следовал тяжелейший экономический и политический кризис. Выход же из популистской модели всегда происходил очень болезненно, в большинстве случаев через военные перевороты¹.

Можно выделить ряд аргументов, заставляющих сомневаться в эффективности подобной политики применительно к современной России. При попытке проведения данного курса «выбор» приоритетов гарантированно станет результатом взаимодействия коррумпированных чиновников и лоббистов традиционных секторов. Ведь именно традиционные сектора являются финансово наиболее состоятельными, чтобы навязывать государству свои интересы в качестве национальных. Но даже если бы у нас была абсолютно прозрачная система принятия приоритетных решений, выделение отраслевых приоритетов было бы невозможно по принципиальным соображениям, о которых выше уже шла речь.

Отказ от плоской шкалы налогообложения означал бы радикальный пересмотр той налоговой политики, которая последовательно реализуется на протяжении последних лет, — политики упрощения налоговой системы и прежде всего перехода к плоской шкале, без прогрессий и льгот. Движение в этом направлении было связано не столько с либеральными идеологическими установками правительства, сколько со стремлением привести экономическую (в том числе налоговую) политику в соответствие с доступными государству возможностями обеспечивать исполнение законодательства. Именно неспособность пользоваться тонкими налоговыми инструментами и, в частности, собирать прогрессивные налоги подтолкнула к принятию плоской шкалы. Причем бюджетный эффект от принятия

¹ Классическая критика популистской экономической политики содержится в кн.: *Dornbusch R., Edwards S. (eds.) The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

этой меры превзошел все ожидания. Отказ от этих принципов означал бы возвращение к ситуации, когда требования государства не соответствовали бы возможностям обеспечить их реализацию, а фискальная эффективность была бы принесена в жертву представлениям левых о социальной справедливости.

Серьезные вопросы вызывают и предложения по изъятию и перераспределению ренты. Дело не в самом тезисе о целесообразности более высоких изъятий в бюджет доходов экспортно-сырьевого сектора — в условиях нынешней конъюнктуры мировых цен такое изъятие вполне возможно. Однако существует ряд вопросов, требующих конкретизации, и без ответа на них нельзя ответственно обсуждать тему повышения налогообложения в этом секторе.

Во-первых, упования на ренту носят конъюнктурный характер, т. е. привязаны к нынешнему высокому уровню мировых цен. Однако остается открытым вопрос о том, где бюджет будет брать ресурсы после падения цен. Это особенно важно, если снижение конъюнктуры произойдет по прошествии некоторого времени, в течение которого российская экономика попадет в устойчивую зависимость от нефтяных доходов в гораздо большей степени, чем в настоящее время. Собственно, и быстрый крах СССР стал результатом того, что советское руководство в 1970-е годы, поверив в стабильность очень высокого уровня цен на природные ресурсы, подстроило советскую экономику под этот уровень. Когда же цены изменились, рухнула и ориентированная на них система.

Во-вторых, важен вопрос о направлении использования дополнительных ресурсов, получаемых от ренты. Должно ли усиление обложения экспортных секторов сопровождаться снижением общего уровня налогообложения или речь идет об увеличении доходов и расходов государства?

В-третьих, необходима ясность относительно механизма изъятия дополнительных доходов из сырьевых отраслей. Рента в данном случае предполагает индивидуализацию обложения источников соответствующих ресурсов, поскольку речь идет о необходимости выравнивания условий для предпринимателей, которые должны получать отдачу, соответствующую собственным усилиям, а не эксплуатировать природный ресурс. Такой подход означал бы возврат к ситуации, когда решение о справедливой ставке изъятия ренты отдается на откуп чиновнику, что способно резко повысить коррупционность государственной политики в отношении сырьевого сектора.

Приведенные соображения не являются в полной мере аргументами против повышения уровня изъятия средств в бюджет из отраслей сырьевого экспорта. В условиях благоприятной ценовой конъюнктуры такое изъятие может быть целесообразным, однако важно делать это, не провоцируя рост коррупции и не усиливая зависимость страны (и бюджета) от колебаний цен на энергоресурсы.

Риск перехода к популистской модели связан в первую очередь с исчерпанием ресурсов восстановительного роста, а также с проблемами ухудшения мировой экономической конъюнктуры. В обоих случаях возникает риск снижения темпов экономического развития, что для власти является важнейшим индикатором своей состоятельности. Ведь в 1920-е годы именно «затухание» темпов роста в связи с исчерпанием свободных мощностей стало причиной срыва политики нэпа и запуска популистской модели «индустриализации любой ценой». Аналогичную роль в современных условиях может сыграть и мировая рецессия, тормозящая экономический рост и тем самым ставящая перед руководством России (как, впрочем, и других стран) вопросы необходимой адаптации к складывающейся неблагоприятной конъюнктуре.

Отчасти сдвиг к этой модели уже начался в 2007 г., когда произошло резкое наращивание бюджетных вливаний в российскую экономику. Это обернулось ускорением инфляции и удорожанием кредитных ресурсов на внутреннем рынке. В этих условиях переход к политике популистского подхлестывания экономического роста может сыграть злую шутку, приведя лишь к усугублению социально-экономических проблем.

1.3. Институциональные проблемы экономического роста

1.3.1. Приоритеты институционального развития

Одним из основных вопросов дискуссии об экономическом росте является формирование современной, т. е. адекватной вызовам постиндустриальной эпохи, системы политических, экономических и социальных институтов. Ключевая роль институционального строительства достаточно подробно обоснована в литературе последних двух десятилетий.

Анализируя институциональные проблемы, решение которых необходимо для обеспечения устойчивого экономического развития и структурного преобразования современной России, целесообразно вычленив несколько групп институтов и определить их внутреннюю логическую соподчиненность. Налицо четыре группы институтов.

Во-первых, политико-правовые институты, связанные с обеспечением гражданских и политических прав граждан и, в частности, экономических агентов. Речь идет о защите базовых прав, признание которых государством стало в свое время основой появления современной модели экономического роста. К ним относятся гарантии неприкосновенности личности и собственности, независимость суда, эффективность правоохранительной системы, а также свобода средств массовой информации.

Во-вторых, институты, обеспечивающие развитие «человеческого капитала». Это касается прежде всего образования, здравоохранения, пенсионной системы и обеспечения жильем. Было бы ошибочно сводить проблемы этих секторов исключительно к недофинансированию. Ключевой проблемой их развития является именно проведение институциональных реформ, т. е. выработка новых правил их функционирования. Дело в том, что большинство существующих моделей функционирования социальной сферы были разработаны в период трансформации аграрной экономики в индустриальную, для которой были характерны совершенно иные объективные условия — демографические (доминирование более молодых возрастов), социальные (структура населения и занятости) и т. п. В настоящее время, когда в развитых странах, включая Россию, социальная ситуация существенным образом изменилась, традиционные (т. е. выработанные на рубеже XIX—XX вв.) институты социальной поддержки оказываются чрезмерно дорогостоящими и неэффективными.

В-третьих, собственно экономические институты, т. е. экономическое законодательство, обеспечивающее устойчивое функционирование и развитие народного хозяйства. Современное законодательство должно обеспечивать экономический рост и структурную модернизацию экономики.

В-четвертых, специальные институты, нацеленные на решение конкретных, специфических проблем экономического роста. Мы имеем в виду то, что в после-

днее время стало принято называть институтами развития, т. е. «правила игры», ориентированные не на всех участников хозяйственной или политической жизни, а на некоторых из них, определенным образом отобранных. Иными словами, речь идет об институтах, обеспечивающих дискретное воздействие на экономику. В отличие от предыдущих институтов их действие носит общий характер.

Четыре группы институтов перечислены в порядке их важности и логической сподчиненности. Это не означает, что, скажем, хозяйственное законодательство не является важным для устойчивого функционирования экономики. Просто без обеспечения базовых прав личности экономическое законодательство не будет эффективным, а то и останется лишь на бумаге.

Именно гарантии базовых прав формируют основу устойчивого экономического роста, создают для него фундаментальные предпосылки — во всяком случае в экономике, основанной на частном предпринимательстве. Подчеркнем особо, что в данном случае имеются в виду прежде всего вопросы личной безопасности и безопасности собственности, эффективность государственного управления, а не известный набор политических прав, характерный для современных рыночных демократий. Как показывает опыт последних трех столетий, уверенность в личной безопасности и сохранности накопленного создает достаточные предпосылки для активной предпринимательской деятельности независимо от того, обладает ли предприниматель пассивным или даже активным избирательным правом, живет при республиканском или монархическом строе и т. п. Гораздо более важны для обеспечения соответствующих гарантий надежная судебная система и механизмы исполнения законодательства, что способствует снижению транзакционных издержек и тем самым повышению конкурентоспособности бизнеса. А независимые средства массовой информации осуществляют общественный контроль за функционированием названных институтов. Вместе с тем традиционные институты демократии являются необходимыми и при достижении страной определенного уровня социально-экономического развития, прежде всего когда речь идет о странах с доминированием образованного городского населения.

В экономико-политических дискуссиях последнего времени достаточно широко представлена позиция, согласно которой модернизация политической системы не является вопросом первостепенной важности. Прослеживаются две линии ее аргументации.

Одна настаивает на специфическом характере российских политических институтов (и соответственно институтов демократии) по сравнению с современными развитыми демократиями. Речь идет именно об особенном пути развития страны, не повторяющем пути становления западной демократии. Наиболее концентрированно эта позиция получила отражение в концепции «суверенной демократии», дискуссия о которой особенно активно шла в 2005—2006 гг.¹

Другая линия, признавая современную западную модель в качестве долгосрочного ориентира для развития отечественных политических институтов, не рассматривает ее в качестве необходимого условия консолидации экономического роста на данном этапе развития страны. Устойчивый рост в обозримой перспективе связывается не с формированием современной эффективной системы государственного управления, а с наличием потенциала догоняющего развития, основанного на технологических заимствованиях. Именно последние позволяли бы

¹ Материалы дискуссии на эту тему представлены в сборнике: Про суверенную демократию. М.: Европа, 2007.

поддерживать высокие темпы экономического роста даже в условиях слабого развития институтов. И только в дальнейшем, когда произойдет модернизация индустриальных отраслей экономики, модернизация политических институтов станет предпосылкой дальнейшего развития страны.

Это спорная точка зрения. Она вполне приложима к странам, совершающим переход от аграрной экономики к индустриальной, т. е. осуществляющим индустриальную модернизацию. Доминирующее аграрное население, как правило, чутко реагирует на улучшение материального благосостояния и не предъявляет спроса на современные политические институты. Иначе реагирует образованное городское население, которое требует определенных гарантий и для этого готово участвовать в выработке государственных решений. Именно поэтому модернизация государства является абсолютным приоритетом для решения всех остальных задач экономической и социальной модернизации.

Вторым важнейшим фактором модернизации является развитие «человеческого капитала». Это крупная институциональная задача, которую должны решать все страны в условиях постиндустриальной трансформации. Нынешний кризис социальной сферы не является лишь результатом кризиса советской системы. Его природа отражает кризис индустриальной системы.

Тем самым поиск оптимальной модели развития «человеческого капитала» в минимальной мере может учитывать существующий в мире опыт: эффективных систем, соответствующих современным вызовам, просто не существует. Более того, страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития «человеческого капитала», получит мощное преимущество в постиндустриальном мире.

Совершенствование экономического законодательства также является важным направлением институциональной модернизации. За последние десять лет в этом направлении было сделано немало. В стране сформирована достаточно развитая система экономического законодательства. Его недостаточная эффективность связана с неразвитостью институтов политического и административного регулирования, со слабостью механизмов обеспечения исполнения законов.

На передний план выдвигаются следующие основные направления развития экономических институтов:

- формирование конкурентной среды и преодоление монополистических тенденций в экономике. Здесь особенно важны обеспечение эффективности и прозрачности государственного регулирования, выработка внятных критериев и гарантия прозрачности принятия решений относительно государственного участия (и господдержки) в отдельных секторах экономической и социальной жизни, а также недопущение конфликта интересов госслужащих при принятии регуляторных решений, совершенствование механизмов госзакупок;
- стимулирование входа на рынок новых компаний, снятие барьеров на этом пути. Это важнейшее условие интенсификации инновационного процесса, поскольку именно новые предприятия, готовые реально рисковать, и являются, как правило, более производительными. Здесь целесообразны создание инфраструктуры поддержки новых предприятий малого и среднего бизнеса, упрощение доступа малых предприятий к аренде нежилых помещений, создание технопарков и бизнес-инкубаторов, расширение системы микрокредитования, стимулирование несырьевого экспорта (в том числе малых и средних фирм) и т. п.;

- развитие рынка земли и недвижимости, поскольку именно они формируют основу отношений собственности и являются важным экономическим источником гарантий прав собственности. Это особенно важно для новых инновационных фирм как основы их доступа к кредитным ресурсам;
- развитие финансовых рынков как источника капитала для экономического роста. Это требует повышения надежности финансовых институтов, появления и развития новых финансовых инструментов, дающих способы обеспечения, альтернативные существующим, более надежную защиту прав участников финансовых рынков.

В формировании системы экономических институтов целесообразно ориентироваться на адаптацию законодательства ЕС¹. *Aquis communautaire* дают достаточно успешный пример современного рыночного законодательства, который особенно актуален для нас, поскольку более 50% российского товарооборота приходится на Европу. Естественно, не все разделы европейского законодательства уместны с точки зрения стимулирования роста, но основные его разделы, посвященные экономическим свободам, антимонопольному регулированию и тому подобному, были бы вполне уместны для современной России².

Однако, двигаясь в этом направлении, надо принимать во внимание одно важное обстоятельство. Европейские экономические институты требуют европейских же институтов обеспечения выполнения законодательства, прежде всего судебной системы. Одно не может быть эффективным без другого. Но если законы, регулирующие экономику, можно достаточно легко воспроизвести в отечественном праве и практике, то судебная система легко не копируется — требуется значительное время для решения задачи обеспечения необходимого уровня ее эффективности. И в этом состоит одна из основных проблем современной России.

Наконец, особое место занимают *институты развития*, которые стали важнейшим элементом экономико-политической дискуссии последних двух лет. Пока еще нет строгого понимания, что же относится к этой институциональной форме. Одни видят в них формы организации частно-государственного партнерства, другие — способы прямого финансирования государством проектов, подстегивающих экономический рост. По-видимому, точнее всего было бы определить их как дискретные «правила игры», т. е. решения государственной власти в экономической сфере, воздействующие не на все экономическое пространство, а на конкретных субъектов хозяйственной жизни.

Институты развития могут быть как финансовыми (например, инвестиционный фонд), так и административными (например, особые экономические зоны). Впрочем, последнее разграничение является довольно условным. Нефинансовые институты также связаны с бюджетными расходами. К финансовым институтам развития относятся Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк, Российская венчурная компания, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, Россельхозбанк, Росагролизинг, Российская корпорация нанотехнологий, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Среди

¹ См.: Общее европейское экономическое пространство: Перспективы взаимоотношений России и ЕС. М.: Дело, 2004.

² Подробнее см.: *Мау В., Новиков В.* Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства? // Вопросы экономики. 2002. № 6.

нефинансовых институтов можно назвать особые экономические зоны (промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые), технопарки, промышленные парки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и др.

Наиболее важными на сегодня среди институтов развития являются:

- Внешэкономбанк, призванный обеспечивать диверсификацию и повышение конкурентоспособности народного хозяйства, развитие инфраструктуры, инноваций, поддержку малого и среднего бизнеса, поддержку экспорта;
- Инвестиционный фонд РФ для финансирования объектов инфраструктуры общегосударственного значения, которые обеспечивают развитие регионов и способствуют реализации крупных частных инвестиционных проектов;
- Российская венчурная компания (РВК) должна стать основой создания в России собственной системы венчурного инвестирования. Она должна отбирать лучшие венчурные компании на конкурсной основе, приобретать паи венчурных фондов, создаваемых этими компаниями;
- особые экономические зоны и, в частности, ОАО «ОЭЗ» для создания инженерной, транспортной, инновационной и социальной инфраструктуры особых экономических зон;
- Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) для развития ипотечного жилищного кредитования в стране путем рефинансирования ипотечных кредитов;
- Роснано для развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий и реализации связанных с ней перспективных проектов путем их организационной и финансовой поддержки.

Важнейшая задача институтов развития — создать условия для реализации долгосрочных инвестиционных проектов. Дело в том, что в настоящее время доля кредитов, выданных российскими банками на срок свыше трех лет, не превышает 15% в общем объеме кредитования. В силу ряда причин, прежде всего отсутствия кредитной истории практически всех участников экономической жизни, частные инвесторы не решаются брать на себя долгосрочные кредитные риски. Однако при реализации курса на активное использование институтов развития существуют серьезные риски: с одной стороны, подмена ими частного бизнеса (и частного риска) в реализации коммерчески привлекательных проектов, с другой — переход к субсидированию убыточных предприятий или отраслей по политическим или коррупционным причинам.

Время покажет, насколько эффективными окажутся эти институты. В принципе причины их формирования достаточно понятны — это политическое желание и подстегнуть экономический рост, и ускорить процессы диверсификации экономики и экспорта, и компенсировать отсутствие кредитных историй. Не менее важен и сам факт наличия огромных финансовых ресурсов, которые неизбежно оказываются заложником политической борьбы.

Однако фундаментальной проблемой институтов развития является то, что корни почти всех из них так или иначе относятся к индустриальной эпохе, т. е. к тому времени, когда государство могло в централизованном порядке устанавливать приоритеты долгосрочного развития и концентрировать на них ресурсы. В условиях же высокого динамизма потребностей и технологий постиндустриальной эпохи такого рода определение приоритетов становится крайне затруднительно, а цена ошибки слишком высока.

Остается также открытым вопрос, удастся ли не допустить, чтобы институты развития стали фактором макроэкономической дестабилизации. Пока они являются объектами вливания мощного потока бюджетных средств. Только в ноябре 2007 г. 300 млрд руб. из Стабилизационного фонда были направлены на рефинансирование Внешэкономбанка, Инвестфонда и Роснано-тех.

В ряду институтов развития особое место занимают государственные корпорации. Они являются переходной формой, призванной способствовать консолидации государственных активов и повышению эффективности управления ими. По мере решения этих проблем, а также укрепления институтов корпоративного регулирования и финансового рынка госкорпорации должны быть акционированы с последующей полной или частичной приватизацией.

1.3.2. Институциональные реформы и национальные приоритеты

На протяжении всего посткоммунистического развития России общественное мнение и различные группы интересов требовали от властей определиться с долгосрочными приоритетами социально-экономического развития страны. Как правило, под ними подразумевался перечень отраслей промышленности, которые государство должно было бы стимулировать при помощи бюджетных и налоговых мер, поддерживать и защищать от иностранной конкуренции. Однако решения такого рода были невозможны по ряду причин как политического (текущего), так и экономического (стратегического) характера.

Политически определение приоритетов было невозможно в условиях социальной борьбы, характерной для революционной трансформации 1990-х годов. Это было время острого социального противостояния, отсутствия консенсуса по базовым ценностям и ориентирам развития российского общества и государства. Теперь это преодолевается и возникает принципиальная возможность выработки некоторого набора стратегических ориентиров.

Вопрос о приоритетной роли человеческого капитала активно обсуждался политическим руководством и правительственными экспертами на протяжении примерно двух лет. Эти темы находили отражение в посланиях Президенту Федеральному Собранию. В сентябре 2005 г. они были предложены В. Путиным в качестве национальных проектов, а фактически национальных приоритетов развития страны. Речь шла о развитии образования, здравоохранения, жилищного строительства (внедрение ипотеки), решении социальных проблем развития села, а позднее к ним прибавились демографические проблемы.

Определение названных сфер в качестве приоритетных фактически означает начало нового этапа развития в российской экономике и политике, — этапа, который уже не связан с решением задач преодоления коммунистического наследия, а основывается на позитивной повестке дня — необходимости решения новых задач, отражающих реалии современного мира.

В каждом из названных национальных приоритетов можно выделить две группы действий: с одной стороны, выделение дополнительных бюджетных ресурсов на повышение оплаты труда работников соответствующих отраслей и групп населения, с другой — осуществление структурных реформ в соответствующих секторах. Две названные группы действий неотделимы друг от друга. Было бы политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны.

Повышение зарплаты врачей и учителей, инвестиции в оборудование и тому подобные финансовые решения являются предпосылкой решения ряда назревших проблем, но не достаточным условием. Качество образовательных и медицинских услуг связано не только с уровнем оплаты и соответственно привлечением в социальную сферу квалифицированных кадров, но и с повышением эффективности функционирования соответствующих систем. Поэтому будет нежелательно, если реформа социального сектора завершится увеличением бюджетных расходов, т. е. если первый шаг окажется и последним.

Более того, рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех врачей и учителей, которые давно потеряли квалификацию и не станут лучше лечить и учить, даже если им поднять зарплату в сто раз. Другими словами, увеличение оплаты может повысить не привлекательность входа на рынок медицинских услуг, а издержки выхода с этого рынка. Увеличение расходов на оборудование может обернуться тем, что закупаться оно будет по завышенным ценам и не то, которое действительно необходимо для больниц и лабораторий. А повышение финансирования жилищного строительства при нынешнем уровне монополизации рынка строительных услуг может привести лишь к взвинчиванию цен и обогащению кучки предпринимателей — локальных монополистов.

Словом, деньги только первый и не самый важный шаг на пути подъема названных секторов. Одновременно необходимо активизировать усилия по проведению структурной реформы социальной сферы, особенно бюджетных организаций.

На первом этапе бюджетный аспект явно доминировал над институциональным, и это вызывало серьезную озабоченность. Однако примерно в 2007 г. наметились некоторые важные сдвиги в реализации национальных проектов.

Во-первых, был официально признан их долгосрочный характер. Все-таки поначалу — в сентябре 2005 г. — они были заявлены на два года, что придавало им налет предвыборности и явно не соответствовало масштабу стоящих перед страной задач. Теперь официально признано, что развитие человеческого потенциала представляет собой стратегическую задачу, которую предстоит решать в обозримом будущем.

Во-вторых, явно усилились акценты в пользу институциональных реформ. Это проявляется по-разному в отдельных блоках приоритетных национальных проектов. Последовательнее всего институциональный аспект нацпроектов прослеживается в образовании, где сформировался реформаторский консенсус относительно важнейших направлений модернизации образования. В 2007 г. был принят пакет законов, определяющих важнейшие направления развития образования на среднесрочную перспективу. В других секторах пока продолжаются дискуссии относительно основных институциональных решений. Это неудивительно, поскольку выработка эффективных решений в секторах социальной сферы является сложнейшей интеллектуальной задачей, при решении которой международный опыт может быть использован лишь в минимальной мере.

В-третьих, были достигнуты определенные успехи в решении конкретных задач повышения качества функционирования этих секторов. Происходит компьютеризация школ, обновляется оборудование больниц, решаются другие практические проблемы.

В-четвертых, в реализации национальных проектов стал все шире внедряться принцип конкурсности при выделении финансирования для проектов реформирования отдельных учреждений и регионов. Отсутствие готовых и очевидных решений в области человеческого капитала привело к вполне справедливому решению стимулировать выработку предложений самими субъектами социальной политики, которые и должны предложить федеральному правительству апробировать конкретные варианты решений.

1.4. Долгосрочные стратегии социально-экономического развития России

1.4.1. Стратегические ориентиры

Макроэкономическая и политическая стабилизация позволила начать дискуссию о стратегии долгосрочного социально-экономического развития страны. Суть ее — в консолидации экономического роста, сопровождаемой глубокими структурными сдвигами, направленными на ослабление сырьевой зависимости российского экспорта и производства, вхождение России к 2020 г. по размеру ВВП в пятерку ведущих экономик мира.

В дискуссиях второй половины 2000-х годов обозначилось наличие трех сценариев долгосрочного развития — инерционного, экспортно-сырьевого и инновационного.

Инерционный сценарий предполагает сохранение доминирования энергосырьевых секторов при постепенном замедлении темпов роста добычи и экспорта продукции ТЭК из-за отставания в развитии инфраструктуры. В данном сценарии среднегодовые темпы роста не превышают 3,5%. В нем маловероятна реализация крупных инвестиционных проектов в отраслях, выходящих за рамки ТЭК, но вероятно усиление процессов социальной и региональной дифференциации, снижение качества «человеческого капитала», конкурентоспособности продукции обрабатывающих производств и вытеснение ее импортом.

Экспортно-сырьевой сценарий предполагает активное использование конкурентных преимуществ России в энергетическом секторе, реализацию крупных инфраструктурных проектов, позволяющих наращивать производственный потенциал традиционных отраслей российского экспорта. Среднегодовой рост экономики в таком случае может составлять порядка 5,5%. Основное внимание здесь уделяется развитию энергетики и транспорта, причем из-за специфического характера этих секторов можно предположить существенное усиление роли государства в организации и регулировании хозяйственной жизни. Необходимость частно-государственного партнерства приобретает при таком сценарии особую остроту. Этот сценарий, естественно, означает усиление зависимости от мировой конъюнктуры цен на продукцию ТЭК и сырья.

Инновационный сценарий предполагает использование конкурентных преимуществ в топливно-сырьевой сфере для диверсификации и качественного обновления российской экономики. Принципиально важным в данном случае является резкий рывок в повышении качества «человеческого капитала» и использовании на этой основе высокотехнологичных производств. Экономический рост может достигать 6—6,5% в год. По сути это сценарий постиндустриального рывка, при котором Россия оказывается способной найти свою нишу в системе разделения

труда при современной глобализации. Он предполагает осуществление структурного маневра, в результате которого доля инновационного сектора должна будет повыситься с нынешних 10% ВВП до примерно 20%, а доля нефтегазового сектора, напротив, снизиться с нынешних 20% до 10—12%.

Три названных сценария не следует рассматривать как альтернативы. Скорее, это последовательные этапы в движении российской экономики к новому качеству. Благоприятный вариант развития событий предполагает переход от инерционного сценария к экспортно-сырьевому и на его основе (учитывая австралийский опыт) к наращиванию инновационных механизмов социально-экономического развития. Иными словами, первый и второй сценарии являются этапами на пути решения стратегических задач российского развития. Однако они могут стать и альтернативами, если не удастся осуществить переход от одного к другому.

Тогда возникает ключевой вопрос: чем может быть обусловлен переход от одной модели роста к другой? Таких механизмов два — деньги и институты. Изменение модели развития страны может быть достигнуто при помощи массированных государственных (и связанных с государством) инвестиций в определенные сектора экономики и при проведении глубоких институциональных реформ, создающих благоприятные условия для деятельности экономических агентов, а также стимулы для ускоренного развития отраслей, обеспечивающих развитие «человеческого капитала».

И вот в этом пункте мы сталкиваемся с реальной альтернативой при выборе стратегии социально-экономического развития России — альтернативой, которая нами выше уже была рассмотрена.

Одна стратегия основывается на *дирижистской идеологии* и предполагает ведущую роль государства в обеспечении искомым темпов экономического роста, для которого государство создает мощные организационные и финансовые предпосылки. Ведущими игроками становятся корпорации, формально принадлежащие государству или находящиеся под его фактическим контролем. Бюджет начинает играть активную роль в финансировании крупных хозяйственных проектов, причем не только инфраструктурных. Создаются специальные институты развития, которые призваны создать особые условия для тех секторов, которые кажутся государству предпочтительными. Под ведущую роль государства выстраивается и институциональная система, включая механизмы управления собственностью, банкротства, регулирования внешнеэкономической деятельности и т. п.

Данная модель действительно может обеспечить на определенном этапе высокие темпы экономического роста, особенно при наличии мощного потока финансовых ресурсов, поступающих в госбюджет. Однако проблема этой модели состоит в многократно подтвержденной практикой низкой эффективности государственных (в том числе и фактически государственных, хотя формально они могут быть частными) инвестиций по сравнению с инвестициями по-настоящему частными, когда собственник действительно рискует своими деньгами. Причем неэффективность эта оказывается двоякого рода.

Во-первых, неэффективность принимаемых решений относительно приоритетов инвестирования, что становится острой проблемой в условиях высокого динамизма постиндустриальной эпохи. В современных условиях вызовы и приоритеты меняются так быстро, что любая, даже самая эффективная, государственная бюрократия не успевает адекватно реагировать на них. Решения, принятые властью, всегда результат сложной системы согласования интересов. И вызовы

времени отнюдь не являются в этом процессе главным аргументом. А уж поменять с таким трудом согласованное решение оказывается подчас практически невозможно.

Во-вторых, остается и банальная проблема неэффективности (завышения) смет инвестиционных проектов, когда речь идет об освоении государственных (или квази-государственных) средств¹.

Другая стратегия кладет в основу модернизации *формирование современной институциональной среды*, способной стимулировать устойчивый экономический рост и адаптацию к вызовам современной эпохи. Именно использование современных институтов (разумеется, с соответствующей адаптацией к особенностям данной страны) выступает важнейшим источником модернизации стран догоняющего развития в условиях перехода к постиндустриальной эпохе. И именно поэтапное формирование институтов современного развитого общества (институтов современной рыночной демократии) может обеспечить решение сложного комплекса модернизационных задач.

1.4.2. Специфические модели

Опираясь на современное состояние институтов и противоречивые социально-экономические и политические тенденции развития российского общества, можно выделить три качественные модели развития страны. Условно их можно охарактеризовать следующим образом:

- австралийская модель, предполагающая диверсификацию экономики при сохранении политических институтов современного западного общества;
- мексиканская модель — рыночная экономика с доминированием нефтяного сектора, хотя и при значительной диверсификации;
- нигерийская модель — экономика, основанная на нефти при малой диверсификации и слабых политических институтах.

Названия моделей являются условными. При любом развитии событий это будет все равно российская модель, какой бы успешной или неуспешной она ни была. Однако такого рода названия позволяют выделить некоторые существенные обстоятельства развития и особенности итогового состояния, которые важно принимать во внимание при осуществлении текущей экономической политики.

Австралийская модель

Говоря об этой модели, целесообразно более внимательно рассмотреть опыт развития Австралии — страны, которая, несмотря на богатые природные ресурсы, смогла обеспечить диверсификацию экономики и адаптировать значительный поток мигрантов².

¹ Интересный анализ эффективности освоения государственных инвестиций содержится в ст.: Флювберг Б. Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // Экономическая политика. 2006. № 1. Обратим внимание, что в ней автор исследует опыт развитых рыночных демократий, для которых характерны достаточно высокие стандарты принятия государственных решений.

² Об австралийском опыте постиндустриального развития сырьевой экономики и его актуальности для России см.: Брич А. Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики. 2003. № 5.

Применительно к долгосрочным перспективам России такая модель означает продвижение по следующим направлениям:

- высокие или умеренные темпы роста (по ВВП и особенно по среднему ВВП), обеспечивающие сближение уровня развития с наиболее развитыми странами мира. Наличие реальной конвергенции в темпах и уровнях социально-экономического развития;
- существенный уровень иностранных инвестиций, диверсифицированных по отраслям. Преодоление ситуации, когда основной поток иностранных инвестиций направляется в отрасли топливно-энергетического комплекса. Доля ТЭК при таком сценарии остается высокой в экспорте, но снижается во внутреннем производстве. Тем самым реализуется австралийская модель диверсификации производства за счет ресурсов, получаемых от сырьевого экспорта. В зависимости от конъюнктуры цен на продукцию ТЭК платежный баланс по текущим операциям или близок к нулю, или становится пассивным. Это связано с высокой активностью иностранных инвесторов;
- укрепление рубля, компенсируемое повышением производительности труда благодаря высокой инвестиционной активности отечественного и иностранного капитала;
- консервативная бюджетная политика при ограничении бюджетной нагрузки на экономику. Обеспечение доли бюджета в ВВП на уровне более низком, чем в наиболее развитых странах;
- постепенное формирование единого экономического пространства с ЕС, снятие тарифных и нетарифных барьеров и создание общего рынка.

При осуществлении реформ акцент делается на состоянии политических институтов и повышение эффективности социальной сферы (реформирование образования и здравоохранения). Именно в развитии этих секторов будет находиться ключ к продвижению по европейскому пути.

Это наименее инерционная модель. Для ее реализации необходима активная государственная политика по институциональному строительству, реструктуризации бюджетного сектора экономики, повышению эффективности бюджетных расходов.

Мексиканская модель

Эта модель предполагает обеспечение высоких темпов экономического роста за счет развития топливно-энергетического комплекса и связанных с ним отраслей. Здесь естественны довольно высокие темпы роста, а при устойчиво высоких ценах на нефть темпы экономического роста и инвестиционная активность могут существенно превышать темпы роста при реализации австралийской модели. Высокими являются и прямые иностранные инвестиции, однако они концентрируются преимущественно в ТЭК и некоторых других секторах экономики.

Эта модель предполагает умеренное развитие диверсификации экономики, поскольку основное внимание инвесторов будет уделяться топливно-энергетическому комплексу. Доля ТЭК остается доминирующей в экспорте и высокой в структуре ВВП. Диверсификация происходит, но медленно. Причем сложной проблемой здесь становится снижение конкурентоспособности ряда отраслей внутреннего производства, что связано с действием механизма «голландской болезни».

Экспорт будет оставаться преимущественно сырьевым, хотя вполне возможно усиление доли в нем отраслей, отличных от нефти и газа, — металлургии, большой химии и других экологически грязных производств, сельского хозяйства.

Торговый баланс является устойчиво активным, платежный баланс по текущим операциям — близким к нулю и, возможно, пассивным. Это не будет создавать серьезных проблем, если не произойдет значимого изменения роли ТЭК в мировой экономике.

При этой модели высока вероятность значительного усиления роли государства в экономике. Это будет проявляться, по крайней мере, по двум направлениям.

Во-первых, инвестиционная активность. Государство будет вкладывать значительные средства в развитие инфраструктуры — как общего характера, так и по транспортировке ТЭК, создавать институты поддержки частных инвестиций, а также, вероятно, осуществлять прямые инвестиции в отрасли экономики, малопривлекательные для частного бизнеса. Принцип частно-государственного партнерства как способ совмещения инвестиционной деятельности государства и бизнеса станет при таком сценарии ключевым.

Во-вторых, активизация мер по защите отечественного производства от иностранной конкуренции. Снижение конкурентоспособности части внутреннего производства будет укреплять позиции сторонников протекционизма, и правительство рано или поздно непременно пойдет по этому пути. Отдельные сектора национальной экономики (прежде всего сельское хозяйство и продукты питания, некоторые отрасли машиностроения) будут закрываться для иностранной конкуренции. Это, в свою очередь, обернется дальнейшим снижением конкурентоспособности этих секторов.

Экономическая активность государства будет наталкиваться на объективные препятствия политико-административного характера. Ключевой проблемой эффективности будет способность или неспособность страны значительно улучшить качество институтов государственной власти, включая административную и судебную.

Развитие политического режима при реализации такой модели идет с высокой степенью вероятности по пути «полупарламентской демократии». Имеется в виду сохранение демократического режима при значительном усилении роли одной политической группы (и соответственно одной политической партии), постоянно выигрывающей выборы и находящейся у власти. Такая модель может обеспечить достаточно успешное экономическое развитие, как свидетельствует опыт послевоенных Италии и Японии, несмотря на некоторые издержки ее практического осуществления (высокий уровень коррупции и организованной преступности).

Однако надо принимать во внимание, что доминирование топливно-энергетического комплекса будет являться негативным фактором для «полупарламентской системы», способствуя возникновению иллюзии надежности и устойчивости системы и тем самым снижая ответственность и качество принимаемых государственных решений.

Наконец, при реализации этой модели вероятно отсутствие значимых реформ в социальной сфере. Наличие финансовых ресурсов позволит поддерживать в этих секторах статус-кво, не вызывая значимого социального протеста. Социальные отрасли будут оставаться в неосветском состоянии и не смогут стать источником социально-экономического рывка.

У данной модели имеются два очень серьезных ограничения с точки зрения перспектив развития страны.

Во-первых, она является весьма уязвимой для шоков внутреннего и внешнего характера. Устойчивость ее функционирования связана с сохранением благоприятной для России внешнеэкономической конъюнктуры. Падение цен на нефть на сколько-нибудь продолжительное время приведет к началу тяжелого, возможно,

даже системного кризиса. Тяжесть кризиса будет зависеть преимущественно от длительности сохранения высоких мировых цен на продукцию ТЭК. Чем дольше продлится нефтяной бум, тем более усилится *структурная* зависимость экономики (прежде всего внутреннего производства) от вливаний «дешевых денег» и соответственно от растущего импорта дешевых товаров. Тем самым высоки риски повторения сценария развития СССР, который сперва адаптировался к благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, а когда конъюнктура изменилась, оказался в тяжелом кризисе.

Во-вторых, реализация этой модели закрывает возможность для реализации сценария прорыва в постиндустриальную систему, сокращения разрыва с наиболее развитыми странами мира. Как было показано выше, ключевым условием реализации сценария постиндустриального рывка является решительная модернизация отраслей социальной сферы. Системный кризис этих секторов во всех развитых странах означает, что та страна, которая ранее других найдет способ их эффективного реформирования, получит фору в развитии современной социально-экономической структуры.

Вместе с тем здесь возможен еще один поворот в развитии событий. Если высокие цены на нефть будут удерживаться на протяжении длительного времени (примерно совпадающего с периодом данного прогноза), то сам по себе экономический прогресс будет подталкивать к улучшению политических институтов, к осуществлению дальнейшей демократизации, преодолению коррупции.

Таким образом, мексиканская модель способна обеспечить относительно устойчивое экономическое развитие умеренными или высокими темпами без проведения существенных структурных преобразований в экономике, политике, социальной сфере. Тем самым создаются условия для обеспечения текущей экономико-политической устойчивости при отсутствии внешних для системы шоков. Однако ее серьезными проблемами являются уязвимость перед шоками и низкая вероятность реализации сценария постиндустриального рывка.

Нигерийская модель

Здесь предполагается консервация экономической и социальной ситуации при доминировании механизмов инерционного развития, что предопределяется обилием природных ресурсов.

Темпы роста полностью зависят от спроса мирового рынка на ресурсы ТЭК, являющиеся источником валютных поступлений для решения всех остальных задач экономического, социального и политического развития страны. Можно предположить, что при прочих равных условиях темпы роста в среднесрочной перспективе должны будут снижаться даже при неизменно высоких ценах на экспортные товары, поскольку по мере укрепления сырьевой экономики (и притока нефтедолларов) будет снижаться качество экономической политики и соответственно общий уровень эффективности экономики.

При реализации такой модели вероятно укрепление двух тенденций в политике вообще и в экономической политике в особенности.

Во-первых, укрепление авторитарных тенденций. Ресурсы топливно-энергетического комплекса хорошо поддаются централизации и концентрации в одних руках, что будет создавать базу для авторитарного режима. Наличие мощных финансовых ресурсов, не связанных с ростом производительности труда, позволяет строить систему власти, не интересующейся мнением налогоплательщика.

Во-вторых, усиление популистских тенденций в экономической политике. Наличие дешевых финансовых ресурсов позволяет покупать политическую поддержку за счет бюджетных вливаний и экзотических экспериментов над экономикой.

В этих условиях важнейшим фактором поддержания экономического роста высокими или хотя бы умеренными темпами становятся государственные инвестиции. Иностранные инвесторы относятся к стране весьма скептически и вкладываются почти исключительно в сектора ТЭК и в некоторые другие производства, связанные с ним.

Результатом такого развития событий оказывается постепенное ухудшение платежного баланса по текущим операциям, а также финансовой и денежной политики, переход к политике бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит становящегося (как источник госинвестиций) важным фактором подстегивания экономического роста, что, однако, ухудшает общую экономическую ситуацию в стране. В результате разворачивается классическая модель макроэкономического популизма, хорошо известная по опыту многих латиноамериканских стран. Их опыт показал крайнюю опасность такой политики даже применительно к индустриальной фазе развития производительных сил.

Таким образом, нигерийская модель предполагает устойчивое воспроизводство политической нестабильности, что возможно как в относительно конституционных рамках (Венесуэла), так и с прямым насилием над действующим законодательством.

Естественным результатом такого развития событий является усугубление кризиса политических и правовых институтов: высокий уровень коррупции в госаппарате и судебной системе, а также деградация отраслей социальной сферы. Последняя финансируется здесь преимущественно «по остаточному принципу» с сильной компонентой популизма при принятии соответствующих решений.

1.5. Вызовы и проблемы экономической политики

На протяжении восьми лет российская экономика развивается устойчиво высокими темпами. Это несомненный источник экономического благополучия и политической стабильности. Однако у этой благоприятной ситуации есть обратная сторона. В России вырастает поколение политиков, привыкших «управлять ростом благосостояния»¹ и все более забывающих о кризисном управлении. Эти же настроения все более развиваются в народе. Но ведь устойчивость российской политической системы — а в известном смысле и легитимация существующего политического режима — связана с ее способностью обеспечивать высокие темпы роста экономики и благосостояния населения.

Между тем экономический бум может продолжаться довольно долго, но не бесконечно, тем более что в основе российских успехов лежат такие неустойчивые факторы, как высокие цены на энергоресурсы и наличие дешевых денег на мировых финансовых рынках. Институциональная же среда, которая единственная может создать устойчивую основу для экономического роста, находится в весьма неразвитом состоянии. Российские институты (как экономические, так и

¹ Это выражение использовал Хосе Лопес Портильо (мексиканский президент в 1976—1982 гг.), когда на волне нефтяного бума ему казалось, что страна теперь будет двигаться от хорошего к лучшему. Через несколько лет все кончилось крахом.

политические) пока вряд ли способны смягчать и корректировать как последствия ухудшения экономической конъюнктуры, так и политические последствия возможного экономического кризиса.

Замедление, а то и спад экономического роста, в нашей ситуации чреват не только экономическими проблемами, но и политическими потрясениями. Угроза серьезного замедления роста может привести к неадекватной реакции властей, что лишь усугубит экономические трудности. Очень многое в нашем дальнейшем развитии зависит от способности властей адекватно и спокойно встречать кризисные явления. Поэтому важнейшей проблемой современной политической и экономической системы России является ее способность адекватно реагировать на возможные шоки. Это будет главный экзамен на зрелость, который предстоит выдержать российской политической и экономической элите.

В среднесрочной перспективе для обеспечения устойчивого экономического роста российская политическая и экономическая элита должна будет решать ряд важных проблем. Рассмотрим некоторые из них, являющиеся приоритетными.

Прежде всего следует выделить два фундаментальных обстоятельства, ставящих под вопрос возможность устойчивого экономического роста России в стратегической перспективе. Речь идет о демографических проблемах и состоянии политико-правовых институтов.

Экономическая история не знает моделей устойчивого длительного современного экономического роста при сокращающейся численности населения. Разумеется, отсутствие исторического прецедента не делает задачу нерешаемой в принципе. Однако такая ситуация ставит перед Россией очень серьезный вывод с учетом перспектив сокращения численности населения страны. Это означает, что предстоит или найти какие-то принципиально новые инструменты (институты) поддержания роста, или решать проблему при помощи адаптации мигрантов.

Очень проблематично выглядит ситуация с институциональной средой, прежде всего с обеспечением политико-правовой основы экономического роста. Вот уже на протяжении ряда лет международные сопоставления свидетельствуют об ухудшении в России ситуации с коррупцией, эффективностью деятельности госаппарата и судебной системы. Между тем устойчивый экономический рост несовместим с ухудшением институтов.

Важнейшим стратегическим вызовом будет обеспечение качества экономического роста, остающегося преимущественно количественным. Хотя сектора услуг растут высокими темпами, однако это в основном традиционные услуги (прежде всего торгово-посредническая деятельность), а никак не высокотехнологичные. Техно-внедренческие особые экономические зоны развиваются, но пока не стали реальными точками роста инноваций, способных оказывать сколько-нибудь значимое влияние на характер экономического роста. Россия развивается в рамках и в логике индустриальной модели, а в этой системе координат у нее нет серьезных конкурентных преимуществ — ни по трудовым ресурсам, ни по природно-климатическим параметрам¹. Впрочем, структурная трансформация — длительный процесс, который медленно накапливает потенциал и лишь со временем может раз-

¹ Существуют исследования, доказывающие принципиальную неконкурентоспособность российской экономики при сохранении индустриальной парадигмы, что объясняется набором естественных (прежде всего природно-климатических) факторов. Однако особенности постиндустриальной (информационной) экономики существенно меняют значение подобных факторов и позволяют по-новому взглянуть на проблемы национальной конкурентоспособности (см., например: *Lynch Allen C. Roots of Russia's Economic Dilemmas: Liberal Economics and Liberal Geography // Europe-Asia Studies. 2002. Vol. 54. № 1*).

вернуться во всей полноте. Хотя о том, происходит ли накопление предпосылок для структурного рывка, заранее сказать невозможно¹.

В центре внимания должны находиться не цифры по темпам роста, а его качество и то влияние, которое рост оказывает на повседневную жизнь граждан. Отсутствие качественных сдвигов станет серьезным тормозом на пути экономического роста, за чем последует возобновление отрыва от наиболее развитых стран мира. Так уже неоднократно происходило у нас в прошлом. Важнейшими параметрами экономического развития станут такие показатели, как устойчивость роста на протяжении длительного времени; отсутствие сильных колебаний в темпах; обеспечение максимальной независимости экономического развития от факторов, находящихся вне контроля национального правительства, прежде всего от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры; низкие параметры инфляции; снижение уровня социальной дифференциации населения; улучшение состояния окружающей среды; улучшение здоровья населения (измеряемого прежде всего показателями младенческой смертности и статистикой заболеваний); рост доверия общества к базовым институтам, обеспечивающим функционирование общества и государства (прежде всего к судебной и правоохранительной деятельности, к госаппарату и вооруженным силам).

Подчеркивая приоритетность институциональных проблем, нельзя забывать о необходимости обеспечивать и укреплять макроэкономическую стабильность, достигнутую за предыдущее десятилетие. На протяжении длительного периода казалось, что эти проблемы в России уже решены. Однако кризис 2008 г. продемонстрировал, насколько неустойчивой является обретенная Россией стабильность и как осторожно надо относиться к факторам и инструментам ее поддержания.

Денежная и финансовая стабилизация — важнейшее достижение России, ее существенное отличие от многих других переходных экономик, условие формирования благоприятного инвестиционного климата. Главными факторами обеспечения макроэкономической стабильности в настоящее время являются проведение сбалансированной бюджетной политики, сохранение режима плавающего валютного курса, значительные золотовалютные резервы Центрального банка, а также ответственная финансовая политика.

Особое внимание в будущем надо будет уделять проблемам быстрого роста частной (а точнее, квазичастной) внешней задолженности. Этот рост связан не только с безответственным (или недостаточно ответственным) поведением заемщиков и кредиторов на рынке, ведь многие предприятия-заемщики тесно связаны с государством и действуют в логике «приватизации прибылей и национализации убытков». Так они воспринимаются и на финансовом рынке, агенты которого понимают, что в случае кризиса крупнейшие российские частные заемщики смогут рассчитывать на поддержку федерального бюджета. Тем самым возникает ситуация, известная со времен азиатского кризиса 1997 г. как *moral hazard* — одни могут безответственно занимать деньги, а другие давать их без достаточных для того оснований.

Однако есть и более серьезная проблема, а именно узость внутреннего финансового рынка. Для экономического роста фирмам требуются в первую очередь значительные кредитные ресурсы, которые важнее, чем поступления с рынка цен-

¹ Следует помнить опыт развитых стран Запада, которые в 1970-е годы, как казалось многим наблюдателям, топтались на месте, демонстрируя миру низкие темпы роста и высокую инфляцию, тогда как на самом деле в них накапливались предпосылки для мощного структурного рывка.

ных бумаг. Фирмы не могут найти эти средства на внутреннем рынке и должны обращаться к внешним кредиторам. Тем самым усиливается их уязвимость по отношению к внешним шокам, включая курсовые риски.

Значительные внешние заимствования создают еще одну проблему для экономической политики — они ограничивают возможность денежных властей адекватно реагировать на изменения внешнеэкономической конъюнктуры. В частности, снижение цен на топливно-энергетические ресурсы создало бы условия для плавного снижения курса рубля, что благоприятно сказалось бы на конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей. Однако этому, скорее всего, будут противодействовать должники, для которых такое развитие событий означает удорожание взятых ранее кредитов. Между тем крупнейшие должники в большинстве своем относятся к влиятельным группам давления и имеют возможность влиять на принятие решений в институтах власти.

Проблемой является и обеспечение стабильности функционирования российского энергетического комплекса. Развитие российской экономики будет требовать топливно-энергетических ресурсов в возрастающем объеме. Между тем активность энергетических (нефтяных и газовых прежде всего) компаний по разведке и разработке новых месторождений находится на крайне низком уровне. Основное их внимание сосредоточено на политической борьбе и диверсификации, связанной с приобретением непрофильных активов. На это тратятся значительные средства, в том числе и от международных кредитов. Мы продолжаем считать себя крупной энергетической державой (появился в последнее время даже термин «энергетическая сверхдержава»), видя в этом и одно из фундаментальных устоев все той же «суверенной демократии». Однако реальное развитие событий может очень быстро привести к разочарованию. Энергетический же кризис отнюдь не благоприятствует политической стабильности и устойчивости дальнейшего экономического роста. Он сам может оказаться мощным фактором, провоцирующим рецессию.

Серьезные риски несут инвестиционные проекты, реализуемые в логике частно-государственного партнерства (ЧГП). Эта модная в настоящее время модель предполагает взаимодействие государственных и частных средств при решении крупных народнохозяйственных задач. Предполагается, что частный бизнес вкладывает средства в строительство предприятий, а государство — в связанную с ними инфраструктуру. Вся практика участия государства в бизнесе свидетельствует, что оно (это участие) оказывается неэффективным и требует существенно больших временных и финансовых затрат, чем это первоначально предполагается. В результате не исключена ситуация, когда частный бизнес последовательно реализует свою часть проекта, а государство отстает (и весьма значимо) от согласованного графика. Такая ситуация будет существенным образом снижать эффективность проектов.

Наконец, уже в ближайшее время предстоит дать ответ на вопрос о стратегическом пути развития России — будет ли он нацелен на комплексную модернизацию или мобилизацию. В политических заявлениях 2008 г. неоднократно звучало, что курс на модернизацию остается неизменным. Это должно найти подтверждение в практических действиях политической и экономической элиты страны.

Глава 2

Экономический рост 2000—2007 гг.: основные этапы, факторы и закономерности

2.1. Экономический рост 2000—2007 гг.: общая характеристика и внешний контекст

За рассматриваемый период в российской экономике произошли впечатляющие изменения. В целом за 9 лет рост ВВП, начавшийся во II квартале 1999 г., составил 83% к уровню 1998 г. (за 2000—2007 гг. ВВП вырос на 72%). Размер ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности) увеличился с 6758 долл. в 1999 г. до 14 692 долл. в 2007 г.¹ Золотовалютные резервы ЦБ, составлявшие на 1 января 2000 г. 12,45 млрд долл., на начало 2008 г. достигли 477,9 млрд долл. Объем российского экспорта вырос со 105 млрд долл. в 2000 г. до 354,4 млрд долл. в 2007 г., а объем накопленных иностранных инвестиций — с 30 млрд долл. на начало 2000 г. до более 200 млрд на конец 2007 г. Объем выпуска промышленной продукции по итогам 2007 г. составил 160% от уровня 1999 г., а оборот розничной торговли вырос в 2,4 раза. Весьма быстро — в среднем на 11% в год в течение 8 лет — росли реальные располагаемые доходы населения.

Вместе с тем на начало 2008 г. в российской экономике сохранялись серьезные диспропорции, составляющие главные вызовы долгосрочного экономического развития страны. Основными среди них остаются (и это в целом является сегодня предметом консенсуса экономической, политической и деловой элиты):

- несбалансированность структуры экспорта и зависимость доходов экономики от конъюнктуры сырьевых рынков (доля топливно-энергетических товаров в экспорте составила в 1999 г. 44%, а в 2007 г. возросла до 62%, в целом сырьевой экспорт, включая металлы, лесоматериалы и каменный уголь, составил $\frac{3}{4}$ всего российского экспорта 2007 г.; в то же время доля машин и оборудования в экспорте снизилась с 8,8% в 2000 г. до 5,6% в 2007 г.);
- низкая диверсификация экономики (нефтегазовый комплекс обеспечивал в 2005—2007 гг. в среднем свыше 40% доходов федерального бюджета; в 2000—2002 гг. на него приходилась примерно четверть всех доходов);
- недостаточная конкурентоспособность российских товаров (в то время как стоимостной объем экспорта с 2000 по 2007 г. увеличился в 3,5 раза, объем импорта — в 5 раз);

¹ World Economic Outlook Database. IMF. April 2008.

- слабость институциональной среды, институциональная стагнация (международные рейтинги, оценивающие качество институциональной среды и государственного управления, фиксировали определенные улучшения российских показателей в начале 2000-х годов и их стагнацию с середины десятилетия на фоне значительного роста такого показателя, как доля ВВП на душу населения¹);
- низкая доля прямых иностранных инвестиций в общем притоке капитала (если в 2000 г. на прямые инвестиции пришлось около 40% всех иностранных инвестиций, то в 2005—2007 гг. их доля снизилась до 25—30%).

Задачи диверсификации экономики, повышения ее конкурентоспособности, укрепления институциональной среды и улучшения инвестиционного климата были сформулированы в качестве приоритетов экономической политики еще в начале рассматриваемого периода («программа Грефа»). Однако ускоренный экономический рост 2000—2007 гг., как видим, способствовал не сглаживанию, но, наоборот, углублению отмеченных диспропорций. Это обстоятельство особенно остро ставит вопрос о природе и качестве российского экономического роста в рассматриваемом периоде, факторах и закономерностях, определявших экономическую динамику.

Характеризуя внешний контекст и внешние условия российского экономического роста, необходимо прежде всего отметить, что на протяжении рассматриваемого периода он наблюдался во всех странах СНГ, переживших, как и Россия, в 1990-е годы глубокий трансформационный спад. При этом большинство стран СНГ перешли к фазе роста раньше России — еще в 1996—1997 гг., а 2000 год, когда Россия продемонстрировала рекордные 10% роста ВВП, был первым годом роста экономик *всех без исключения* стран СНГ. В 2001—2002 гг. по темпам роста ВВП Россия находилась в хвосте списка: рост в районе 5% при среднем по СНГ 7—7,5%. В дальнейшем ее положение стабилизировалось во втором эшелоне растущих стран СНГ (около 7—7,5% в год), в то время как группа лидеров (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан) ежегодно росли на 10% и более. При этом накопленный на начало 2008 г. по сравнению с 1999 г. рост ВВП России оказывается меньшим, чем, например, у Украины (72 и 76% соответственно), не говоря уже о Казахстане, удвоившем за это время свой ВВП. Эти различия могут быть, впрочем, связаны с глубиной и особенностями пережитого этими странами трансформационного спада, однако не отменяют того вывода, что экономический рост в России в целом не отклоняется от общего для стран СНГ тренда. Экономический рост в странах СНГ характерен был на протяжении всего этого периода как для экспортеров топливных товаров, так и для импортеров, а резкое подорожание нефти в 2003—2007 гг. очевидным образом не сказалось на темпах роста тех и других. Тот факт, что в середине 2000-х годов в одних странах ужесточился внутрисполитический режим (Узбекистан, Россия), а в других, напротив, происходила либерализация и внутрисполитическая нестабильность сохранялась на высоком уровне (Украина, Грузия), также существенно не сказался на отклонении от средних темпов роста по странам СНГ². Все это еще раз свидетельствует

¹ См.: Фрейнкман Л., Дашкеев В. Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4.

² Сразу после «цветных» революций в Грузии, Украине и Киргизии темпы роста ВВП достаточно резко падали (5,8% в Грузии в 2004 г. — худший показатель для этого года по СНГ, в 2005 г. темпы роста на Украине упали до 2,7%, а в Киргизии до нуля), однако уже в следующем году снова оказывались на высоком уровне (9,6% — в 2006 г. в Грузии, 7,1% — в 2006 г. на Украине, 8,2% — в 2007 г. в Киргизии).

в пользу гипотезы, что переход к фазе роста в странах СНГ — и в России в том числе — на рубеже 1990—2000-х годов был обусловлен в первую очередь общими закономерностями трансформационного цикла постсоветских экономик¹. К концу 1990-х годов был в целом завершен процесс первичной реструктуризации имущественных отношений, частичной реструктуризации промышленности и сформирована новая система внутренних и внешних экономических связей и рынков, а инфляция снизилась до уровня, не препятствующего экономическому росту (подробнее см. главу 4).

Экономический рост в России в 2000—2007 гг. происходил на фоне значительных изменений в мировой экономике. Наиболее яркими из них, оказавшими влияние на характер мировой торговли и инвестиционных потоков в этот период, стали, во-первых, значительный рост производства промышленных товаров в развивающихся странах (прежде всего в азиатских), во-вторых, низкие ставки рефинансирования в США и, в-третьих, быстрый рост цен на сырьевые товары.

Наибольшее влияние на российскую экономику оказывала ценовая конъюнктура нефтяного рынка. Начавшийся в 1999 г. рост цен на нефть не прекращался на протяжении всего рассматриваемого периода. При этом взгляды экономических агентов на стоимость нефти менялись на протяжении восьмилетки принципиальным образом. Так, в 2000 г., несмотря на скачок нефтяных цен в 1998—2000 гг. (с уровня 12 долл. за баррель до уровня 25 долл. за баррель), среди ведущих производителей и потребителей, а также ведущих экспертных институтов существовало общее представление, что ценовой коридор в 15—28 долл. за баррель является долгосрочным (до 2020 г.) ориентиром и отражает равновесие спроса и предложения в обозримом будущем. Однако к началу 2008 г. цена на нефть была почти в 4 раза выше цен на начало 2000 г. При этом предельные прогнозные значения для нефтяных цен на период 2010—2020 гг., которые были опубликованы ведущими экспертными институтами в 2007 г., составили коридор в 40—89 долл. за баррель². Эти новые представления привели к решительным изменениям в оценке перспектив и возможностей российской экономики по сравнению с теми, которые вырисовывались в начале 2000-х годов, когда доходы от сырьевого экспорта представлялись важным фактором стабилизации бюджета и валютных запасов, но не рассматривались в качестве ресурса ускоренного экономического развития и экономической экспансии.

В начале 2000-х годов обозначилась тенденция к росту мировых цен и на другие товары традиционного российского экспорта. Несмотря на то что ценовая динамика здесь была подвержена сильным колебаниям, в 2007 г. по сравнению с 2000 г. цены на уголь выросли в 2,3 раза, на медь — почти в 4, на алюминий — в 1,7, на никель — в 4,3 раза. В целом можно сказать, что изменение конкурентной ситуации на мировых рынках промышленной продукции и услуг привело к тому, что цены на традиционные товары российского импорта за рассматриваемый период остались практически неизменными, в то же время цены на товары традиционного российского экспорта значительно (в разы) выросли (подробнее см. главу 25). Это изменение оказывало самое непосредственное влияние на российскую экономику и задавало определенный (инерционный) сценарий ее развития.

¹ «Надо понять, что и постсоциалистическая рецессия (адаптационный спад производства), и последующее восстановление — это единый процесс, сущность которого заключается в структурной перестройке экономики» (*Гайдар Е.* Долгое время. Россия в мире: Очерки экономической истории. М., 2005. С. 399).

² Annual Energy Outlook. 2007 ([http://www.eia.doe.gov/oiaf/archive/aeo07/pdf/0383\(2007\).pdf](http://www.eia.doe.gov/oiaf/archive/aeo07/pdf/0383(2007).pdf)).

Еще одной глобальной тенденцией мирового рынка в 2000-е годы стал значительный рост ликвидности финансовых рынков и сформировавшаяся тенденция масштабного притока капитала на рынки развивающихся стран. Тенденция оттока капиталов с развивающихся рынков (после волны кризисов в 1997—1998 гг.) сменилась в 2003 г. на противоположную. Приток капитала на развивающиеся рынки стремительно рос, фактически удваиваясь в размере каждые два года (если в 2003 г. он составил, по данным Всемирного банка, 274 млрд долл., то в 2007 г. — 1025 млрд¹). Избыток ликвидности заставил инвесторов серьезно пересмотреть свой взгляд на развивающиеся рынки и риски инвестирования в них. Эта тенденция также начала самым серьезным образом влиять на возможности экономического роста в России начиная с 2005 г. Общий объем внешних обязательств российских банков и нефинансовых предприятий в 2005 г. увеличился до 71,7 млрд долл. (против 38,8 млрд долл. годом ранее). В 2006 г. он превысил 105 млрд долл., а в 2007 г. — 205 млрд. В результате в России уже с 2005 г. по итогам года фиксировался чистый приток капитала, в 2006 г. его размер достиг 42 млрд долл., в 2007 г. — 83 млрд.

Отметим, что в начале рассматриваемого периода (2000—2002) темпы роста ВВП в России были заметно выше, чем в среднем по группе стран с развивающимися и переходными экономиками (испытывавшими трудности в связи с оттоком капитала), в следующие пять лет (2003—2007), когда переходные экономики продемонстрировали резкое увеличение темпов роста, российские результаты в основном соответствовали среднему значению темпов роста ВВП для всех стран этой группы, но в то же время заметно отставали от темпов роста наиболее динамичной подгруппы — развивающихся стран Азии (табл. 2.1).

Таблица 2.1

**Темпы роста ВВП России и некоторых групп стран в 2000—2007 гг.,
% к предыдущему году**

| Регион | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Россия | 10,0 | 5,1 | 4,7 | 7,3 | 7,2 | 6,4 | 7,4 | 8,1 |
| Страны СНГ | 9,1 | 6,0 | 5,2 | 7,8 | 8,2 | 6,5 | 8,2 | 8,5 |
| Развивающиеся и переходные экономики | 5,9 | 3,8 | 4,7 | 6,2 | 7,5 | 7,0 | 7,7 | 7,9 |
| Развивающиеся страны Азии | 6,9 | 5,7 | 6,8 | 8,1 | 8,6 | 9,0 | 9,6 | 9,7 |
| Страны Центральной и Восточной Европы | 4,9 | 0,4 | 4,2 | 4,8 | 6,9 | 6,0 | 6,6 | 5,8 |

Источники: World Economic Outlook Database. IMF. 2008; Росстат.

Три перечисленных обстоятельства — преодоление трансформационного спада всеми странами СНГ, изменение конъюнктуры сырьевых рынков и конъюнктуры капитальных потоков стали *внешним контекстом* российского экономического роста 2000—2007 гг. Вместе с тем на протяжении этого периода характер и интенсивность воздействия внешних факторов на экономическую динамику в России существенно менялись, как и соотношение внешних и внутренних факторов роста. Наконец, значительным изменениям была подвержена и экономическая политика, что также оказывало влияние на качество роста и его структуру в отраслевом разрезе.

¹ The World Bank: Global Development Finance. 2008.

В целом, рассматривая совокупность этих меняющихся факторов, можно выделить три качественно различных периода российского экономического роста — **1999—2002 гг.**, **2003—2005 гг.** и **2005—2007 гг.** Границы между периодами, разумеется, не являются четкими: снижение значимости одних факторов оказывается временем роста значимости других. Еще менее четки этапы трансформации экономической политики. Эти изменения происходят не в результате смены правительства по итогам выборов, но постепенно, по мере изменения веса различных элитных групп в структурах исполнительной власти. Напомним, что незадолго до выборов в Государственную Думу в декабре 2003 г. ушел в отставку А.С. Волошин, руководивший президентской администрацией в 1998—2003 гг., а накануне президентских выборов сменился и глава правительства. Эти отставки отразили изменения в расстановке политических сил, определившие глубокие различия в экономической политике на протяжении первого и второго президентских сроков В.В. Путина.

2.2. Экономический рост и экономическая политика в 2000—2004 гг.

2.2.1. Первый период экономического роста (2000—2002): «затухающий» цикл

Экономический рост в России начался во II квартале 1999 г. Спусковым механизмом для его старта стало преодоление политического и финансового кризиса 1998 г., в частности, сокращение дефицита бюджета и девальвация национальной валюты¹. Резкая девальвация рубля и сокращение импорта, инициировавшие активные процессы импортозамещения, привели к значительному оживлению российской промышленности уже в 1999 г.; в результате темпы роста производства потребительских товаров значительно превышали по итогам 1999 г. общие темпы прироста ВВП (совокупный рост легкой и пищевой промышленности составил 8,7% при росте ВВП на 6,4%).

Рост цен на нефть в конце 1999—2000 г. (среднегодовая цена барреля нефти марки Urals в 2000 г. составила 26,5 долл., что в 1,5 раза выше среднегодовой цены 1999 г.) существенно изменил характер российского промышленного роста. Расширение внешнего спроса и значительный приток валютной выручки обеспечили всплеск инвестиций и рекордные темпы роста экономики (рост ВВП на 10% при росте инвестиций в основной капитал на 17%). Однако локомотивами экономического роста стали теперь сырьевые отрасли, наращивавшие объемы экспортных поставок и формировавшие инвестиционный спрос в смежных отраслях. Уже в 2000 г. рост производства нефти составил 6%, в 2001 г. — 7,7, а в 2002—2004 гг. держался на уровне 9—11% в год, внося большой вклад в общие темпы роста промышленности. Значительную поддержку экономическому росту оказывали смежные отрасли (химические производства), а также металлургия (прирост производства в 2000 г. — более 15%). В то же время приток валютной выручки фор-

¹ Этот кризис, его последствия и процесс выхода из него подробно описаны в кн.: Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002. М.: ИЭПП, 2003.

мировал тенденцию к быстрому укреплению рубля и росту внутренних цен, в результате рост производства в потребительском секторе быстро замедлялся.

Ощутимое снижение внешнего спроса и цен на нефть в I квартале 2001 г. (с 27,78 долл. за баррель нефти марки Urals до 23,68 долл.) совпало с замедлением роста инвестиций в основной капитал. При этом по итогам года экспортные доходы остались практически на уровне 2000 г. (преимущественно за счет наращивания физических объемов экспорта), однако положительное сальдо счета текущих операций сократилось с 11,67 млрд долл. в I квартале до 6,2 долл. в IV квартале 2001 г. Прирост инвестиций колебался в течение года в диапазоне 6—11% к соответствующему периоду предыдущего года. А темп роста ВВП снизился до 5% по итогам 2001 г. Схожая картина наблюдалась и в 2002 г.: на фоне небольшого роста доходов от экспорта (около 5%) сальдо текущего счета продемонстрировало снижение почти на 15%, поквартальный прирост инвестиций колебался в диапазоне 2—4%, а темпы роста не дотягивали до 5%. Наиболее драматическое снижение темпов роста наблюдалось в промышленности — с 11,9% в 2000 г. до 4,9% в 2001 г. и 3,7% в 2002 г. Темпы роста в обрабатывающих отраслях снизились до минимальных значений (2% — в 2001 г., 1,1% — в 2002 г.).

Таким образом, в первом периоде российского экономического роста можно выделить три фазы: первая фаза динамичного роста (вторая половина 1999 — начало 2000 г.) протекала на фоне девальвации рубля и резкого снижения относительных внутренних цен. Локомотивом роста выступал внутренний спрос, который в этой ситуации не мог быть удовлетворен за счет импорта. В дальнейшем ключевым фактором российского экономического роста стал фактор внешнего спроса; внутренний спрос и инвестиции «следовали» за ним. Заметные колебания цен на нефть и соответствующие колебания доходов от экспорта совпадали с перепадами в уровне инвестиционной активности. Во второй фазе (конец 1999—2000 г.) увеличение притока экспортной выручки оказывало значительное стимулирующее воздействие на экономический рост, но в то же время вызвало побочные эффекты — укрепление рубля, быстрый рост внутренних цен и тарифов («инфляция издержек»). Рентабельность производства, ориентированного на внутренний спрос, снижалась. Возобновилась тенденция к опережающему росту импорта: несмотря на ухудшение внешней конъюнктуры, в 2001 г. рост импорта составил 20% к уровню предыдущего года против 13% в 2000 г. Снижалась и рентабельность добывающих отраслей (за счет роста цен на инвестиционные товары и укрепления рубля), что, в свою очередь, вело к снижению инвестиционной активности. Несмотря на то что экспортные доходы фактически остались на прежнем уровне (за счет роста физических объемов экспорта), они уже не оказывали достаточного стимулирующего влияния на экономическую динамику. Совокупность этих факторов вела к «затуханию» роста в третьей фазе (2001—2002).

2.2.2. Второй период экономического роста (2003—2005): основные факторы и тенденции

С 2003 г. российская экономика вступила в новый период: в отличие от периода 2000—2002 гг., когда среднегодовые доходы от экспорта оставались примерно на одном уровне (101—107 млрд долл.), теперь рост мировых цен на сырье обеспечивал постоянный и значительный рост стоимости российского экспорта и положительного сальдо по счету текущих операций: в 2003 г. прирост к уровню предыдущего года составил 21%, в 2004 г. — 68, в 2005 г. — 42, в 2006 г. — 12% (лишь

в 2007 г. тенденция оказалась сломленной: несмотря на продолжившийся рекордный рост сырьевых цен, положительное сальдо счета текущих операций уменьшилось на 19%). Как и в предыдущие годы, рост доходов от экспорта совпадает с заметным колебанием в уровне инвестиционной активности: годовой прирост инвестиций в основной капитал подсакивает в 2003—2005 гг. до уровня 10—14%. А темпы роста ВВП выходят на уровень 7% в год.

В начале 2003 г. цены на нефть держались выше психологически важной отметки 30 долл. (в среднем за I квартал — 31,45 долл. за баррель нефти марки Brent), и хотя по итогам года они совсем незначительно превысили среднегодовой показатель 2000 г. (27,04 долл. за баррель нефти марки Urals против 26,63 долл. в 2002 г.), расширение российского сырьевого экспорта (за счет роста объемов экспорта нефти, а также роста цен на никель и продукцию черной металлургии) обеспечивало внушительное увеличение экспортных доходов и положительного сальдо счета текущих операций. При этом номенклатура высокорентабельного сырьевого экспорта расширилась, а соответственно сферы приложения инвестиций. В 2004 г. цена нефти вышла за пределы коридора, в рамках которого она колебалась в предыдущие пять лет (среднегодовая цена нефти марки Brent составляет 38,2 долл. против 28,8 долл. в 2003 г.), что обеспечило новый виток роста экспортных доходов. Продолжается и начавшийся еще в 2003 г. быстрый рост цен на продукцию черной металлургии (почти в 2 раза в течение 2004 г.).

Вместе с тем в рамках этого периода качество экономического роста существенно меняется. Темпы роста как в секторе добычи полезных ископаемых, так и в обрабатывающих производствах в 2004 г. резко снизились: в I квартале рост в обоих секторах составлял по 10%, в IV квартале — 6 и 5 соответственно, а в I квартале 2005 г. опустился до 2%. Однако экономическому росту оказала поддержку обозначившаяся тенденция роста внутреннего спроса. Это определялось, с одной стороны, растущими потребностями сырьевых отраслей в инвестиционных товарах (ежегодные темпы роста производства машин и оборудования в 2003—2004 гг. составляли 20%, а электро-, электронного и оптического оборудования — 39% в год), а с другой — значительным увеличением платежеспособного спроса населения вследствие устойчивого роста доходов в предшествующие годы (ежегодный прирост реальных располагаемых доходов в 2000—2002 гг. составлял, по данным Росстата, 10—12%, а в 2003 г. достиг 15%). В результате реальные располагаемые доходы населения в 2004 г. в 1,7 раза превосходили соответствующие значения 1999 г. Рост фактического потребления домашних хозяйств с 2004 г. превысил 10% в год. В итоге рост ВВП в 2004 г. в значительной мере определялся ускоренным ростом в секторах, удовлетворяющих внутренний спрос, — строительстве, торговле, а также секторе услуг транспорта и связи. Так, например, прирост оборота розничной торговли составил 13,3% против роста в 2003 г. на 8,8%. Сформировавшиеся за этот период тенденции имели продолжение в 2005 г. и в значительной степени определяли качество экономического роста в последующие годы.

2.2.3. Экономическая политика в 2000—2004 гг.: преемственность и непоследовательность

Экономическая политика первого президентского срока В. Путина (2000 — начало 2004 г.) характеризовалась как последовательность подходов и действий в сфере денежно-кредитной и бюджетной политики, так и заметной непоследовательностью в структурной политике.

Очевидным приоритетом экономической политики правительства на протяжении рассматриваемого периода оставалась макроэкономическая стабилизация. Твердость в проведении такой политики определялась не только внутренними задачами, но и давлением внешних факторов — обязательствами перед кредиторами и необходимостью соблюдения графиков выплаты внешнего долга. На протяжении всего периода бюджет оставался профицитным (в 2000 г. размер профицита составил 1,4% ВВП, в 2004 г. — 4,3%). Правда, в 2002—2003 гг. обозначилась тенденция к росту расходов: расходы федерального бюджета выросли со среднего уровня 14,5% ВВП, характерного для 2000—2001 гг., до среднего уровня 18,5%; расходы бюджета расширенного правительства выросли с 34,7 до 36,2% ВВП. Однако в 2004 г. наблюдалось некоторое снижение уровня расходов. Стабилизации бюджета способствовало успешное проведение налоговой реформы.

В 2003 г. были сформулированы принципиальные подходы в области денежно-кредитной и бюджетной политики в условиях растущих сырьевых цен и значительного притока валютной выручки. Решение о создании Стабилизационного фонда обозначило выбор в пользу сбережения части конъюнктурных доходов, в той же логике лежало и решение об использовании дополнительных доходов для досрочного погашения государственного внешнего долга. Приоритетом денежной политики в условиях значительного притока валюты была провозглашена задача снижения инфляции при одновременном сдерживании темпов укрепления рубля. Антиинфляционная политика в этом периоде была в целом успешной, что выразилось в последовательном снижении инфляции в 2000 — 2003 гг. с 20 до 12% (подробнее см. главу 6).

Приоритеты структурной политики на протяжении большей части этого периода определялись подходами, выработанными еще накануне президентских выборов 2000 г. («программа Грефа»). Целью экономической политики была провозглашена постепенная модернизация экономики и институциональной среды в направлении той модели, которая характерна для стран ОЭСР. Предполагалось, впрочем, что стратегия продвижения по этому пути может и должна быть градуалистской (в противоположность «революционным» изменениям 1990-х годов). Вместе с тем подразумевалось, что основным содержанием такой модернизации станет ограничение участия государства в хозяйственной деятельности и улучшение качества предоставляемых государством услуг — повышение эффективности регулирования экономики, устранение конфликта интересов между регулированием и оказанием услуг, рационализация бюджетирования и социальной политики.

Несмотря на то что часть мероприятий, предусмотренных «программой Грефа», в 2000—2002 гг. осуществлялась успешно, сопротивление ее целям и подходам нарастало с разных сторон. Если реформа РАО ЕЭС все же была запущена, то реформы двух других госмонополий — «Газпрома» и РЖД — были фактически блокированы после смены менеджмента в этих компаниях. Усилия, направленные на дерегулирование экономики, дали краткосрочный эффект, но не привели к системным изменениям в этой сфере и со временем нивелировались новыми регуляционными механизмами. Не была реализована и сформулированная в программе задача вступления в ВТО в течение двух лет. В целом можно сказать, что заявленные институциональные реформы не имели достаточной политической поддержки ни со стороны государственной бюрократии, ни со стороны бизнеса.

Важно отметить еще одно направление реальной экономической политики 2002—2005 гг. — это увеличение как номинальной, так и фактической налоговой нагрузки на топливно-энергетический сектор (НДПИ, борьба с внутренними

офшорами и трансфертными ценами). Эти действия, с одной стороны, лежали в русле нормализации налогового режима, а с другой — на фоне значительного роста нефтяных доходов вели к концентрации рентных доходов в руках государства, что, в свою очередь, открыло возможности для наращивания расходов бюджета в 2002—2003 гг., а также позволило перейти к политике опережающего роста доходов населения, позволившей поддержать темпы роста за счет расширения платежеспособного спроса.

Курс на увеличение налоговой нагрузки на сырьевой сектор стал одной из важных политических пружин «дела ЮКОСа», которое, однако, по последствиям далеко вышло за границы налоговой проблематики. Фактически именно «дело ЮКОСа» стало «трамплином» для оформления новых политических подходов к целям и приоритетам экономической политики; ключевым элементом этих новых подходов явилось переосмысление роли государства в сырьевом секторе в сторону расширения его прямого участия в хозяйственной и экономической деятельности. В результате ряд принципов и институциональных целей «программы Грефа» оказался неактуален. В практической плоскости «дело ЮКОСа» поставило под сомнение сложившиеся права собственности в топливном секторе, открыло период неопределенности во взаимоотношениях собственников и государства и инициировало перераспределение активов в пользу подконтрольных государству компаний (поглощение основных подразделений ЮКОСа и приобретение в конце 2004 г. дочерними структурами «Газпрома» компании «Сибнефть»), что в свою очередь привело к резкому сокращению прироста инвестиций и темпов роста в топливном секторе и добывающей промышленности уже в 2004 г.

Таким образом, можно сказать, что в 2003—2004 гг. началась постепенная трансформация экономического роста от модели преимущественно «экспортно-сырьевой» к модели «потребительско-сырьевой». В рамках исходной модели главными «локомотивами» роста и генераторами инвестиций выступали крупные сырьевые холдинги, которые, как предполагалось, способны не только обеспечивать экономический рост, но и осуществлять политику постепенной диверсификации экономики. Соответственно сохранение конкурентных преимуществ таких компаний в условиях умеренных сырьевых цен (за счет относительно низких внутренних издержек и умеренного налогового бремени) выглядело одним из приоритетов экономической политики. В рамках же новой политики, формировавшейся на фоне дальнейшего роста сырьевых цен, рентные доходы все более сосредоточивались в руках государства, инвестиционная активность и инвестиционные возможности сырьевых холдингов сокращались, а двигателем роста все более становилось расширение внутреннего спроса, поддерживаемое опережающим ростом доходов населения.

2.3. Экономический рост и экономическая политика в 2004—2007 гг.

Наиболее яркими особенностями экономического роста и экономической политики в 2004—2007 гг. (на протяжении второго президентского срока В.В. Путина) стали неуклонное расширение внутреннего спроса, резкое изменение ситуации в сфере притока капитала, создававшее условия для перехода к «инвестиционной» модели роста, дальнейшее расширение прямого участия государства в экономической деятельности и, наконец (в конце рассматриваемого периода), отход от консервативной бюджетной политики в пользу расширения инвестиционной активности государства.

2.3.1. Особенности «переходной» фазы экономического роста (2003—2005): новые стимулы и старые ограничения

В 2005 г. на фоне продолжающегося роста цен на товары традиционного российского экспорта в российской экономике наблюдалось некоторое замедление темпов роста ВВП. Несмотря на то что по итогам 2004 г. они оказались практически такими же, как и в 2003 г. (7,2%), в действительности со II квартала 2004 г. по I квартал 2005 г. имело место их довольно значительное замедление (с 8% в I квартале 2004 г. до 5% в I квартале 2005 г.). В 2005 г. рост промышленного производства снижается до 4% (вместо 8% в 2004 г.). Причиной этого стало быстрое сокращение прироста как в секторе добычи полезных ископаемых, так и в обрабатывающих производствах. Снижение инвестиций в топливный комплекс в 2002—2003 гг. было связано с неблагоприятной динамикой нефтяных цен в 2001—2002 гг. Однако в 2004 г., несмотря на значительный рост цен, объем инвестиций в отрасли снизился наиболее заметно — на 20%. Иностранные инвестиции в добывающий сектор снизились с 8766 млн долл. в 2004 г. до 5165 млн в 2005-м (данные Росстата). Как уже упоминалось, эта динамика отразила серьезные перемены в экономической политике правительства в топливно-энергетическом секторе, инициировавшие процесс перераспределения активов в нем.

Вместе с тем, анализируя экономическую динамику 2003—2005 гг., следует отметить наличие тех же закономерностей, которые прослеживались в 2000—2002 гг. Рост доходов от сырьевого экспорта в 2003 г. формировал значительный инвестиционный спрос и стимулировал ускорение темпов роста, однако вызвал и ряд негативных сопутствующих эффектов: значительное ускорение (со второй половины 2003 г.) темпов укрепления реального эффективного курса рубля, а также существенное повышение внутренних цен и тарифов. Рост сырьевых цен на внешних рынках «переносится» на внутренний рынок: рост цен производителей в топливной и металлургической промышленности в 2004 г. превысил 60% по сравнению с уровнем предыдущего года; резко выросли потребительские цены на газ и бензин. Затем быстрый рост цен распространился на химию, нефтехимию и машиностроение. В результате годовой рост цен производителей в промышленности достиг в 2005 г. уровня, наблюдавшегося в 2000 г., — около 30% (в 2001—2003 гг. этот показатель колебался в диапазоне 8—17%). В то же время темпы роста в обрабатывающих отраслях замедлились с уровня 10,5%, характерного для 2003—2004 гг., до 5,7% в 2005 г. Рентабельность производства товаров для внутреннего рынка снижалась, а рост потребления все больше удовлетворялся за счет импорта (прирост импорта на 28,5% в 2005 г. по сравнению с 2004 г.); доля импорта в товарных ресурсах розничной торговли выросла, по данным Росстата, с уровня 40—41% в 2000—2002 гг. до 45% в 2005 г.

Этот эффект, однако, оказался не столь явно выражен в общем росте ВВП 2005 г. в силу двух обстоятельств. Во-первых, в отличие от ситуации 2001—2002 г. цены на традиционные товары российского экспорта продолжали расти. В результате, несмотря на снижение рентабельности, инвестиционные ресурсы предприятий оставались весьма значительными. Во-вторых, топливно-энергетический сектор перестал быть основным локомотивом экономического роста. В продолжение тенденции, наметившейся еще в 2004 г., рост ВВП по итогам года оказался достаточно высоким за счет ускоренного роста оборота розничной торговли (ежегодный прирост 13% в 2004—2005 гг. против роста в среднем на 9% в 2002—2003 гг.), сектора услуг и строительства.

В целом, говоря о качестве экономического роста в 2003—2005 гг., можно определить этот период как *переходный*. Стимулирующее влияние на экономику в 2003 г. оказал рост доходов от экспорта, однако в последующие годы проявилась важная новая особенность: дальнейший рост цен на нефть и увеличение положительного сальдо по счету текущих операций более не оказывало прямого влияния на уровень инвестиций и экономическую динамику, как это имело место в 2000 и 2003 гг. Темпы прироста инвестиций в основной капитал стремительно росли в начале 2003 г. (в 2002 г. прирост составил 2,8% по сравнению с уровнем предыдущего года, а в 2003 г. — 12,5%) и достигли пика в конце 2003 — начале 2004 г. Однако во второй половине 2004 — начале 2005 г. они заметно снизились; в результате по итогам 2005 г. рост инвестиций составил 10,9% против 13,7% в 2004 г., несмотря на все увеличивающийся приток экспортной выручки. Второй важной особенностью «переходного» периода можно считать изменение самой модели экономического роста: тенденция опережающего роста секторов, ориентированных на внутренний спрос, на фоне замедления роста добывающих секторов и промышленности в целом, стала еще более отчетливой в 2005 г.

Наконец, еще одной тенденцией, формирование которой пришлось на «переходный» период, стало изменение ситуации в сфере притока капитала. В середине 2003 г. Россия проходит пик выплат по внешнему долгу; на фоне высоких нефтяных цен это создало условия для повышения оценок ее кредитоспособности международными рейтинговыми агентствами: в октябре агентство *Moody's* повышает кредитный рейтинг России до нижней ступеньки инвестиционного уровня. Изменение динамики показателей по счету операций с капиталом стало заметным уже к концу 2003 г.: обязательства банков перед нерезидентами увеличились в IV квартале втрое по сравнению с предыдущим кварталом, по итогам года обязательства банковского и нефинансового сектора выросли на 85%. В 2004 г. динамика притока капитала была противоречивой: рост обязательств банковского сектора перед нерезидентами оказался ниже, чем в предыдущем году (в результате банковского кризиса, приведшего к оттоку средств во II квартале), зато интенсивно росли обязательства нефинансового сектора (достигнув 31,76 млрд долл. против 22,1 долл. в 2003 г.). В 2005 г. совокупный рост обязательств финансового и нефинансового секторов перед нерезидентами вновь составил 185% по отношению к уровню предыдущего года (71,77 млрд долл.). В результате впервые в пореформенной истории России по итогам года фиксируется чистый приток капитала. Именно эта новая тенденция, как представляется, оказывала наибольшее влияние на качество и темпы экономического роста, равно как и на особенности экономической политики, в течение следующего периода экономического роста в 2005—2007 гг.

2.3.2. Третий период экономического роста (2005—2007): особенности инвестиционной модели

Третий период экономического роста в России (2005—2007) характеризовался (на фоне продолжающегося роста доходов от сырьевого экспорта) двумя главными особенностями: возрастающим влиянием на экономическую динамику фактора внутреннего спроса и кардинальным изменением ситуации в сфере притока капитала.

Тенденция к быстрому расширению внутреннего рынка обозначилась, как уже было сказано, еще в рамках «переходного» этапа и окончательно закрепилась в 2006—2007 гг.: темпы роста внутреннего спроса в 2004—2005 гг. составляли 9—10% в год, в 2006 г. — 13, а в 2007 г. — 17%. Вклад внутреннего спроса в темпы

роста ВВП, по оценке ИЭПП, составлял в 2005—2006 гг. около 80%¹. Продолжающийся опережающий рост доходов населения (ежегодный прирост реальных располагаемых доходов в 2005—2007 гг. составлял в среднем 12%) обеспечивал значительное расширение платежеспособного спроса. Если в 2000—2003 гг. среднегодовой прирост фактического конечного потребления домашних хозяйств составлял 8,2%, то в 2004—2007 гг. он был в среднем в 1,5 раза выше — 12,3%. Эти тенденции отражаются в отраслевой структуре роста ВВП: на протяжении 2006—2007 гг. лидерами роста оставались строительство, оптовая и розничная торговля, а также сектор услуг. Еще одним ярким проявлением отмеченной тенденции являлся опережающий (по отношению к росту выпуска) рост оборота розничной торговли: если в 2002—2003 гг. ежегодный прирост в этом секторе составлял в среднем 9%, то в 2004—2005 гг. почти в 1,5 раза выше — 13%, в 2006 г. рост составил 14% по отношению к уровню предыдущего года, а в 2007 г. — 16%. При этом структура потребления меняется в пользу товаров длительного спроса. Расширение платежеспособного спроса поддерживалось быстрым ростом потребительского кредитования: объем кредитов, выданных физическим лицам, в 2005—2007 гг. рос ежегодно в среднем в 1,7 раза, в результате в 2007 г. доля этих кредитов составила уже почти четверть (23%) общего объема кредитов, выданных кредитными организациями, в то время как в 2004 г. она составляла лишь 14,5%, а в 2003 г. — 9,8%.

Притом что тенденция быстрого расширения платежеспособного потребительского спроса на товары и услуги являлась важнейшим ориентиром для экономических агентов, ускорение роста со второй половины 2006 г. не ограничивалось потребительским сектором, нохватило широкий круг отраслей, что стало возможно благодаря значительным изменениям в динамике инвестиций. Если в 2003—2004 гг. средний ежегодный прирост инвестиций в основной капитал составлял 13%, а в 2005 г. снизился до 10,9%, то в 2006—2007 гг. наблюдается резкая смена тренда: прирост инвестиций в основной капитал в 2006 г. составил, по данным Росстата, 16,7%, а в 2007 г. достиг рекордного для всего пореформенного периода уровня 21,1%, превысив показатель 2000 г. При этом ускоренный рост инвестиций наблюдался как в отраслях, ориентированных на потребительский спрос (в особенности в торговле), так и в традиционных промышленных секторах. В частности, в 2006—2007 гг. была преодолена тенденция сокращения инвестиций в топливной промышленности (прирост инвестиций составил здесь 25% в 2006 г. и 19,1% в 2007 г.); в 1,5 раза в 2007 г. выросли инвестиции в производство и распределение электроэнергии. Все это позволило преодолеть наблюдавшуюся в 2005-м и первой половине 2006 г. тенденцию к замедлению роста в целом в промышленности и в обрабатывающих отраслях. Так, промышленное производство выросло в 2007 г. на 6,3% (по сравнению с 3,9% в 2006 г.), а рост в обрабатывающих отраслях составил 9,5% (против 4,4% в 2006 г.) и вернулся к тем значениям, которых он достигал в 2000 и 2003—2004 гг.

Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на ускорение темпов роста промышленности в этом периоде, они, как и в прежние годы, отставали от темпов роста спроса, который в результате удовлетворялся в значительной мере за счет импорта (доля импорта в общих товарных ресурсах розничной торговли повысилась в 2007 г. до 47%, а в секторе непродовольственных товаров — до 54,5%). Эта тенденция наблюдалась на всем протяжении периода экономического роста начиная с 2001 г., однако характерно, что резкое расширение инвестиционных воз-

¹ Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. Вып. 27. М.: ИЭПП, 2006. С. 179; Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Вып. 28. М.: ИЭПП, 2007. С. 299.

возможностей предприятий в 2006—2007 гг. не позволило ее преодолеть. Стоит, впрочем, отметить, что структура импорта на протяжении этой фазы экономического роста значительно менялась: на фоне заметного снижения доли продовольственных и сырьевых товаров в структуре импорта резко росла доля товаров инвестиционных. В целом доля импорта машин, оборудования и транспортных средств в структуре импорта выросла с 34,7% в 2003 г. до 51% в 2007 г.

Еще одной особенностью, проявившей себя в конце рассматриваемого периода, стало возобновление тенденции к ускоренному росту внутренних цен. Средний рост цен производителей промышленной продукции в 2007 г. составил 25,1%, что в 2 раза выше среднегодовых показателей 2005—2006 гг. Наиболее драматически выросли цены производителей в сфере добычи полезных ископаемых (52% к уровню предыдущего года), в обрабатывающих отраслях рост цен в 2007 г. составил 17,8% при среднем росте на 10,7% в течение двух предыдущих лет. В этих показателях можно видеть отчасти повторение ситуации 2000—2001 и 2004—2005 гг.: рост цен на внешних рынках и благоприятные изменения в динамике притока капитала с определенным лагом вызывают инфляцию издержек на внутреннем рынке. В условиях массивного притока капитала, высокой инвестиционной активности и быстрого расширения платежеспособного спроса этот эффект не приводил к замедлению темпов роста, но, очевидно, может быть расценен как признак «перегрева» экономики.

Отмеченные выше особенности третьего периода экономического роста в России позволили говорить о переходе к инвестиционной модели роста. В целом рост инвестиционной активности был обусловлен как ростом прибылей предприятий, так и — в еще большей степени — расширением их возможностей по привлечению заемных средств. Доля привлеченных предприятиями средств в структуре инвестиций в основной капитал возрастала со среднего для 2002—2004 гг. уровня 54,8% до 58,5% в 2007 г. В свою очередь в структуре привлеченных средств динамично росла доля банковских кредитов: в 2003 г. она составляла 6,4%, в 2004—2005 гг. — 8, а в 2006—2007 гг. — 9,5%¹.

Резкое расширение инвестиционных возможностей экономики, безусловно, связано с радикальным изменением ситуации в сфере притока капитала. Как уже упоминалось, эта тенденция обозначилась еще в 2003—2005 гг. и была следствием как улучшения макроэкономических показателей российской экономики, так и глобальных тенденций на мировых рынках капитала. Обязательства российского банковского и нефинансового секторов перед нерезидентами в 2005 г. выросли на 85% по сравнению со значением 2004 г., что обеспечило чистый приток капитала по итогам года. По итогам 2006 г. эти обязательства составили 103,4 млрд долл., что на 45% больше аналогичного показателя 2005 г. (прирост был обеспечен в основном стремительным увеличением обязательств банковского сектора — в 2,65 раза). К концу 2007 г. обязательства банковского и нефинансового секторов составили 215,5 млрд долл., т. е. более чем в 2 раза превзошли значения 2006 г. (на этот раз основной вклад в рост показателя пришелся на нефинансовый сектор, чьи обязательства перед нерезидентами выросли в 2,77 раза). В результате чистый приток капитала в 2006 г. составил 42 млрд долл., а в 2007 г. — 83 млрд долл.

Приток капитала в Россию лежит в русле общей тенденции массивного притока капитала на развивающиеся рынки в 2003—2007 гг. При этом если в 2003—2004 гг. динамика притока капитала в Россию оставалась неустойчивой, то в

¹ Отмечавшийся в 2005—2007 гг. рост доли средств федерального бюджета в структуре инвестиций до некоторой степени компенсировал сокращение доли инвестиций из бюджетов субъектов Федерации. Абсолютное увеличение доли бюджетных средств в инвестициях характерно для 2007 г.

2005—2007 гг. Россия являлась одним из лидеров среди развивающихся стран по темпам привлечения капитала. В то время как общий объем притока частного капитала на развивающиеся рынки в 2007 г. был вдвое большим, чем в 2005 г., объем обязательств российских предприятий и банков перед нерезидентами в 2007 г., по данным платежного баланса, утроился по сравнению с аналогичным показателем 2005 г. Вместе с тем структура притока капитала в Россию и на развивающиеся рынки в целом существенно различалась. Около 65% общего объема частных вложений в рынки развивающихся стран приходилось на вложения в активы, в том числе более 50% общего объема этих вложений — на прямые инвестиции (табл. 2.2).

Таблица 2.2

**Приток частного капитала на развивающиеся рынки
и его структура**

| Показатель | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Общий приток капитала (инвестиции и кредиты), млрд долл. | 169,1 | 274,1 | 412,5 | 551,4 | 760,3 | 1028,9 |
| Прирост, % к предыдущему году | +3,0 | +62,0 | +50,0 | +34,0 | +38,0 | +35,0 |
| Из них вложения в активы, млрд долл. | 166,2 | 186 | 265,9 | 357,4 | 472,3 | 615,9 |
| Доля от общего притока капитала, % | 98,0 | 68,0 | 64,5 | 65,0 | 62,0 | 60,0 |
| В том числе прямые инвестиции, млрд долл. | 160,7 | 161,9 | 225,5 | 288,5 | 367,5 | 470,8 |
| Доля от общего притока капитала, % | 95,0 | 59,0 | 54,5 | 52,0 | 48,0 | 45,7 |
| Частные кредиты, млрд долл. | 3,8 | 84,4 | 155,2 | 222,7 | 288,0 | 413,0 |
| Доля от общего притока капитала, % | 2,25 | 31,0 | 37,5 | 40,5 | 38,0 | 40,0 |

Источник. Всемирный банк, Global Development Finance 2008 (http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2008/Resources/gdf_ch02_033-080_web.pdf).

Между тем в России это соотношение было совершенно иным: доля вложений в активы в общем притоке капитала (рассматриваемом как размер обязательств финансового и нефинансового секторов перед нерезидентами по данным платежного баланса) составляла в разные годы от 18 до 42% (табл. 2.3) и за пять лет равнялась в среднем 30%. Доля прямых инвестиций варьировала в том же диапазоне и за 5 лет составила в среднем 27%. Весьма близкими оказываются и данные по структуре инвестиций, рассчитанные по методологии Росстата: на инвестиции, осуществляемые на возвратной основе, в 2004—2007 гг. приходилось 75% всего притока средств, за исключением 2006 г., когда этот показатель снизился до 69%.

Таблица 2.3

**Обязательства банковского и нефинансового секторов России
перед нерезидентами по данным платежного баланса, млн долл.**

| Показатель | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Объем обязательств, всего | 33 358 | 38 840 | 71 776 | 103 378 | 215 567 |
| Рост к предыдущему году, % | +85,5 | +16,5 | +85,0 | +44,0 | +108,0 |
| Из них вложения в активы, млн долл. | 7533 | 16 251 | 13 857 | 38 281 | 61 572 |
| Доля от общего объема обязательств, % | 22,5 | 41,8 | 18,3 | 37,0 | 28,5 |
| Из них прямые инвестиции, млн долл. | 7956 | 15 445 | 12 896 | 29 701 | 55 074 |
| Доля от общего объема обязательств, % | 24,0 | 39,75 | 18,0 | 28,7 | 25,5 |

Источник. Платежный баланс РФ.

Сравнивая эти данные со структурой общего притока капитала на развивающиеся рынки, следует иметь в виду, что снижение доли вложений в активы в общем притоке в 2005—2007 гг. (см. табл. 2.2) связано, вероятно, в определенной степени с увеличением веса «российского фактора», т. е. если вычестить российскую долю из данных по общему притоку капитала на развивающиеся рынки в 2005—2007 гг., то наблюдаемое уменьшение доли вложений в активы в эти годы будет в значительной мере нивелировано. Кроме того, географическая структура прямых иностранных инвестиций в российскую экономику свидетельствует, что значительная их часть является по сути возвращением вывезенного ранее российского капитала.

В результате общий внешний долг российского корпоративного сектора составил по итогам 2007 г. 413 млрд долл. (около 30% ВВП), что само по себе не выглядит критическим по мировым меркам. Однако специфическим является, во-первых, то обстоятельство, что львиная доля долга приходится на ограниченный круг крупнейших компаний, а около трети — на компании, контролируемые государством, и, во-вторых, отношение внешнего долга к объему прямых иностранных инвестиций. Так, например, объем привлеченных Россией в 2005—2007 гг. прямых иностранных инвестиций составил 57% суммы привлеченных за это время корпоративным сектором синдицированных кредитов, в то время как у Китая этот показатель составил 407%, у Бразилии — 100, а у Индии — 71%.

Таким образом, регистрируемый рекордный приток капитала в Россию в 2005—2007 гг. связан не столько с фундаментальными, сколько с конъюнктурными факторами. Значительная часть прямых инвестиций является вложениями внутренних инвесторов, защищенными иностранной юрисдикцией, и в этом смысле свидетельствует не об улучшении, а скорее о сохраняющихся недостатках инвестиционного климата. В то же время ключевую роль в обеспечении экономики инвестиционными ресурсами играл стремительный рост внешних корпоративных займов на фоне избытка ликвидности на мировых рынках, с одной стороны, и ослабления доллара к большинству мировых валют, в том числе к рублю, — с другой. В результате в условиях, когда растущие доходы от экспорта сырья аккумулировались в резервах, а национальный финансовый сектор оставался недостаточно развит, зависимость инвестиционных процессов и экономического роста от иностранного финансирования значительно возросла.

2.3.3. Экономическая политика 2004—2007 гг.: возвращение государства

В 2004—2006 гг. правительство продолжало придерживаться консервативной бюджетной политики, несмотря на продолжающийся стремительный рост доходов от сырьевого экспорта. Движение нефтяных цен к абсолютным историческим максимумам при установленном для топливно-энергетического сектора налоговом режиме привело к тому, что доходы федерального бюджета выросли с уровня 20% ВВП, характерного для 2002—2004 гг., до уровня 23,5% ВВП в бюджетах 2005—2007 гг. (доходы расширенного правительства выросли соответственно с 37,5% ВВП в 2002—2004 гг. до 39,8% в 2005—2007 гг.), в то время как расходы оставались на прежнем уровне (в среднем 16% ВВП в 2004—2006 гг.). В 2007 г. расходы бюджета заметно выросли — до 18,1% ВВП; основной рост пришелся на статьи «Национальная экономика», «ЖКХ» и «Общегосударственные вопросы». Причем, несмотря на то что 2007 год был «предвыборным», в данном случае речь шла не столько о конъюнктурном росте расходов, сколько о принципиальном

повороте бюджетной политики в направлении расширения инвестиционной активности государства. Об этом свидетельствовал трехлетний бюджетный план, в котором бюджетные расходы 2008—2009 гг. предполагалось увеличивать и дальше — до уровня 18,8% ВВП, а профицит бюджета практически не предусмотрен.

Важнейшей тенденцией 2004—2007 гг. стал фактический провал программы дальнейшего снижения инфляции. Цикл ее устойчивого снижения был прерван еще в 2004 г., когда по итогам года индекс потребительских цен остался практически на уровне предыдущего года (11,7%). В дальнейшем устанавливаемые правительством и ЦБ годовые ориентиры инфляции систематически пересматривались, незначительное снижение индекса потребительских цен по итогам 2005 и 2006 гг. далось с большим трудом, не выглядело устойчивым и в результате не только не вело к снижению инфляционных ожиданий, но и подогревало их. В 2007 г. инфляция вернулась к значениям 2003 г. (11,9% по итогам года). В целом можно сказать, что период 2004—2007 гг. продемонстрировал ограниченность возможностей проведения жесткой денежной политики в условиях сверхвысоких доходов от сырьевого экспорта и притока капитала. Несмотря на многократные заявления ЦБ о необходимости перехода к политике таргетирования инфляции, реальная политика денежных властей продолжала балансировать между ориентирами по инфляции и по укреплению рубля. При этом что значительная часть конъюнктурных экспортных доходов аккумулировалась в резервных фондах, изменение ситуации с притоком капитала в страну в 2005—2007 гг. привело к быстрому увеличению золотовалютных резервов и росту денежной массы в 2006 г.

Радикальное изменение внешней конъюнктуры оказало значительное влияние на характер экономической политики правительства. Как уже было сказано, систематический пересмотр экономической стратегии в сторону увеличения прямого участия государства в хозяйственной и экономической деятельности начался в 2003—2004 гг., а в 2005—2007 гг. движение в этом направлении приобрело систематический характер. В общем виде можно выделить несколько основных этапов этого процесса на протяжении второго президентского срока В.В. Путина.

На первом этапе речь шла об усилении позиций государства в нефтегазовой отрасли за счет реприватизации и консолидации активов в подконтрольных государству компаниях. В 2004 г. одним из последствий банковского кризиса стало значительное укрепление позиций государства в банковском секторе. В ходе кризиса впервые была опробована схема прямого кредитования подконтрольных государству банков Центробанком, при этом предоставленный ВТБ «стабилизационный» кредит не был связан с проблемами самого банка и фактически был использован в качестве средства рыночной экспансии. Продемонстрированная готовность государства оказать неограниченную поддержку банкам с госучастием привела к переоценке их статуса в сравнении с частными банками в глазах вкладчиков и инвесторов. Укреплению государства в банковском секторе способствовала и трансформация подконтрольного «Газпрому» Газпромбанка из ведомственного банка в полноценное кредитное учреждение с большим инвестиционным портфелем. Вторым этапом стало начало имущественной экспансии ФГУП «Рособоронпром» и принятие концепции создания госхолдингов в машиностроении (авиастроение, судостроение, автопром). Наконец, третий этап — корректировка бюджетной политики в сторону увеличения инвестиционной активности государства. И если первоначально в качестве механизмов реализации этой стратегии предполагалось использовать институты, являющиеся по своей сути рыночными (инвестиционный фонд, особые экономические зоны), то затем на первый план выдвинулись дирижистские формы в виде института госкорпораций.

Таким образом, к 2007 г. сформировалась новая концепция экономической политики, в рамках которой государство, вернувшее себе прямой контроль или «командные высоты» в ряде ключевых отраслей, провозгласило своей целью осуществление структурного маневра, предполагающего максимизацию доходов от экспорта энергоносителей и перераспределение этих доходов в пользу инфраструктурных вложений, капиталоемких отраслей промышленности и социального сектора, которые и должны в будущем обеспечить высокие темпы роста экономики (так называемая концепция двухконтурной экономики).

2.4. Эволюция экономической политики и стадий экономического роста в 2000—2007 гг.

Рассматривая взаимосвязь внешних факторов, оказывавших влияние на условия экономического развития России, и эволюцию подходов и приоритетов экономической политики правительства, можно выделить, таким образом, три основные стадии экономического роста и три соответствующих типа экономической политики, сменявшие друг друга на протяжении всего периода экономического роста 2000—2007 гг.

На первой стадии (2000—2002) основными факторами роста являлись доходы сырьевых корпораций (трансформировавшиеся в инвестиции) и наличие незагруженных мощностей и незадействованной инфраструктуры. В разрезе экономической политики доходы от сырьевого экспорта рассматривались на этом этапе преимущественно в контексте целей макроэкономической стабилизации (стабилизация валютного курса, сбалансированность бюджета, рационализация долгового бремени). Структурная политика была нацелена на стимулирование роста и подразумевала набор мероприятий, характерных именно для стран, стремящихся улучшить условия конкуренции и деловой климат в целях привлечения инвестиций. Впрочем, эффект от проводимых в этом направлении мер (часто непоследовательных) выглядел по итогам 2001—2002 гг. достаточно ограниченным.

На второй стадии (2003—2005) на фоне нового витка роста нефтяных цен — их выхода из коридора 18—28 долл. за баррель, — а также прохождения пика платежей по внешнему долгу российское правительство де-факто столкнулось с проблемой управления богатством. Первоначально оно придерживалось стратегии накопления резервов на случай изменения конъюнктуры (которое рассматривалось пока как весьма вероятное) и стимулирования роста доходов населения, позволяющего запустить механизм экономического роста за счет расширения внутреннего спроса. Параллельно происходило расширение прямого участия государства в капитале компаний топливного и финансового секторов: на смену идеологии ограничения участия государства в хозяйственной деятельности, декларировавшейся на первой стадии, пришла идеология «частно-государственного партнерства» и сохранения государственного контроля в «стратегических отраслях».

На третьей стадии экономического роста (2005—2007) продолжавшийся рост цен на сырье (прежде всего на нефть и газ) сформировал представление о долгосрочном характере высоких сырьевых цен и изменил взгляд на роль сырьевых доходов в экономическом развитии страны — теперь они рассматриваются как долгосрочный ресурс ускоренного экономического развития. Причем речь идет не только о возможности прямой поддержки роста за счет госинвестиций, но и о роли экспортно-сырьевых доходов как гарантии долгосрочной устойчивости валютных резервов, бюджета и курса национальной валюты, обеспечивающих инвестиционную привлекательность экономики даже при относительно низком каче-

стве институциональной среды. В этот момент начинает формироваться концепция управления ростом и укрепляются представления о ключевой роли государства в формировании новых точек роста в промышленности, науко- и капиталоемких секторах. Фактически экономическая политика претерпела кардинальную трансформацию от концепции невмешательства государства в хозяйственную деятельность — от концепции «государства — ночного сторожа», заложенной в «программе Грефа», — к концепции «государства-предпринимателя».

Кардинальное изменение ситуации с притоком капитала отодвигает на задний план задачи улучшения общего инвестиционного климата. Ухудшение общей правовой ситуации компенсируется прямым участием или патронажем государства в отношении крупных холдингов и промышленных групп, обеспечивающим для них фактически индивидуальные правовые режимы. Кроме того, участие государства облегчает крупнейшим компаниям доступ к финансовым ресурсам: долги этих компаний осознаются участниками рынка как квазисуверенные, что в конечном счете ведет к сверхбыстрому росту корпоративного внешнего долга. В целом, как видно из приведенных выше данных по структуре притока капитала в Россию и на другие развивающиеся рынки (табл. 2.2 и 2.3), в то время как многие развивающиеся страны использовали сложившуюся конъюнктуру финансовых рынков для массивного привлечения прямых иностранных инвестиций, стратегия российских компаний заключалась в замещении необходимых инвестиций дешевыми кредитами на фоне ухудшения условий для инвестирования в секторах высокой доходности. Фактически этот «инвестиционный маневр» и стал экономическим фундаментом нового курса в экономической политике, равно как и источником средств, позволивших осуществить широкую экспансию государства в хозяйственной сфере (значительная часть привлеченных в 2005—2007 гг. кредитных средств была использована для перераспределения и консолидации активов в рамках перехода к новой экономической модели «управления ростом»).

Таким образом, на протяжении всего рассматриваемого периода влияние внешних факторов на экономический рост и реальные приоритеты экономической политики правительства оставалось чрезвычайно высоким. Однако характер этого влияния менялся, становился более сложным и опосредованным. Вместе с тем на протяжении всех трех стадий рост экспортных доходов и притока капитала в страну вызывал определенные негативные эффекты, оказывающие угнетающее влияние на экономический рост: тенденцию к укреплению рубля, росту внутренних издержек и ускоренному росту импорта в связи с более быстрыми темпами расширения внутреннего спроса по сравнению с темпами роста выпуска. Рост издержек снижал конкурентоспособность как несырьевого экспорта, так и отечественной продукции, производимой для внутреннего рынка, что в конечном счете, с одной стороны, увеличивало дисбалансы в структуре внешней торговли, а с другой — ослабляло стимулирующий эффект расширения внутреннего спроса на рост выпуска. В результате поддержание высоких темпов роста требовало привлечения все более значительных внешних ресурсов. Все это позволяет оценить модель экономического роста в России в 2000—2007 гг. как преимущественно экстенсивную, опирающуюся в основном на рост объемов привлекаемого капитала и компенсировавшую за счет этого институциональную слабость экономики и недостаточные темпы роста производительности труда и эффективности использования капитала.

Глава 3

Институциональное развитие российской экономики: паллиативы и противоречия

Среди формальных определений, наиболее емко характеризующих период 2000-х годов (*по крайней мере до середины 2008 г.*), в первую очередь можно указать предсказуемость, стабильность, доминирование тенденций прошлых лет. Вместе с тем институциональные тенденции, характерные для 2000-х годов, оставляют весьма двойственное впечатление. Более того, можно говорить о нескольких неявных противоречиях или подмене понятий институционального развития, которые уже проявили себя или будут иметь принципиальное значение в долгосрочном периоде. Весьма наглядно те из них, которые касаются финансовой системы, проявились в условиях финансового кризиса осени 2008 г.

3.1. Политика versus экономика: асимметричность взаимовлияния

Все количественные показатели развития российской экономики начала 2000-х — середины 2008 г. свидетельствовали о подъеме¹. Среди них значительный рост капитализации ведущих российских компаний, превзошедшая все прогнозы динамика фондового рынка, снижение доли зарубежных торговых площадок в торговле российскими ценными бумагами, эйфория публичных размещений (ИРО), некоторое оживление (после фактического моратория 2003—2004 гг.) в сфере новаций корпоративного управления на уровне компаний, развитие процесса легализации капитала, положительное сальдо счета капитала (впервые в 2005 г. с 1994 г.) и др. Для одних из них в последние годы действительно сложились объективные экономические предпосылки, в отношении других сказались те или иные конъюнктурные, политические, правовые и психологические факторы.

Капитализация российских компаний к лету 2008 г. достигла 1,3 трлн долл., что характеризовало Россию как один из самых крупных развивающихся рынков. По данному показателю из всех развивающихся рынков Россия уступала лишь Китаю. Вместе с тем неудержимый рост российского фондового рынка на фоне усиления сырьевой ориентации экономики заставлял задуматься о рисках «мыльного пузыря». Резкий рост капитализации российских компаний связан прежде всего с мировой конъюнктурой сырьевых цен, тем более с учетом того факта, что подавляющее

¹ Подробнее см.: Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008; см. также обзоры ИЭПП предыдущих лет.

число российских «голубых фишек» относятся к сырьевому сектору экономики. По некоторым оценкам, «вклад» макроэкономической ситуации в России в динамику фондового рынка не превышает 1—2%, а определяющими являются ликвидность и конъюнктура мировых финансовых рынков, что сказывается также на объективных возможностях регулирования национального рынка¹.

Экономическая динамика и улучшение финансового состояния предприятий сопровождались беспрецедентным увеличением чистого притока частного капитала. 2005—2007 годы стали периодом роста внешнего финансирования (первичное размещение акций (IPO) и корпоративные облигационные займы на внутреннем и внешнем рынках) крупнейших компаний и банков. Положительное сальдо счета капитала было обусловлено в 2005—2007 гг. значительными заимствованиями государственных компаний, которые использовались для оплаты поглощаемых частных активов. Очевидно также, что большую долю в чистом притоке составляют репатрируемые российские капиталы (об этом свидетельствует и рост инвестиций из традиционных офшоров), хотя провести четкое разграничение между резидентами и нерезидентами невозможно.

Тем не менее резкий рост IPO в этот период связывался в том числе со стремлением застраховаться от рисков новой фазы политико-делового цикла после марта 2008 г. Ажиотаж первичных размещений в 2006—2007 гг. в контексте политических рисков находит подтверждение и при анализе особенностей конкретных мотивов российских компаний². Получение инвестиций для развития бизнеса характерно прежде всего для потребительского сектора (около 80% участников IPO последних лет), который не генерировал, в отличие от сырьевых компаний, значительных денежных потоков и не имел упрощенного доступа к банковским кредитам. Значимый интерес к IPO в этом секторе стал проявляться примерно с 2003 г., когда компании из-за отсутствия необходимой залоговой базы и значительной долговой нагрузки были вынуждены обратиться к размещению акций. Однако большинство компаний потребительского сектора, действительно готовых к IPO, уже осуществили его. Другой мотив — фиксация стоимости компании и привлечение денег для нужд акционеров — характерен для компаний, отраслевая принадлежность которых не дает особых перспектив роста либо, напротив, имеющих потребность в финансировании сделок по приобретению новых активов, компенсации «выхода» партнеров (акционеров) из бизнеса и др. Целый ряд крупнейших сырьевых компаний-эмитентов, не испытывая потребности в инвестиционных ресурсах посредством IPO, заинтересованы в увеличении и фиксации капитализации как страховке для выхода из бизнеса в том случае, если крупнейшим акционерам придется расстаться с собственностью из-за политических причин. Некоторые уже частично осуществили такую «страховку», зафиксировав стоимость компании, продав часть пакета и легализовав оставшиеся активы. При этом очевидно, что облигационные займы являются гораздо более дешевым источником внешних финансовых ресурсов, который тем не менее не решает задач страховки от политических рисков. Указанные соображения относятся и к некоторым крупнейшим государственным компаниям, хотя и по иным мотивам.

Зарубежная экспансия целого ряда крупных частных российских компаний (групп), характерная для 2005—2007 гг., также связана, по всей видимости, не

¹ См.: *Абрамов А.Е.* Российский фондовый рынок в 2005 году: успех или рост «мыльного пузыря»? // *Российская экономика в 2005 году.* М.: ИЭПП, 2006.

² См.: *Коротецкий Ю., Москаленко Л., Тальская М.* IPO выходят из моды // *Эксперт.* 2006. № 39. С. 19—27.

только с логикой корпоративного развития, фиксацией своего положения на новых рынках и поиском объектов для инвестирования свободных средств, но и с подготовкой к новому политико-деловому циклу в России.

Возобновление инициатив частного сектора в сфере корпоративного управления лежит в основном в сфере количественных новаций (объемы раскрываемой информации, состав советов директоров), что связано с процедурами IPO и требованиями регулятора. Напротив, качественные аспекты (минимизация рисков нарушения прав миноритариев, дивидендная политика, отношения с дочерними компаниями, бенефициарные собственники и др.) затронуты по-прежнему минимально.

Начавшиеся процессы легализации капитала обусловлены не только адаптацией крупного бизнеса к ситуации «после ЮКОСа», но и более прикладными мотивами. С одной стороны, в 2005—2008 гг. более заметным явлением стали сделки, связанные с выходом из бизнеса (продажей долей) некоторых мажоритарных акционеров (партнеров). Это связано не только с переориентацией интересов на новые сферы инвестирования или отходом от оперативного управления, но и с определенного рода защитной стратегией — трансформация собственности в ликвидность, причем размещенную за рубежом, со всей очевидностью затрудняет ее национализацию. С другой стороны, наметилась тенденция к расширению акционерной базы крупнейших компаний посредством продажи части акций крупнейшими акционерами на открытом рынке (в том числе через IPO). Помимо легализации полученных финансовых средств достигается и легализация остающихся под контролем (в собственности) долей в соответствующих компаниях.

Для конца 1990-х — начала 2000-х годов была характерна ситуация, когда в стране сформировалось относительно развитое хозяйственное законодательство, а наиболее критичной сферой являлось состояние правоприменения (инфорсмент). В середине 2000-х годов, по всей видимости, акценты сменились: хотя болезни российской системы правоприменения сохраняют остроту, происходит определенный сдвиг в рамках хозяйственного законодательства (и его интерпретаций), с одной стороны, значимо повышающий неопределенность последствий тех или иных хозяйственных решений для бизнеса с точки зрения ответных действий государства, с другой — заметно ужесточающий режим взаимоотношений государства и частного бизнеса. Проблемы правоприменительной системы России, дополненные тенденцией к восстановлению жестких законодательных норм, заметно расширяют зону риска в сфере прав собственности.

Один из наиболее значимых элементов благоприятного институционального окружения — общая устойчивость сложившихся структур собственности и правил присвоения на протяжении всего периода осуществления долгосрочных инвестиций — по-прежнему «не работает». До начала 2000-х годов это было связано в первую очередь с качеством институтов государственного управления и регулятивной деятельностью государства — незащищенность прав собственности, налоговая сфера, лицензии, тарифы естественных монополий, административные барьеры, коррупция, пробелы в различных областях права, неэффективное правоприменение и т. д. В середине 2000-х годов риски, привносимые в предпринимательскую деятельность (речь идет, естественно, о легальных ее видах и формах) институтами и регулятивной деятельностью государства, остаются не менее значимыми, однако заметно возросло значение нового фактора — государство все более явно восстанавливает свое прямое вмешательство в экономику.

Еще в 2003—2004 гг. обсуждение проблем имущественной экспансии государства и, более широко, государственного капитализма как факторов, значимых для экономики России, вызывало в ряде случаев весьма резкое отторжение некоторых

исследователей, хотя указанные процессы получили первоначальное развитие уже с 2000 г. Переломным стал 2005 год, в настоящее время необходимо говорить не просто о расширении прямого государственного присутствия в российской экономике, но об устойчивой тенденции к доминированию государства в ряде ее ведущих отраслей.

В то же время динамичный рост российской экономики (по формальным количественным показателям) находил отражение в повышающихся экономических (кредитных) рейтингах страны. В 2006 г. крупнейшие рейтинговые агентства (Fitch и Standard & Poor's) присвоили России кредитный рейтинг по обязательствам в иностранной валюте «ВВВ+», что означало как переход страны в новое «инвестиционное качество» на международных финансовых рынках, так и снижение издержек для российских компаний-заемщиков. Следующим ожидаемым шагом был переход России к рейтингам уровня «А». В 2007 г. Совет ОЭСР перевел Россию в третью (в шкале от высшей — нулевой — до седьмой) группу кредитных рисков, к которой относятся ЮАР, Израиль, Индия, Таиланд, Марокко, Латвия, Венгрия, Болгария, Румыния и ряд других стран. В марте 2008 г. Standard & Poor's повысило прогноз суверенного рейтинга России со «стабильного» на «позитивный».

В отличие от рисков российских собственников для наиболее консервативных иностранных институциональных инвесторов политические риски, не связанные напрямую с электоральным циклом, оставались весьма значимыми. В качестве весьма авторитетного примера можно привести рейтинг, разрабатываемый одним из крупнейших и наиболее консервативных глобальных инвесторов — пенсионным фондом США California Public Employees' Retirement System (CalPERS), активы которого составляют более 225 млрд долл. (табл. 3.1). Его приход на тот или иной развивающийся рынок означает получение этим рынком «знака качества», свидетельствующего о его пригодности для других крупных институциональных инвесторов.

Таблица 3.1

**Рейтинговая оценка стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай)
на предмет допустимости инвестирования активов CalPERS в 2006 г.**

| Показатель | Вес фактора, % | Запрещено инвестировать | | Разрешено инвестировать | | Максимальная оценка |
|--|----------------|-------------------------|------------|-------------------------|------------|---------------------|
| | | Россия | Китай | Индия | Бразилия | |
| 1. Страновые факторы риска: | | | | | | |
| 1.1. Политическая стабильность | 16,7 | 1,0 | 1,3 | 1,7 | 1,7 | 3,0 |
| 1.2. Информационная открытость | 16,7 | 2,0 | 1,3 | 2,7 | 2,7 | 3,0 |
| 1.3. Соблюдение стандартов регулирования трудовых отношений | 16,7 | 1,7 | 1,0 | 1,0 | 1,7 | 3,0 |
| 2. Рыночные факторы: | | | | | | |
| 2.1. Рыночная ликвидность и волатильность | 12,5 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 2,7 | 3,0 |
| 2.2. Регулирование рынка / правовая система / защита прав инвесторов | 12,5 | 2,0 | 1,7 | 2,3 | 2,3 | 3,0 |
| 2.3. Открытость рынка капитала | 12,5 | 1,3 | 1,3 | 1,0 | 1,7 | 3,0 |
| 2.4. Эффективность расчетов / транзакционные издержки | 12,5 | 2,3 | 2,0 | 2,3 | 3,0 | 3,0 |
| ИТОГО | 100,0 | 1,9 | 1,6 | 2,0 | 2,3 | 3,0 |

Источник. www.calpers.ca.gov

В 2006 г. из четырех стран БРИК Россия и Китай по методике CalPERS набрали меньше 2,0 балла, попав тем самым в группу запрещенных для инвестирования рынков. Оценка на 2007 г. предусматривала, что итоговая оценка России остается на уровне предыдущего года — 1,9 балла¹, а оценка Китая повышена с 1,6 до 1,7 балла. Основные проблемы российского рынка были обусловлены низкими оценками уровня политической стабильности, качества законодательства о труде и открытости рынка капитала. При оценке состояния гражданских свобод, где 1 балл означает высший уровень гражданских свобод, а 7 — отсутствие таковых, Россия получила 5 баллов. Уровень независимости судебной системы и эффективности правовой защиты по России оценен в 1,0 балла из трех возможных, что существенно ниже, чем, например, в Китае. Россия также получила крайне негативные результаты при оценке независимости судебной системы, правовой защиты прав собственности, наличия фаворитизма при принятии судебных решений в пользу органов государственной власти, борьбы с организованной преступностью.

Методика рейтинга CalPERS является также очень показательной в том случае, если бы мы попытались оценить вклад основных факторов, тормозящих дальнейшее улучшение инвестиционной ситуации в стране. С учетом влияния тех или иных факторов, принимаемых во внимание при составлении рейтинга, становится очевидным *увеличение негативного влияния со стороны специфических страновых факторов («государства»), тогда как качество «рыночных факторов» постепенно возрастало.*

Аналогичные негативные оценки состояния гражданского общества и политической системы России можно обнаружить практически во всех традиционных рейтингах за 2006—2007 гг., анализирующих данные проблемы (даже с поправкой на высокую долю условности и политизированности многих из них), — гражданских свобод и свободы прессы Freedom House, глобальной конкурентоспособности World Economic Forum, соблюдения прав акционеров и кредиторов Oxford Analytica, индексов экономической свободы The Heritage Foundation и Dow Jones & Company, Inc., фонда «Индем», Всемирного экономического форума, Всемирного банка, Transparency International и др. Более того, можно отметить ухудшение целого ряда рейтингов по сравнению с 2004—2005 гг.

Например, согласно рейтингу экономической свободы The Heritage Foundation и Dow Jones & Company, Inc., по итогам 2006 г. из 157 государств Россия заняла только 120-е место, получив оценку «на 54,01 балла свободна» при максимальной оценке 100, что ниже оценки за 2005 г. Из других стран БРИК Китай занял 119-е место (54,02 балла), Бразилия и Индия — соответственно 70-е (60,89 балла) и 104-е (55,60 балла) места. В рамках данного рейтинга наименьшее количество баллов Россия получила по следующим направлениям: свобода от коррупции (24,0%), свобода инвестиций (30,0%), защита прав собственности (30,0%), свобода в сфере финансов (40,0%). Низкий балл по направлению «свобода в области финансов», по мнению составителей рейтинга, обусловлен неэффективностью банковской системы, недостатками в области банковского надзора и прозрачности, а также ограничениями на вхождение нерезидентов в банковский и страховой бизнес. Низкий рейтинг в области защиты прав собственности означает, что защита прав собственности в России находится на очень низком уровне, «судебная система

¹ Для 2008 г. такие исследования уже не проводились.

характеризуется предвзятостью и коррумпирована, обеспечить исполнение условий контрактов сложно»¹.

В контексте *краткосрочных тенденций* ситуация является достаточно тривиальной. Сложившаяся *асимметрия экономических и политических факторов развития российской экономики* оказывается завуалированной общими показателями экономического подъема, нестабильной сырьевой конъюнктурой, показателями состояния государственных финансов (профицит бюджета, объемы Стабилизационного фонда, затем Фондов национального благосостояния и Резервного, величина золотовалютных резервов), показателями исключительной доходности российского фондового рынка до середины 2008 г.

Что касается *инвестирования*, то сложившаяся ситуация была также очевидна: искушение высокой доходностью до определенного порога оказывается сильнее опасений по поводу экономических свобод, прав инвесторов и вмешательства государства в экономику.

С точки зрения *государства* экономическое благополучие, измеряемое в формальных текущих показателях и рейтингах, по всей видимости, свидетельствовало о правильности избранного политического курса (в широком смысле — включая вопросы защиты прав собственности, судебной системы и т. д.).

Наименее подвержены иллюзорному восприятию действительности, что характерно, *российские компании*, которые, как было отмечено выше, в наибольшей степени восприимчивы к потенциальным рискам политико-делового цикла. Можно указать и на весьма стабильное восприятие способностей государственной власти к эффективным действиям в сфере экономической политики со стороны *населения* (табл. 3.2, 3.3).

Таблица 3.2

**Почему в России сейчас нет серьезного экономического роста?
(Результаты опросов населения в 2003—2006 гг., %)**

| Фактор | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------|------|------|------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. Бюрократический произвол, коррупция и взяточничество в высших органах власти | 34 | 34 | 31 | 34 |
| 2. Грабительская политика крупного российского бизнеса / «олигархов», их незаинтересованность в экономическом возрождении страны | 38 | 34 | 29 | 33 |
| 3. Неправильная экономическая политика властей | 27 | 22 | 34 | 32 |
| 4. Отсутствие у властей определенной экономической программы | 22 | 22 | 29 | 27 |
| 5. Вывоз капиталов из России / перевод капиталов в офшоры | 25 | 27 | 26 | 26 |
| 6. Воровство менеджеров (увод прибыли в собственный карман) | 28 | 20 | 21 | 24 |
| 7. Изношенность основных фондов | 13 | 11 | 11 | 17 |
| 8. Высокие налоги на предпринимательскую деятельность | 15 | 10 | 13 | 13 |
| 9. Неконкурентоспособность российских товаров по сравнению с западными | 9 | 10 | 10 | 12 |

¹ Административная реформа и реформа государственного регулирования в России: Доклад № 36157-RU. Всемирный банк, 2006.

Окончание табл. 3.2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|----|----|----|----|
| 10. Отсутствие инвестиций (вложений) в российскую экономику | 11 | 11 | 12 | 12 |
| 11. Отсутствие законодательной защиты бизнеса | 9 | 7 | 7 | 9 |
| Другое | 7 | 7 | 6 | 5 |
| Затруднились ответить | 12 | 12 | 9 | 11 |

Источники: «Левада-центр»; <http://www.levada.ru>

Как видно из табл. 3.2, на протяжении всего периода 2003—2006 гг. значимость такого фактора, как «бюрократический произвол, коррупция и взяточничество в высших эшелонах власти», оставалась практически стабильной (и наивысшей среди всех факторов). Третий и четвертый по значимости факторы — «неправильная экономическая политика властей» и «отсутствие у властей определенной экономической программы» — стабильно увеличивали свое значение в этот период. Напротив, второй по значимости фактор — «грабительская политика крупного российского бизнеса / “олигархов”, их незаинтересованность в экономическом возрождении страны» — устойчиво ослабевал. Невысокая значимость, с точки зрения населения, такого фактора, как «отсутствие законодательной защиты бизнеса», связана, по всей видимости, со смещением респондентами понятий (объединением проблем законодательной защиты и коррупции). Как видно из табл. 3.3, не менее 2/3 населения в течение 2000—2006 гг. стабильно отказывает правительству в способности разработать обоснованную экономическую программу для России. В любом случае приведенные в табл. 3.2 и 3.3 данные хорошо дополняют вывод о разнонаправленности действий «государства» и «рынка» в России 2000-х годов.

Таблица 3.3

Есть ли у нынешнего правительства России продуманная экономическая программа действий? (Результаты опросов населения в 2000—2006 гг., %)

| Фактор | 2000 май | 2001 апрель | 2002 август | 2003 август | 2004 август | 2005 август | 2006 апрель |
|--|-------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| У руководства есть продуманная экономическая программа | 22 | 21 | 16 | 18 | 21 | 19 | 24 |
| Продуманной программы нет, есть лишь самые общие представления о том, что нужно делать | 38 | 37 | 39 | 38 | 35 | 40 | 33 |
| Программы нет, решения принимаются под влиянием сиюминутных обстоятельств | 22 | 30 | 33 | 34 | 34 | 31 | 33 |
| Затрудняюсь ответить | 19 | 13 | 12 | 10 | 11 | 11 | 10 |

Источники: «Левада-центр»; <http://www.levada.ru>

В долгосрочном периоде описанная выше проблема разнонаправленности (асимметричности) экономических и политических факторов развития российской экономики приобретает критичный характер, тем более если исходить из вполне реалистичного предположения о конъюнктурном характере источников текущего экономического роста, бюджетных доходов и финансирования социальных программ.

3.2. Политические институты versus экономические институты: проблема социального спроса

В 1990-е годы, когда, по крайней мере применительно к России, можно было говорить о периоде начального формирования новой институциональной структуры экономики, весьма типичным было использование следующих компонентов (критериев): приватизация, законодательство (объем и качество нового законодательства и правовых институтов), состояние банковского сектора (уровень независимости, деловых навыков и практики размещения кредитных ресурсов, а также уровень надзора и платежной системы) и роль правительства (рыночная ориентация правительства и эффективность управления государственным сектором). Последующие дополнения носили, на наш взгляд, сугубо специализированный характер. В 2000-е годы данный стандартный набор, к примеру, дополнился всевозможными оценками «качества корпоративного управления», экономико-правовых факторов развития финансовых рынков, «границ институциональных возможностей». Существенным явлением стал также заметный рост интереса к проблемам эффективности судебной системы и инфорсmenta в целом¹. Сегодня наиболее острой становится системная проблема адекватного качества политических институтов.

Так как группы и индивиды обычно извлекают выгоду, «эксплуатируя» различные экономические институты, возникает конфликт между вариантами общественного выбора, в конечном счете разрешаемый в пользу групп с большей политической властью. Политическая власть в обществе, в свою очередь, определяется политическими институтами и распределением ресурсов. *Экономические институты, стимулирующие экономический рост, возникают, во-первых, когда политические институты предоставляют власть тем группам, которые заинтересованы в наличии широко разветвленной системы инфорсmenta прав собственности, во-вторых, когда политические институты предусматривают эффективные ограничители для действий власть предержащих и, в-третьих, когда не существует возможностей для извлечения значимой ренты от пребывания у власти*².

Указанные ограничения, бесспорно, действуют и для соответствующих оценок институциональных изменений в России 1990-х — 2000-х годов. С прикладной точки зрения гораздо более важным является вопрос о том, насколько реалистично *сегодня* обсуждать возможность развития описанных выше позитивных эффектов. Естественно, в настоящей работе нет возможности обсуждать весь спектр проблем функционирования российской политической системы. Приведенные выше требования к качеству политических институтов говорят сами за себя и, по видимому, являются для России делом весьма отдаленного будущего.

В качестве возможной аргументации рассмотрим только один вопрос: о наличии в современном российском социуме тех групп, которые могли бы — с учетом указанных выше предпосылок — обеспечить разветвленную систему инфорсmenta прав собственности. При всем разнообразии подходов в данном контексте имеет смысл обсуждать в первую очередь проблему среднего класса.

¹ См., например: Создание институциональных основ рыночной экономики: Доклад о мировом развитии-2002. Всемирный банк, 2002; From Plan to Market. World Development Report 1996. The World Bank. Oxford University Press, 1996; EBRD Transition Reports 1995—2006.

² См.: Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Aghion Ph., Durlauf St. (eds.) Handbook of Economic Growth. North Holland, 2004.

Наличие различных методологических подходов к идентификации среднего класса (нормативистский или релятивистский, маркетинговый или имущественно-образовательный и т. д.) обуславливает весьма значимый диапазон количественных оценок. Даже применительно к условиям СССР количественные оценки на рубеже 1980-х — 1990-х годов колебались в пределах 11—30% населения. Разброс оценок для России второй половины 1990-х годов не меньший — от 6 до 25% (до кризиса 1998 г.). Для периода 2002—2004 гг. большинство имеющихся оценок в основном совпадают: от 14 до 25% трудоспособного населения¹.

По данным доклада Института социологии РАН², в 2003—2006 гг., в условиях притока нефтедолларов, пролившихся на страну в последние годы, происходит стабильное сокращение численности среднего класса — с 25 до 20% экономически активного городского населения³. Лишь в течение 10—15 лет (при условии неизменной структуры экономики) возможен предельный рост среднего класса до 1/3 населения. При этом, как отмечают авторы доклада, шансы среднего класса на приращение за счет «старого» среднего класса более чем эфемерны, так как численность последнего при всей парадоксальности ситуации уменьшается. Иными словами, совершенно ясно, что в условиях складывающейся модели экономики государственно-монополистического типа имеет место тенденция не увеличения, а сокращения этого подтипа среднего класса. В качестве выхода из ситуации авторы видят только быстрое развитие высокотехнологичных отраслей и в гораздо меньшей степени развитие малого и среднего бизнеса. Эту динамику, равно как и возросшую социально-экономическую апатию среднего класса, отмечает также руководитель Института независимых социальных исследований Т. Малева⁴.

Для наших целей конкретные механизмы, обуславливающие такую динамику, представляют вторичный интерес. Существенно, что в 2000-е годы происходит *сжатие или, по крайней мере, отсутствие подтвержденной эмпирическими данными позитивной динамики потенциальной социальной базы для опосредованного (через политическое представительство) формирования эффективных экономических институтов*.

Напротив, те институциональные механизмы, которые уже в 1990-е годы препятствовали расширению спроса на эффективные экономические институты, в модифицированном виде действуют и сегодня. Если до начала 2000-х годов (при всей условности терминологии) речь шла о модели олигархического капитализма, то в настоящее время наиболее характерным стал термин «государственный капитализм» в его российском варианте (подробнее об этом см. ниже).

¹ См., например: *Аврамова Е. и др.* Средние классы в России: экономические и социальные стратегии / Под ред. Т. Малевой. М.: Московский центр Карнеги, 2003 (доля «среднего класса» зафиксирована на уровне 20%). За пределами доминирующих оценок находятся данные Всероссийского центра уровня жизни и «КОМКОН» (2004 г.) — 9% и рейтингового агентства «Эксперт», которое фиксирует рост доли «среднего класса» с 14% в 2000 г. до 25—30 % в 2005 г.

² См.: *Городской средний класс в современной России: Аналитический доклад*. М.: Институт социологии РАН; Фонд Ф. Эберта, 2007. Для идентификации представителей среднего класса использовались 4 основных критерия: образовательный, профессиональный, доходный, интегральная самооценка социального положения. Тем не менее необходимо учесть, что порог доходов отнесения к среднему классу составляет только 10,5 тыс. руб. на члена семьи в месяц. В докладе также имеет место противопоставление «старого» среднего класса (малый и средний бизнес) и «нового» среднего класса (прежде всего менеджеры ТЭК и других отраслей экономики).

³ В мире, напротив, доминирует обратная тенденция — ежегодный прирост среднего класса, по некоторым оценкам, составляет около 1%.

⁴ Стагнация среднего класса. 24.01.2007, <http://abarus.ru/news>

В контексте рассматриваемой проблемы модель неблагоприятного взаимодействия (по сравнению с эффективным рыночным взаимодействием) складывается в тех случаях, когда лишь некоторая не слишком представительная часть предпринимателей сама обладает «политической силой *de facto*» или монопольным доступом к центру принятия политических решений. Тогда такие предприниматели, использующие судебную исполнительную власть в качестве орудия, направленного против своих соперников, оказываются просто незаинтересованными в реальном утверждении прочных отношений частной собственности¹.

В рамках новой институциональной экономической теории (НИЭТ) бюрократию, ее низкую производительность и отсутствие подотчетности, которые часто критикуются, можно анализировать — по аналогии с проблемой отделения собственности от контроля в фирме — как проблему двухуровневой системы «принципал—агент» с политиками и чиновниками в роли агентов (контролеров и работников) и избирателями в роли принципалов. Однако в отличие от собственников фирмы избиратели вряд ли обладают общей ясной целью, что ограничивает их возможности организации эффективного мониторинга политиков и чиновников². Тем самым мы вновь приходим к проблемам формирования в современной России адекватной социальной базы, объективно заинтересованной в общественном мониторинге и контроле и обладающей достаточными экономическими ресурсами и уровнем политической организации (власти).

3.3. Защита прав собственности versus финансовая система

Прежде всего необходимо еще раз уточнить, почему идея защиты прав частной собственности с маниакальным упорством ставится во главу любого обсуждения проблем институционального развития³. В последние годы при анализе развития института частной собственности все более пристальное внимание уделяется историческим и географическим факторам. При этом к началу XXI столетия основные характеристики изучаемых рынков как у неоклассиков, так и у неинституционалистов, по крайней мере отчасти, определяются утвердившимися отношениями собственности, а также системой инфорсментов прав собственности

¹ Ситуации неравномерного распределения богатства и относительной неэффективности производства, когда наиболее состоятельные собственники оказываются незаинтересованными в неизбирательной и прочной защите прав собственности, рассматриваются в: Polishchuk L., Savvateev A. Spontaneous (non)emergence of Property Rights // The Economy of Transition. 2004. Vol. 12. № 1. Об этом же пишут С. Гуриев и К. Сонин: «Поскольку у богатых есть преимущество (и в создании частного охранного агентства, и в установлении связей с чиновниками), у них нет стимулов лоббировать создание хороших государственных институтов. Соответственно нет спроса на хорошие институты — на защиту прав собственности и тем более на защиту конкуренции». Проблема состоит в том, что средний класс (в данном случае отождествляемый с малым бизнесом) не может создавать политический спрос на хорошие институты в силу незначительности его доли в экономике и высоких издержек координации» (Гуриев С., Сонин К. Богатство и рост // Эксперт. 2003. № 24. С. 46—47. См. также: Сонин К. Институциональная теория бесконечного передела // Вопросы экономики. 2005. № 7. С. 4—18).

² См.: Фуруботи Э., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. СПб., 2005. С. 547.

³ См. также работы В. Мау, К. Яновского и др. в серии «Научные труды» ИЭПП, посвященные региональным и международным сопоставлениям первичного (базового) набора политических прав, который абсолютно преобладает над любыми другими политическими и экономическими свободами, такими, как безопасность жизни, собственности и связанные с этим независимость судебной системы и СМИ.

и контрактных обязательств. Экспансия неоклассических моделей проявляется, в частности, в том, что они постепенно охватывают тот «глубинный» (в характеристике О. Уильямсона) уровень, на котором располагаются базовые институциональные структуры — собственность и правоприменение.

Новая сравнительная экономика, претендующая в последние годы на самостоятельное направление НИЭТ, серьезно исследовала генезис правовых систем и их влияние на характер имущественных отношений и инфорсмент прав собственности¹. Можно указать на следующие значимые выводы, полученные на основе эконометрического анализа страновых данных:

- чем выше уровень развития институтов частной собственности (гарантии от экспроприации со стороны государства и правящих элит), тем выше их позитивное влияние на долгосрочный экономический рост, инвестиции и эффективность финансовых рынков²;
- более адекватная реализация принципов частной собственности представляет собой необходимое условие, требующееся для более интенсивного развития финансовых рынков;
- защита прав частной собственности обеспечивает предпосылки для более интенсивного расширения капиталовложений и повышения темпов экономического роста³;
- в тех странах, где судебные органы обладают сравнительно большей независимостью, полнее защищены права частной собственности и обеспечены лучшие условия для интенсивного экономического роста⁴;
- успех трансплантации правовых норм и институтов связан не только (в случае российской экономики — и не столько) с выбором той или иной системы законодательства, но и с реально складывающейся в стране практикой правоприменения;
- чем больше в обществе распространена коррумпированность правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остается реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов.

И защита прав собственности (иногда это понятие используется как синоним правоприменения, инфорсмента и т. п.), и финансовая система относятся к базовым (глубинным в терминологии НИЭТ) экономическим институтам. Каждый из рассматриваемых институтов заслуживает отдельного анализа прежде всего с точки зрения адекватности их современного состояния в России экономическому смыслу⁵. В контексте текущего анализа важно другое: взаимовлияние этих институтов в их существующем виде носит, скорее, *негативный* характер.

Слабая система защиты прав собственности (отсутствие ясной стратегии государства в отношении госсектора и приватизационных сделок, инерционность,

¹ Подробнее см., например: *Энтов Р., Радыгин А. и др.* Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. М.: ИЭПП, 2006. Раздел 1.

² См.: *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.* Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // *Aghion Ph., Durlauf St., eds.* Handbook of Economic Growth. North Holland, 2004.

³ *La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A.* et al. Legal Determinants of External Finance // *Journal of Finance*. 1997. Vol. 52.

⁴ *La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Pop-Eleches C.* et al. Judicial Checks and Balances // *Journal of Political Economy*. 2004. Vol. 112.

⁵ См., например: *Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы*. М.: ИЭПП, 2006. Часть 4.

т. е. значительное отставание законодательства от экономической действительности, усиление неопределенности и противоречивости хозяйственного законодательства, невысокое качество общей, в том числе судебной, правоприменительной практики, расширение прав ведомств интерпретировать законодательство, слабость ведомственного надзора, сопротивление введению институтов саморегулирования, хронические банковские и корпоративные риски в контексте защиты вкладов и ценных бумаг, неурегулированность сферы новых финансовых инструментов, текущие и перспективные проблемы рынков земли и недвижимости и т. д.) сдерживает развитие финансовой системы как ключевого долгосрочного механизма трансформации финансовых ресурсов в капитал.

В свою очередь, высокий уровень концентрации, фрагментарность (анклавность) и закрытость российской финансовой системы в целом, отсутствие общей координации и стратегии ее развития и регулирования¹, хронические диспропорции и непрозрачность банковской системы, сохраняющаяся высокая зависимость российского фондового рынка от международных потоков ликвидности и краткосрочных спекулятивных портфельных инвесторов ослабляют долгосрочный спрос на серьезную защиту прав собственности (инвесторов). При этом в современной экономической литературе общепризнанной является *сигнальная роль финансового рынка с точки зрения оценки уровня инфорсменнта и защиты прав собственности* (в частности, в силу того, что, в отличие от товарных рынков, здесь идет речь о долгосрочных отношениях кредитора и заемщика и т. п.).

В соответствии с международным рейтингом Института Фрейзера по индексу качества гарантий частной собственности (Fraser Property Index) Россия попадает в группу наименее развитых стран: значение ее индекса колеблется в пределах 4—5 (10 — максимальное качество, 0 — минимальное), что соответствует уровню Никарагуа, Филиппин, Сирии, Пакистана, Украины.

Как показывают исследования ИЭПП, такая оценка адекватна существующему уровню инвестиций. Статистически оцененная на основе международных сопоставлений эластичность роста инвестиций по росту индекса прав собственности составляет 0,4 с 5-летним лагом. Другими словами, рост индекса на 1% приводит к росту инвестиций в среднем на 0,4% в течение последующих пяти лет. Таким образом, применительно к России при росте индекса с 4,4 (оценка 2003 г.) до 6 (уровень Греции, Кореи, Словакии, Индии) или 7—8 баллов (Мексика, Венгрия, Гонконг, Италия, Испания, Израиль) можно ожидать увеличения инвестиций на 2—3 п. п. (ВВП). Если исходить из методики расчета индекса, то можно предпо-

¹ В современной экономической литературе традиционное деление финансовых систем на «банковские» (bank-based financial system, relationship-based financial markets) и «рыночные» (market-based financial system, arm's length financial markets) постепенно устаревает прежде всего в силу развития рынков ценных бумаг в традиционно банковских системах. При этом исследования последних лет, охватывавшие до 150 стран, не выявили преимуществ ни «модели банковского кредита», ни «модели выпуска ценных бумаг». В концепции общего уровня финансовых услуг (financial services view) утверждается, что, во-первых, наибольшее значение имеет качество и доступность финансовых услуг, во-вторых, структура финансовой системы имеет вторичное значение, так как и банки, и рынки ценных бумаг решают сходные экономические задачи, в-третьих, банки и рынки ценных бумаг могут эффективно дополнять друг друга, усиливая конкуренцию в сфере корпоративного контроля и предоставляя альтернативные способы финансирования инвестиций, наконец, разделение по типу финансовой системы не объясняет различий в темпах долгосрочного экономического роста и создания новых компаний. Тем не менее связь между правовой и финансовой системами является аксиоматичной. Обзор и данные по странам см.: Рубцов Б. Современные фондовые рынки. М.: Альпина, 2007; Он же. Тропинка к процветанию // Эксперт. 2005. № 44. С. 70—76.

ложить, что только развитие судебной реформы (повышение независимости судов через радикальное увеличение издержек отстранения судей, назначенных по новой процедуре, введение новой процедуры назначения федеральных судей (адвокатский стаж, квалификационная коллегия с участием профсоюзов предпринимателей, правозащитников, уполномоченного по правам человека)) может привести к росту индекса Fraser Property в среднем на 3—4 пункта (до 7—8 пунктов).

Можно также отметить, что неопределенность, как макроэкономическая, так и институциональная, практически всегда негативно сказывается на инвестиционных процессах. Наличие стойкой отрицательной связи между уровнем инвестиций в ВВП и институциональными переменными, характеризующими уровень защиты прав собственности, находит подтверждение в ряде эмпирических исследований¹. Результаты анализа для большого массива стран показывают, что в странах с более благоприятной ситуацией в сфере прав собственности наблюдается ускорение инвестиционных процессов с лагом в 5 лет. Это означает, что *отсутствие институциональных преобразований или даже ухудшение инвестиционного климата по отдельным направлениям может дать негативные последствия в динамике инвестиций уже в ближайшие годы либо послужит ограничением для роста инвестиций в основной капитал в экономике России.*

Очевидно, что данная тематика фактически безгранична. Рассмотрим лишь два показательных примера. В 2006 г. в процессе IPO компании из России привлекли не менее 17 млрд долл., а путем размещения рублевых облигаций — еще около 17 млрд долл. При этом, согласно данным Росстата, из 17 млрд долл., полученных от размещения акций, только 2,5 млрд долл., или 14,7% собранных средств, были направлены на инвестиции в основной капитал. Еще более парадоксальной является статистика использования 17 млрд долл., вырученных от размещения корпоративных облигаций. Только 60 млн долл. из указанной суммы, или 0,4%, были направлены на создание нового основного капитала. Конечно, можно сделать скидку на неточности в данных официальной статистики, однако в целом это вряд ли скорректирует основной вывод: средства, получаемые путем эмиссии акций и облигаций, не инвестируются в основной капитал и соответственно не влияют на экономический рост. Можно предположить, что основной поток данных средств направляется на рефинансирование долгов и приобретение их у действующих владельцев. На современном российском фондовом рынке происходят процессы, которые в конце 1980-х годов имели место на рынке США и были известны как финансирование сделок LBO (leverage-buy-out) за счет эмиссии «мусорных» облигаций и IPO. Суть сделок состояла в массовом заимствовании средств на фондовом рынке с использованием кредитного рычага в целях скупки компаний и приобретения их активов. Главный риск подобных сделок — низкая эффективность приобретаемых компаний, которая может оказаться недостаточной, чтобы расплатиться с долгами на их покупку. В США рынок «мусорных» облигаций завершился громким крахом компаний-заемщиков в 1989 г.

Другой пример. В 2006 г. доля рыночной капитализации в ВВП увеличилась до 92,7% по сравнению с 61,5% за предшествующий год. В этом же году Россия стала одним из мировых лидеров по привлеченным прямым иностранным инвестициям. На этом фоне доля внутреннего кредита в ВВП за год, снизившаяся в 2005 г.

¹ Clague C. Introduction // Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries / Clague C. (ed.). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

с 25,9 до 20,6% ВВП, в 2006 г. осталась практически на уровне прошлого года. Разрыв между показателями капитализации и внутреннего кредита свидетельствует о серьезных диспропорциях между уровнем развития банковской системы и ростом российских компаний.

Проблему взаимовлияния защиты прав собственности и финансовых рынков можно также рассматривать в контексте трансплантации правовых норм. Ряд исследователей относит правовую систему, существовавшую в свое время в Советском Союзе, к наименее восприимчивой к трансплантации правовых норм. Особые трудности в данном случае вызваны вовсе не тем, что в ходе посткоммунистических правовых реформ осваивались такие нормы законодательства, которые недостаточно эффективны, по крайней мере, с экономической точки зрения. Как отмечают К. Пистор, М. Рейзэр и С. Гельфер, многие государства, ранее входившие в Советский Союз, получали техническую помощь от Соединенных Штатов, поэтому сегодня они могут похвастаться замечательной защитой прав инвестора. На бумаге, если верить документам, эти права защищены лучше, чем в некоторых странах, характеризующихся наиболее высоким уровнем развития, например во Франции или Германии. Маловероятно, однако, что высокому уровню этих правовых норм в обозримом будущем будет соответствовать столь же высокий уровень развития финансовых рынков¹.

3.4. Правовая система versus защита прав собственности

Рассматривая данную проблематику, со всей очевидностью можно выделить два направления: во-первых, качество и своевременность законодательства, во-вторых, ограничения, которые системная коррупция накладывает на эффективность правоприменительной практики (помимо собственно качества механизмов инфорсменты). Как и вопросы взаимовлияния проблем защиты прав собственности и финансовой системы, данная тематика исключительно многогранна. Рассмотрим лишь несколько показательных тенденций.

С точки зрения решаемых в законодательстве проблем весьма характерной является эволюция задач, которые ставятся в среднесрочных программах социально-экономического развития в 2000-е годы (табл. 3.4).

Безусловно, формальный прогресс по конкретным направлениям институциональных преобразований (которые в том числе фиксировались в среднесрочных программах в качестве рабочих задач и так или иначе постепенно решались) очевиден. Среди наиболее значимых достижений 2000-х годов — модификация Закона «Об акционерных обществах» 2001 г., принятие новых законов «О банкротстве (несостоятельности)» и «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 2002 г., разработка новой редакции законодательства о конкуренции в 2005—2006 гг., принятие летом 2006 г. Концепции совершенствования корпоративного законодательства до 2008 г., отдельные пункты которой уже реализованы (модификация ст. 80 Закона «Об акционерных обществах» и др.), разработка целого ряда процессуальных новаций в сфере корпоративных конфликтов в 2006—2007 гг. и др.

¹ Pistor K., Raiser M., Gelfer S. Law and Finance in Transition Economics // Economics of Transition. July 2000, Vol. 8. № 2. P. 325—368.

Таблица 3.4

**Базовые цели и задачи основных институциональных преобразований
в программах российского правительства в 2000-е годы**

| Направление экономической политики | План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг., утвержден распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р (в редакциях) | Программа социально- экономического развития на среднесрочную перспективу (2002—2004 гг.), утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р | Программа социально- экономического развития на среднесрочную перспективу (2006—2008 гг.), утверждена распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р |
|---|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Защита прав собственности | Реализация мер по активизации защиты прав собственности для содействия созданию благоприятного делового климата | Формирование благоприятного делового климата на основе неприкосновенности прав собственности и действенности механизмов, обеспечивающих переход прав на имущество | Обеспечение надежной защиты прав собственности, реформирование правоохранительной и судебной системы, развитие независимых и общественных средств массовой информации, институтов гражданского общества |
| Приватизация | Приватизация значительной части ФГУП и находящихся в федеральной собственности акций | Базирование приватизации на основе признания равенства приобретателей (покупателей) имущества | Повышение эффективности проведения приватизации и ускорения темпов реформирования госсектора |
| Управление государственной собственностью | Повышение эффективности управления государственным имуществом | Качественное повышение эффективности управления имуществом и деятельности предприятий госсектора экономики | Совершенствование законодательства, направленное на оптимизацию госсектора, повышение эффективности использования имущества |
| Корпоративное управление и защита прав акционеров | Разработка кодекса корпоративного поведения | Создание механизмов защиты имущественных прав акционеров, совершенствование законодательства и формирование судебных механизмов защиты интересов | Совершенствование механизмов защиты прав акционеров, соблюдение в законодательстве баланса прав и интересов различных групп акционеров |
| Банкротство и защита прав кредиторов | Обеспечение защиты прав кредиторов, собственников, акционеров (участников) реорганизуемых и ликвидируемых организаций | Формирование правового режима эффективной защиты интересов кредиторов и собственников | Обеспечение баланса прав, интересов и ответственности участников дел о банкротстве и процедур банкротства |
| Развитие фондового (финансового) рынка | Создание условий для развития инвестиционных институтов, увеличение числа финансовых инструментов, развитие инфраструктуры и налогового режима, совершенствование механизмов регулирования фондового рынка | Повышение роли фондового рынка в привлечении инвестиций, создание условий для развития институциональных инвесторов, стимулирование инвестиционной активности. Развитие инфраструктуры | Расширение спектра финансовых инструментов, создание равных конкурентных и комфортных условий деятельности участников финансового рынка, совершенствование системы регулирования, налогового режима и инфраструктуры рынка |

Окончание табл. 3.4

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-------------------------------------|---|---|--|
| Развитие рынка земли и недвижимости | Обеспечение условий для эффективного использования и развития недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан | Существенное расширение правовых основ для развития рынка недвижимости, создание системы правового государственного и муниципального регулирования рынка недвижимости | Вовлечение земли и недвижимости в хозяйственный оборот |

Примечание. Для целей данной таблицы в указанных документах производился отбор одной—трех целей (требуемых мер), которые можно рассматривать как обобщающие по отношению ко всем остальным, указанным в соответствующих разделах.

Тем не менее, как видно из табл. 3.4, для периода 2000—2008 гг. *базовые цели видоизменяются незначительно*. Общий вывод о стагнации институциональных преобразований, основанный только на такой формальной базе, был бы чересчур амбициозен, однако приведенное сопоставление дает основания для предположения о низкой интенсивности законодательного и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов в долгосрочном периоде.

Подтверждением данного тезиса может служить и перечень нескольких значимых законодательных актов, необходимость принятия которых обсуждается с разной степенью интенсивности с конца 1990-х годов: «О реорганизации и ликвидации коммерческих организаций», «Об аффилированных лицах», «Об ответственности за совершение сделок с использованием служебной информации» («Об инсайдерских сделках»), «О саморегулируемых организациях», «О национализации в РФ», «О центральном депозитарии» и др. Причины длительной задержки принятия каждого из этих актов весьма различны, однако потребность в создании ясных правовых рамок по этим вопросам остается значительной.

Хроническое *отставание законодательства от экономических реалий* можно проиллюстрировать на примерах, связанных с защитой прав собственности (табл. 3.5).

Таблица 3.5

Примеры инерционного характера законодательства, 1990-е — 2000-е годы

| Проблема | Период наибольшей остроты | Законодательное решение | Основной (вероятный) мотив решения | Следствие |
|--|----------------------------------|--|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Размывание пакетов акций миноритариев | 1995—2000 гг. | Поправки в Закон «Об акционерных обществах» 2001 г. | Завершилась в основном консолидация в крупных компаниях | Проблема перестала быть актуальной по экономическим причинам |
| Трансфертные цены в ущерб миноритариям | 1995 — начало 2000-х годов | Изменения в Налоговом кодексе РФ в начале 2000-х годов | Политические мотивы | Избирательное давление на крупные компании |
| Вывод государственных активов и бесконтрольность менеджмента ГУП | Все 1990-е — начало 2000-х годов | Закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 2002 г. | Стратегическое решение постепенной ликвидации института унитарных предприятий | Для имеющих административный ресурс ГУП введенные ограничения формальны |

Окончание табл. 3.5

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---------------------------|--|---|---|
| Банкротство как инструмент захвата предприятий | 1998—2002 г. | Закон «О банкротстве» 2002 г. | Публичная кампания против захватов через банкротства | Рынок захватов использует другие инструменты: суды, реестры, подлог документов и др. |
| Враждебные поглощения (рейдерство) предприятий | 2002 г. — настоящее время | Проекты поправок в процессуальной сфере 2007 г. | Публичная кампания против рейдерства | — |
| Враждебные захваты земли (прогноз) | 2006 г. — среднесрочно | Существующие проекты усиливают неопределенность и коррупционность сделок | Проблема интенсификации конфликтов в данной сфере практически не ставится | — |
| 10-летний срок давности по приватизационным сделкам | 2000 г. — настоящее время | Снижение срока давности до 3 лет, 2005 г. | Демонстрация усилий по защите прав собственности | Судебная практика легко преодолевает изменение срока давности. Для многих решений достаточно исполнительного производства |

Характерной в связи с этим является одна из наиболее широко обсуждаемых сегодня проблем — слияния и поглощения, или, в обывательско-газетной терминологии, проблема рейдерства. Сами по себе враждебные захваты никого не удивляли и в 1990-е годы, а стабильный рост объемов сделок слияний и поглощений (без государственных холдингов) характерен для всего первого десятилетия XXI в. По имеющимся оценкам, в 2006 г. объем сделок слияний и поглощений с участием российских компаний составил около 55—60 млрд долл., т. е. примерно соответствует уровню 2005 г. (Mergers.ru). Аналитики Ernst & Young называют цифру 65 млрд долл. (т. е. рост на $\frac{1}{3}$ по сравнению с 2005 г.). В 2007 г. произошло резкое увеличение числа сделок как в количественном — на 43%, так и в денежном выражении — на 191% по сравнению с предыдущим годом.

Проблема враждебных поглощений (причем только тех, которые не относятся к корпоративному праву и классическому рейдерству — скупке акций, а основываются на подделке документов, т. е. лежат в сфере уголовного права и коррупции) в общем объеме сделок не выглядит значительной. По данным МВД, в 2005 г. объем спорных активов составил около 200 млрд руб., или примерно 12% общего объема сделок слияний и поглощений 2005 г. Однако именно эта проблема в последние несколько лет вызывает наибольший общественный (или псевдообщественный) протест. Целый комплекс поправок в АПК, КоАП, Налоговый кодекс и другие акты в январе 2007 г. был внесен Правительством в Государственную Думу (введение понятия «корпоративный спор», возможность для миноритариев объединять иски в коллективный иск, объединение всех составляющих корпоративного спора в один процесс в арбитражном суде по месту регистрации ответчика, урегулирование обеспечительных мер и др.). Тем не менее с учетом уголовного характера наиболее одиозных захватов проблема не решается только в рамках корпоративных и процессуальных поправок.

Не менее важно и другое. По многим оценкам, уже в 2006—2007 гг. проблема рейдерства становится все более актуальной в сфере земельной собственности. По нашим оценкам, существующее законодательство не только не формирует адекватные условия для передачи земельных участков в собственность, но и, напротив, характеризуется тенденцией к усилению двойственности толкований и расширению зоны административного произвола. В качестве примера¹ приведем только некоторые актуальные проблемы, касающиеся перехода в собственность земельных участков приватизированных предприятий:

- необоснованное исключение федеральными и региональными властями значительного числа земельных участков из числа земель, подлежащих выкупу;
- неприемлемая для большинства предприятий стоимость выкупа земельных участков, отсутствие льготных цен для действующих малых и средних предприятий, механизмов рассрочки платежей, а также кредитования в целях обеспечения доступа к выкупу земельных участков более широкого круга предприятий;
- установление рядом субъектов Федерации максимально высоких размеров выкупа земельных участков, а также завышенной кадастровой оценки земли;
- административный произвол в сфере определения границ земельных участков, связанный с несовершенством градостроительного законодательства;
- проблемы взаимодействия федеральной власти и власти субъектов РФ в сфере разграничения собственности на землю, а также распределения доходов от продажи и аренды земли (см. главу 16).

Особую роль в политико-правовой инфраструктуре, обеспечивающей условия для стабильного экономического роста, играет, по-видимому, принцип разделения властей, лежащий в основе современного правового государства. Решения тех инстанций, которые на практике выступают в роле арбитра, следящего за реализацией собственности, контрактных обязательств и контролирующего соблюдение правил рыночной игры, должны свидетельствовать о *реальной* независимости судебной системы от исполнительной власти.

Вместе с тем характерной особенностью институционального развития как 1990-х, так и 2000-х годов является *формирование двойного стандарта и различных правил рыночной «игры» для разных классов участников*. Культивирование двойного стандарта для частных (псевдочастных) собственников на уровне Федерации и регионов создает непреодолимые препятствия как для формирования благоприятного институционального окружения в целом, так и для локальных институцио-

¹ Заметим только, что не менее острые аналогичные проблемы существуют в других сферах земельных отношений. Например, в Москве, несмотря на предусмотренные новым Жилищным кодексом РФ права собственников жилых помещений, практически нереально пока произвести «формирование» земельного участка под многоквартирным домом (с приватизированным жилым фондом, т. е. не новой застройки) в целях последующей реализации права общей собственности на землю. Одним из формальных и, видимо, весьма надуманных предлогов для отказа является необходимость предварительного размежевания границ между внутримосковскими территориальными единицами. Градостроительные планы развития административных округов Москвы не утверждаются законодательно *в деталях* на долгосрочную перспективу, что создает возможность «оперативных» исправлений в зависимости от конъюнктуры и конкретных интересов. И в том, и в другом случае прямым результатом является спонтанная «точечная» застройка земельных участков, в том числе тех, которые могут быть отнесены к уже существующим многоквартирным домам. Хорошо известны также конфликты 2000-х годов, связанные с принудительным переселением из псевдоаварийных домов в центре Москвы.

нальных изменений в сфере защиты прав собственности, корпоративного управления, финансовых рынков, бюджетных ограничений и т. д.

Иными словами, наличие двойного стандарта приводит к тому, что рыночные механизмы эффективно выполняют свои функции на ограниченном пространстве, которое в контексте тезиса о формировании в России модели государственного капитализма имеет тенденцию к сокращению. Хотя долгосрочные задачи обеспечения устойчивости и адаптивности институционального окружения (применительно к рыночным механизмам) остаются актуальными, бесспорным приоритетом является формирование базовых предпосылок для их реализации — законодательного, процессуального, судебного и регулятивного обеспечения единых рыночных правил. Особо следует подчеркнуть, что единственным относительно эффективным ограничением применения различных правил в системе двойного стандарта может быть только независимый институт судопроизводства, вынужденный в данном случае брать на себя функцию унификации правил для всех рыночных игроков. Соответственно перспектива развития хозяйственных институтов, стимулирующих экономический рост в России, в значительной степени обусловлена современными проблемами функционирования и качества политических институтов.

Идеальной иллюстрацией двойного стандарта, а также того, что представляет собой частная собственность в современной России и насколько значима в отличие от современного западного мира ее причастность к (зависимость от) политической власти, могут служить два кардинально противоположных сценария завершения бизнеса, создававшегося примерно одинаковыми (возможно, отнюдь не всегда законными) методами в течение практически одинакового периода (около 10 лет) и в равной степени благополучного с экономической точки зрения. Первый — разгром компании и фактическая национализация активов, когда вопрос о рыночной цене сделки и возможностях вывоза полученных средств по понятным причинам не обсуждался (ЮКОС). Второй — сделка по приобретению «Газпромом» «Сибнефти», принесшая основному бенефициару компании 13 млрд долл. и давшая возможность легитимно распоряжаться ими в России и за рубежом, включая возможности приобретения новых активов в России в 2006 г. Между этими крайними вариантами — широкий спектр возможных компромиссных решений, относимых в русле классической традиции к категории «предложение, от которого невозможно отказаться». Указанные сделки также весьма трудно отнести к рыночным, поскольку при видимости справедливой рыночной цены в распоряжении государства всегда остаются аргументы из «дела ЮКОСа».

Наконец, системным фактором, который также на протяжении 1990-х — 2000-х годов воздействовал на ход институциональных преобразований, является *коррупция*. Как было отмечено выше, чем больше в обществе распространена коррупция правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остается реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов.

Такие зависимости, складывающиеся в «порочный круг», обусловлены потенциальными изменениями в распределительных отношениях — очевидной ситуацией, при которой утверждение новых политических и экономических институтов во многих случаях наталкивается на сопротивление (иногда явно, но чаще скрыто) тех чиновников, которым удается извлекать (нелегитимные) частные выгоды из существующих норм и решений. При некоторых условиях может складываться ситуация, когда эффективные рыночные взаимодействия подменяются со-

перничеством на «политических рынках», борьбой бюрократических интересов. Подобные цели не могут быть непосредственно афишированы. Поэтому для «регуляторов» характерна постоянная апелляция к интересам тех или иных групп участников рынка. Именно под этим флагом «регуляторы» часто реализуют собственные интересы и устремления¹.

Не вдаваясь в детали, применительно к России приведем лишь весьма показательное высказывание: «Российскую хозяйственно-политическую систему бессмысленно характеризовать беззубым термином “коррупция”. Это мало дает для ее понимания. Ее следует характеризовать как механизм, работающий на принципах коррупционной лояльности»². В настоящее время существуют разнообразные оценки масштабов коррупции в России, при этом практически все исследователи констатируют многократный рост коррупции в 2000-е годы, в том числе в связи с растущим участием государства в экономике и соответственно объемом перераспределяемой ренты.

3.5. Госкапитализм versus разгосударствление

Проблема границ вмешательства государства в сферу отношений собственности так же стара, как и сама собственность³. Джон Локк полагал, что политическая власть представляет собой «право создавать законы... для регулирования и сохранения собственности»⁴. Как отмечают Э. Фуруботн и Р. Рихтер, для института экономики, основанной на частной собственности, основным является тот факт, что передача индивидуальных прав собственности осуществляется по сути добровольно. Следовательно, элементарные конституционные правила должны базироваться на принципе неприкосновенности прав личной собственности. Проблема, однако, заключается в том, что государство обладает властью, которую оно способно направить не только на защиту частной собственности, но и на ее изъятие⁵. Соответственно основополагающим условием функционирования рыночной экономики наряду с конституирующими элементарными правилами является достоверное обязательство государства уважать частную собственность⁶. Преуспевающим рынкам требуется не только адекватная система прав собственности и контрактного права, но и *безопасный в политическом смысле фундамент*, накладывающий жесткие ограничения на возможности конфискации богатства государством⁷.

¹ См., например: Яковлев А. Возможные стратегии экономических агентов по отношению к институтам корпоративного управления // Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады МОНФ. 2003. № 148. С. 51.

² Rogov K. Механизм лояльности // Коммерсантъ. 2006. 13 нояб.

³ В классификации Д. Норта первая экономическая революция состоялась именно тогда, когда произошел переход от кочевой жизни к оседлой, и соответственно впервые потребовалась централизованная (на уровне первых прототипов государственного устройства) защита (гарантия) прав собственности на землю, которая обеспечила для собственников стимулы повышения эффективности и производительности. См: North D. Structure and Change in Economic History. New York and London: Norton, 1981. P. 81.

⁴ Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 343.

⁵ См.: Фуруботн Э., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. С. 335—337.

⁶ North D. Economic Performance Through Time // American Economic Review. 1994. Vol. 84. P. 359—368.

⁷ Weingast B. Constitution as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1993. Vol. 149. P. 286—311.

В современном мире ортодоксальный неоклассический (неолиберальный) подход к государству как основному источнику экономической нестабильности становится все более экзотическим как в англо-американской, так и в европейской исследовательской традиции. «Есть мало оснований считать, что рынок мог бы функционировать в ситуации, предполагающей негосударственную экономику»¹. Стандартный неоинституциональный набор функций государства, которые последнее получает вместе с правом принуждения (насилия) в соответствующих областях, включает спецификацию и защиту прав собственности, минимизацию информационной асимметрии участников рынка, обеспечение физических каналов обмена товарами и услугами, судебное (и иное в роли третьей стороны) урегулирование контрактных и иных отношений, стандартизацию мер и весов, обеспечение производства общественных благ (оборона, наука, образование, здравоохранение). Государственное вмешательство имеет смысл также в тех случаях, когда возникает необходимость общественной компенсации тех или иных экстерналий, разграничения «достойных» и негативных, с точки зрения общества, потребностей².

К концу 1990-х — началу 2000-х годов государственное присутствие в корпоративном секторе России (весьма широкое) было расплывлено в виде многих тысяч разрозненных, плохо или вообще неуправляемых унитарных предприятий и пакетов акций недавно созданных акционерных обществ практически во всех отраслях хозяйства. Интегрированные структуры, сформированные по инициативе государства и с его участием на начальном этапе приватизации, действовали в основном в топливно-энергетическом комплексе, а также в естественных монополиях.

Период 2000—2004 гг. характеризовался определенными усилиями по повышению эффективности управления расплывленными активами путем их интеграции в государственные холдинговые структуры в таких отраслях, как атомная энергетика, железнодорожный транспорт, оборонная и алкогольная промышленность, обеспечение функционирования воздушного и морского транспорта, почтовая связь. Повышение государственной доли в капитале отдельных компаний вне рамок интеграционных процессов было исключением. Параллельно с этим начался процесс реструктуризации естественных монополий. В этот же период заметно активизировались попытки установить (расширить) контроль над основными финансовыми потоками российской экономики и, более широко, поставить бизнес в зависимость от государственных институтов, несмотря на решения по дерегулированию, административную реформу и планы дальнейшей приватизации. Главной особенностью 2005—2007 гг. стало смещение приоритетов в пользу прямого государственного участия в экономике (главы 10—11). Финансовый кризис осени 2008 г. одним из своих последствий будет иметь и заметное дальнейшее расширение прямого участия государства (контролируемых им компаний и банков) в экономике.

Кардинально противоположные процессы были характерны в 2005—2007 гг. в области приватизации. В весеннем (2006 г.) Послании Президента РФ Федеральному Собранию необходимость приватизации была лишней раз подтверждена

¹ *Аткинсон Э., Стиглиц Дж.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект Пресс, 1995. С. 18.

² См.: *Eggertsson T.* Economic Behavior and Institutions. Cambridge, 1990; *Pitelis Ch.* Transaction Costs, Markets And Hierarchies. Oxford, 1993, и др.

(«государство должно оставить в своей собственности только то имущество, без которого не сможет выполнять свои функции»).

Несмотря на формально большое число выставляемых на продажу пакетов акций и решений о преобразовании унитарных предприятий, ситуация близка к кризисной. Не менее 50% сделок ежегодно откладывается из-за отсутствия спроса, а качество управления государственным имуществом мало отличается от уровня 1990-х годов. По всей видимости, ситуация в данной сфере прямо связана с модификацией взглядов на роль государственного сектора в экономике России¹.

С одной стороны, одной из задач 2006—2008 гг. является создание по крайней мере *видимости* завершения приватизации как компонента институциональных реформ — реализации федеральных пакетов акций и преобразования сектора ГУП. Эффективность процесса как для государства, так и для затрагиваемых предприятий в данном случае вторична по отношению к возможным политическим дивидендам.

С другой стороны, набирающая обороты имущественная экспансия государства, будь то общеэкономическая стратегия, тривиальный передел собственности в пользу околоставных кланов или сопротивление заинтересованных министерств, объективно выводит из приватизационного процесса наиболее значимые или рентабельные среди остающихся в государственной собственности активы. Как заявил в 2005 г. министр экономического развития и торговли Г.О. Греф, «ликвидные предприятия нам не отдадут в план приватизации. Находятся 150 причин, чтобы оставить их в государственной собственности. В план приватизации включается то, что можно в кавычках назвать мусором. Это неинтересно рынку, и мы перепродаем предприятия по 4—5 раз. Предприятий на продажу у нас выставляется все больше и больше, а продается все меньше... И с течением времени соотношение между выставляемыми на продажу и реально проданными предприятиями будет только падать»². Сложность положения госструктур, ответственных за приватизационную программу, очевидна, однако ситуация еще более противоречива: избавление от непродаемых «неликвидов» остается все же важнейшей задачей, но вместе с тем на фоне имеющейся сырьевой конъюнктуры и соответствующих бюджетных доходов не менее сложно найти аргументы в пользу продажи новых высоко rentабельных активов. Это тем более проблематично в связи с отсутствием внятных представлений о направлениях расходования аккумулируемых доходов федерального бюджета.

3.6. Стабильность versus стагнация

Проблема стабильности структур собственности и правил присвоения, оборотной стороной которой является проблема защиты прав собственности, для современных реалий России наиболее принципиальна. Известный шотландский философ и экономист Дэвид Юм утверждал, что никто не может сомневаться, что договор о распределении собственности и о *стабильности обладания ею* — это самое необходимое обстоятельство для устройства человеческого общества и что

¹ Показательно, что в апреле 2006 г. руководитель РФФИ Ю. Петров заявлял о том, что в результате приватизации в стратегических отраслях российской экономики должны сформироваться 30—40 крупных государственных холдинговых структур.

² Слияния и поглощения. 2005. № 11. С. 8; Коммерсантъ. 2005. 5 авг.

после заключения соответствующего соглашения немного остается сделать. «Стабильность владения» наравне с «передачей собственности посредством согласия» и «исполнением обещаний» являются тремя основными естественными законами (в терминах доктрины естественного права)¹. Значимость стабильности соответствующих отношений для переходной экономики подчеркивается в некоторых случаях отождествлением институциональных проблем и формирования развитой системы отношений частной собственности.

Наиболее пессимистичный прогноз развития отношений собственности в России можно представить следующим образом². Проблема состоит в том, что в российской действительности пока не нащупываются конструктивные выходы из континуума передельной «власти-собственности»³. Последняя имеет все основания для перманентного воспроизводства. Все локально индивидуальные флуктуации корпоративных или местечковых моделей бизнеса, сходных с частной собственностью, будут снова и снова выходить на «власть-собственность» в силу ее имманентной логики, которая задает модель поведения так называемого частного предпринимательства. Практическая логика здесь следующая: собственность, персонафицированная конкретными лицами, для реализации частных интересов будет выходить на власть, все более срастаясь с ней, используя такой симбиоз как гарантию от «наездов» со стороны власти, а власть при наличии в стране «легитимной» частной собственности станет по-прежнему стремиться к обладанию объектами собственности, снова увязая в коррупции и получая престижные позиции топ-менеджмента в так называемом крупном частном бизнесе. Тем самым модель «власти-собственности» будет воспроизводиться вновь и вновь. Но российская «власть-собственность» не была бы передельной, если бы периодически новые команды чиновников, приходящие во власть с помощью «демократических процедур», не решали бы «более справедливо» прежние проблемы (сделки приватизации, даже если срок исковой давности сокращен до трех лет и др.). Таковы задающие «рамочные условия».

Заключительные выводы

В современной новой институциональной экономической теории стабильность институционального окружения описывается посредством следующих основных критериев:

- общая устойчивость сложившихся структур собственности и правил присвоения на протяжении всего периода осуществления *долгосрочных* инвестиций;
- политическая и правовая устойчивость;

¹ Hume D. A Treatise of Human Nature / Mossner E. (ed.) London, 1969. [1739—1740]. P. 578.

² См.: Попадюк Н. Частная ли частная собственность в России? // Вопросы экономики. 2006. № 1. С. 152—153.

³ Понятие «власть-собственность», введенное Л. Васильевым, означает прежде всего тотальность данной экономической категории для всего социума, это «синкретическая цельность власти и собственности, где они еще нерасчленимы, они представляют единый феномен, власть-собственность: власть (владение) рождает понятие и представление о собственности, собственность рождается как функция владения и власти» (см.: Васильев Л. История Востока. М.: Высшая школа, 2001. Т. 1. С. 42). Термин «передельная собственность» есть вариация «власти-собственности» применительно к исторической специфике русского государства.

- дееспособность судебной системы;
- культура контрактов и «обязательств, внушающих доверие».

Практически ни один из указанных критериев не позволяет пока говорить о достижении относительной зрелости созданных в России за последние 15 лет институтов.

При этом на фоне почти 10-летнего — с 1999 г. — периода высоких темпов экономического роста в России закономерным стало возрастание интереса к долгосрочным социально-экономическим проблемам и перспективам развития. В 2007—2008 гг. одним из наиболее часто обсуждаемых документов стали проекты Концепции (Стратегии) социально-экономического (долгосрочного) развития Российской Федерации до 2020 г. Если абстрагироваться от политической и «сценарной» составляющих, то речь идет в первую очередь о перспективах создания «инновационной институциональной среды» в контексте перехода от инерционно-сырьевой к инновационной модели экономического роста. Помимо социальных и налоговых в качестве ключевых компонентов такой среды определяются защита прав собственности, развитие корпоративного управления, конкуренции и финансовых рынков, повышение эффективности госсектора¹.

Можно выделить три наиболее общих позитивных момента, характерных для данного документа (которые, видимо, сохранятся и в окончательной редакции²):

- 1) бесспорность поставленных (хотя и не всех возможных) приоритетов;
- 2) переход от средне- к долгосрочному целеполаганию;
- 3) фиксация на официальном уровне понятия «институциональная среда»³.

Последний момент заслуживает особого внимания. В России на протяжении последних лет проблема фактора институтов в посткоммунистической трансформации широко обсуждалась в академической литературе⁴, однако до сих пор не имела комплексного оформления в программных официальных документах. Соответственно уже само по себе закрепление такого подхода на уровне Концепции долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г. означает качественный шаг вперед на уровне декларативном прежде всего по сравнению с как минимум двумя последними программами социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2002—2004 и 2006—2008 гг.). В то же время имеющийся опыт институциональных реформ первого десятилетия 2000-х годов дает весомые основания для сомнений в результативности описанных институциональных мер на прикладном уровне.

На наш взгляд, суть противоречия состоит в следующем. *Выделяемые в качестве приоритетных направления оптимизации институциональной среды (с инновационным дополнением или без такового) — бесспорные сами по себе — носят преиму-*

¹ РИА Новости. 2008. 28 марта. <http://www.rian.ru/economy/20080328>

² Следует заметить, что — несмотря на неизменность позитивных оценок такой стратегии — финансовый кризис 2008 г., безусловно, внесет коррективы как в сроки подготовки этого документа, так и в его содержание.

³ В научный оборот понятие и критерии институциональной среды (институционального окружения) введены Л. Дэвисом, Д. Нортгом и О. Уильямсоном. См. также: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М.* Институциональные компоненты экономического роста // Вопросы экономики. 2005. № 11. С. 14—38.

⁴ См., в частности, работы Волконского В.А., Гайдара Е.Т., Гуриева С.М., Клейнера Г.Б., Кузнецова Б.В., Кузьминова Я.И., Мау В.А., Нуреева Р.М., Полтеровича В.М., Радаева В.В., Радыгина А.Д., Симачева Ю.В., Тамбовцева В.Л., Шаститко А.Е., Яковлева А.А., Энтон Р.М., Яновского К.Э., Ясина Е.Г. и др.

существенно функциональный характер, тогда как системные характеристики сложившейся в 2000-е годы институциональной среды остаются неизменными.

1. В 2000-е годы возрастает негативное влияние со стороны фактора «государство», тогда как качество рыночных факторов постепенно возрастает. Вывод о *разнонаправленности действий государства и рынка* в России 2000-х годов подтверждается данными социологических опросов и страновыми рейтингами.

2. В *долгосрочном периоде* проблема разнонаправленности (асимметричности) экономических и политических факторов развития российской экономики приобретает критичный характер прежде всего в контексте роли политических институтов для формирования эффективных экономических институтов, тем более если исходить из вполне реалистичного предположения о конъюнктурном характере источников текущего экономического роста, бюджетных доходов и финансирования социальных программ.

3. В 2000-е годы происходит *сжатие потенциальной социальной базы* для опосредованного (через политическое представительство) формирования эффективных экономических институтов. Напротив, те институциональные механизмы, которые уже в 1990-е годы препятствовали расширению спроса на эффективные экономические институты, в модифицированном виде действуют и сегодня. Если до начала 2000-х годов (при всей условности терминологии) речь шла о модели «олигархического капитализма», то в настоящее время наиболее характерным стал термин «*государственный капитализм*» в его *российском варианте*.

4. В середине 2000-х годов риски, привносимые в предпринимательскую деятельность (легальных ее видах и формах) институтами и регулятивной деятельностью государства, остаются не менее значимыми, однако заметно возросло значение нового фактора — государство все более явно восстанавливает свое *прямое вмешательство в экономику*. При этом существует значимая вероятность взаимосвязи между расширением прямого и косвенного присутствия государства в экономике и *ростом объемов коррупции* в 2000-е годы.

5. Взаимовлияние таких институтов, как защита прав собственности и финансовая система, в их существующем виде имеет, скорее всего, *негативный* характер. Отсутствие институциональных преобразований или ухудшение инвестиционного климата по отдельным направлениям может принести негативные последствия в динамике инвестиций уже в ближайшие годы либо послужить ограничением для роста инвестиций в основной капитал в экономике России.

6. На всем протяжении 2000—2008 гг. *базовые цели среднесрочных социально-экономических программ видоизменяются незначительно*. Общий вывод о стагнации институциональных преобразований, основанный только на такой формальной базе, был бы чересчур амбициозен, однако приведенное сопоставление дает основание для предположения о неадекватности законодательного и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов в долгосрочном периоде. При этом можно говорить о хроническом *отставании законодательства от экономических реалий*.

7. Характерной особенностью институционального развития 2000-х годов является *формирование двойного стандарта и различных правил рыночной «игры» для разных классов участников*. Культивирование двойного стандарта на уровне Российской Федерации и регионов создает непреодолимые препятствия как формированию благоприятного институционального окружения в целом, так и локальным институциональным изменениям в сфере защиты прав собственности, корпоративного управления, финансовых рынков, бюджетных ограничений и т. д.

8. Для конца 1990-х — начала 2000-х годов была характерна ситуация, когда в стране сформировалось относительно развитое хозяйственное законодательство, а наиболее критичной сферой являлось состояние правоприменения (информент). В середине 2000-х годов, по всей видимости, акценты сменились: хотя болезни российской системы правоприменения сохраняют свою остроту, происходит определенный сдвиг в рамках хозяйственного законодательства (и его интерпретаций), с одной стороны, значимо повышающий неопределенность последствий тех или иных хозяйственных решений для бизнеса с точки зрения ответных действий государства, с другой — заметно ужесточающий режим взаимоотношений государства и частного бизнеса. Проблемы правоприменительной системы России, дополненные тенденцией к расширению зоны неопределенности и восстановлению жестких законодательных норм, заметно *расширяют зону риска в сфере прав собственности*.

Глава 4

Развитие стран СНГ после выхода из трансформационного кризиса

Введение

Прошло ровно десять лет со времен российского финансового кризиса в августе 1998 г. и последующей волны финансовых кризисов в большинстве стран СНГ. Несмотря на тяжелейший макроэкономический, социальный, а иногда и политический шок, этот эпизод оказался недолговременным. Падение ВВП, связанное с кризисом, продолжалось лишь несколько кварталов, и в конце 1999 г. экономики большинства стран региона были уже на подъеме. Более того, этот подъем оказался началом долговременного периода быстрого экономического роста благодаря как хорошей внешней конъюнктуре, так и результатам реформ, проводимых в 90-х годах прошлого и в начале нынешнего века. К сожалению, улучшение макроэкономической обстановки не способствовало дальнейшему последовательному реформированию экономик стран СНГ, особенно богатых натуральными ресурсами.

Еще хуже представляются тенденции в политической сфере. За немногими исключениями (Украина и Киргизия), в большинстве стран СНГ мы имеем дело либо с консолидацией явно авторитарных режимов, либо с сильно управляемой¹, в растущей степени «фасадной», демократией.

Продолжается внутреннее расслоение и как экономическая, так и политическая дезинтеграция анализируемого региона. Отдельные страны СНГ избрали разные модели развития и темпы реформирования. Важную роль играют и другие факторы, например стартовый уровень экономического и социального развития, демографические тренды, наличие или отсутствие натуральных ресурсов, географическое положение, геополитическая обстановка, политические риски, связанные с нерешенными до сих пор региональными конфликтами, и прочие. Надо учитывать также влияние, оказываемое политикой крупных стран СНГ (Россия, Украина) и внешних политических партнеров (Евросоюз, США, Китай, Турция и др.).

Экономическое значение традиционных производственных и торговых связей на постсоветском пространстве постепенно уменьшается, особенно в перерабатывающей промышленности, сельском хозяйстве и услугах (хотя рынки СНГ остаются для некоторых анализируемых стран принципиальным экспортным направле-

¹ Термин «управляемая демократия» автор использует вслед за Е.Г. Гайдаром.

нием в машиностроении). Вместе с тем продолжается взаимная зависимость в энергетической сфере (поставки и транзит нефти и газа), а растет — в трудовой миграции. В общем СНГ как интеграционный блок, объединявший все республики бывшего СССР (за исключением стран Балтии¹), потерял свою политическую и экономическую роль² и сохраняется в аналитических разработках (включая нынешнюю статью) лишь как условный синоним постсоветского пространства.

Целью данной работы является анализ периода экономического роста в странах СНГ после кризисных событий 1998—1999 гг. и возможных будущих вызовов, которые несет грядущий макроэкономический и финансовый кризис мировой экономики. Второй раздел главы посвящен обзору макроэкономической обстановки в странах СНГ после 1998—1999 гг. на фоне как благоприятных тенденций в мировой экономике первой половины 2000-х годов, так и более ответственной и устойчивой внутренней денежной и фискальной политики в анализируемых странах. Однако, как было уже сказано, начиная с лета 2007 г. глобальная обстановка начала ухудшаться в результате финансового кризиса в США и «перегрева» мировой экономики. В ближайшие годы внешняя макроэкономическая среда будет более сложной для всех развивающихся стран (включая страны СНГ), чем была в течение последних восьми лет. Для поддержания высоких темпов экономического роста необходимы внутренние реформы, их роль опять станет решающей. В связи с этим следующие разделы главы будут посвящены трем ключевым и не решенным до сих пор проблемам развития стран СНГ: улучшению предпринимательского и инвестиционного климата, преодолению кризиса государства и дефицита демократии и интеграции в европейскую и мировую экономику.

Данная глава имеет преимущественно обзорный характер, и поэтому в ней отсутствуют как детальный статистический и эконометрический анализ, так и обширные ссылки на научную литературу. Это, скорее всего, популярный обзор некоторых важных, по мнению автора, проблем развития стран СНГ. В главе использованы результаты предыдущих работ CASE и самого автора. В особенности надо упомянуть:

- участие CASE в подготовке Регионального доклада ПРООН о человеческом развитии в СНГ (доклад был подготовлен в 2004—2006 гг. и никогда не был опубликован по причинам, независимым от авторского коллектива);
- участие в проекте ЕНЕРО («Восточноевропейское соседство ЕС: экономический потенциал и дальнейшее развитие»), финансируемом Генеральной дирекцией научных исследований Европейской комиссии в рамках многолетней программы FP7, который координировался CASE в 2006—2009 гг.;
- доклад «Экономические аспекты энергетического сектора в странах СНГ», подготовленный CASE по заказу Генеральной дирекции экономики и финансов Европейской комиссии в 2007—2008 гг.

Несмотря на эти заимствования из предыдущих работ CASE, автор данной главы берет на себя полную и исключительную ответственность за ее содержание и качество, в том числе за все представленные оценки, выводы и рекомендации.

¹ В августе 2008 г. в результате конфликта вокруг Южной Осетии Грузия заявила о выходе из СНГ.

² См.: Домбровски М. Проблемы развития стран СНГ // Центр социально-экономических исследований. Исследования и анализы. 2004. № 285.

4.1. Эпоха процветания. Что дальше?

Последние десять лет радикально отличаются от предыдущего десятилетия по четырем, по крайней мере, группам макроэкономических показателей: темпам экономического роста, инфляции, состоянию платежного и фискального балансов.

4.1.1. Экономический рост

На смену глубокому падению ВВП, связанному с болезненными процессами трансформации и адаптации к новым рыночным условиям, пришел период рекордно высокого экономического роста, темпы которого систематически превышают темпы роста в странах Центральной и Восточной Европы (также достаточно высокие; табл. 4.1). Это способствовало, хотя и частично, уменьшению разрыва в уровне развития между странами СНГ и другими регионами мира. Доля СНГ в глобальном ВВП (по паритету покупательной способности) увеличилась с 3,5% в 1999 г. до 4,6% в 2007 г., в том числе России — с 2,6 до 3,2%, Украины — с 0,4 до 0,6 и Казахстана — с 0,2 до 0,3%¹.

Таблица 4.1

Темпы роста реального ВВП в 1999—2007 гг., % к предыдущему году

| Страна | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Азербайджан | 11,4 | 6,2 | 6,5 | 8,1 | 10,5 | 10,4 | 24,3 | 30,6 | 23,4 |
| Армения | 3,3 | 6,0 | 9,6 | 13,2 | 14,0 | 10,5 | 14,0 | 13,3 | 13,8 |
| Белоруссия | 3,4 | 5,9 | 4,7 | 5,0 | 7,0 | 11,4 | 4,0 | 10,0 | 8,2 |
| Грузия | 3,0 | 1,9 | 4,7 | 5,5 | 11,1 | 5,9 | 9,6 | 9,4 | 12,4 |
| Казахстан | 2,7 | 9,8 | 13,5 | 9,8 | 9,3 | 9,6 | 9,7 | 10,7 | 8,5 |
| Киргизия | 3,7 | 5,4 | 5,3 | 0,0 | 7,0 | 7,0 | -0,2 | 3,1 | 8,2 |
| Молдавия | -3,4 | 2,1 | 6,1 | 7,8 | 6,6 | 7,4 | 7,5 | 4,0 | 5,0 |
| Россия | 6,4 | 10,0 | 5,1 | 4,7 | 7,3 | 7,2 | 6,4 | 7,4 | 8,1 |
| Таджикистан | 3,7 | 8,3 | 10,2 | 9,1 | 10,2 | 10,6 | 6,7 | 7,0 | 7,8 |
| Туркменистан | 16,5 | 18,6 | 20,4 | 15,8 | 17,1 | 14,7 | 12,9 | 11,1 | 11,6 |
| Узбекистан | 4,3 | 3,8 | 4,2 | 4,0 | 4,2 | 7,7 | 7,0 | 7,3 | 9,5 |
| Украина | -0,2 | 5,9 | 9,2 | 5,2 | 9,6 | 12,1 | 2,7 | 7,1 | 7,3 |
| СНГ ^а | 5,4 | 9,1 | 6,1 | 5,2 | 7,8 | 8,2 | 6,5 | 8,2 | 8,5 |
| ЦВЕ ^б | 0,6 | 4,9 | 0,4 | 4,2 | 4,8 | 6,9 | 6,1 | 6,6 | 5,8 |

Примечание. ^а — средневзвешенные темпы роста 12 стран СНГ и Монголии; ^б — средневзвешенные темпы роста 14 стран: Албании, Болгарии, Венгрии, Латвии, Литвы, Македонии, Польши, Румынии, Словакии, Турции, Чехии, Хорватии и Эстонии.

Источник. International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2008 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/weoselgr.aspx>

¹ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2008 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/weoselgr.aspx>

Согласно оценке Всемирного банка, касающейся уровня ВВП на душу населения по паритету покупательной способности¹, страны СНГ относятся к трем категориям. Белоруссия, Казахстан и Россия принадлежат к странам с доходами выше среднего (*upper-middle-income countries*), Азербайджан, Армения, Грузия, Молдавия, Туркменистан и Украина — к группе стран с доходами ниже среднего (*lower-middle-income-countries*), а Киргизия, Таджикистан и Узбекистан — к группе стран с низким уровнем дохода (*low-income-countries*)².

4.1.2. Инфляция, денежная и курсовая политика

В первой половине 2000-х годов удалось постепенно снизить инфляцию либо к однозначному уровню, либо к уровню, лишь немного превышающему 10% (табл. 4.2). Однако этот успех оказался недолговременным — инфляция начала быстро увеличиваться с середины 2006 г. в результате как внешних, так и внутренних обстоятельств.

Таблица 4.2

Инфляция 1999—2007 гг., % к концу предыдущего года

| Страна | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| Азербайджан | -0,5 | 2,2 | 1,4 | 3,3 | 3,6 | 10,4 | 5,5 | 11,4 | 19,5 |
| Армения | 2,0 | 0,4 | 2,9 | 2,0 | 8,6 | 2,0 | -0,2 | 5,2 | 6,6 |
| Белоруссия | 251,2 | 107,5 | 46,1 | 34,8 | 25,4 | 14,4 | 7,9 | 6,6 | 12,1 |
| Грузия | 10,9 | 4,6 | 3,4 | 5,4 | 7,0 | 7,5 | 6,2 | 8,8 | 11,0 |
| Казахстан | 18,1 | 9,8 | 6,4 | 6,6 | 6,8 | 6,7 | 7,5 | 8,4 | 18,8 |
| Киргизия | 39,9 | 9,6 | 3,7 | 2,3 | 5,6 | 2,8 | 4,9 | 5,1 | 20,1 |
| Молдавия | 43,8 | 18,5 | 6,4 | 4,4 | 15,7 | 12,6 | 10,1 | 14,1 | 13,4 |
| Россия | 36,5 | 20,2 | 18,6 | 15,1 | 12,0 | 11,7 | 10,9 | 9,0 | 11,9 |
| Таджикистан | 30,1 | 60,6 | 12,5 | 14,5 | 13,7 | 5,7 | 7,1 | 12,5 | 19,8 |
| Туркменистан | 20,1 | 7,4 | 11,7 | 7,8 | 3,1 | 9,0 | 10,4 | 7,2 | 10,0 |
| Узбекистан | 26,0 | 28,2 | 26,5 | 21,6 | 7,8 | 9,1 | 12,3 | 11,4 | 11,9 |
| Украина | 19,2 | 25,8 | 6,1 | -0,6 | 8,2 | 12,2 | 10,3 | 11,6 | 16,6 |

Источник. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/weoselgr.aspx>

Денежная политика большинства стран (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Молдавия, Россия и Украина) использовала фактическую привязку к доллару США в качестве главного антиинфляционного якоря, даже если формально действовал режим плавающего валютного курса. Об этом свидетельствуют данные табл. 4.3. Этот подход оказался весьма успешным в начале 2000-х годов, когда американский доллар укреплялся в отношении к другим валютам, а

¹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

² Для более детального анализа дифференциации уровня развития как внутри СНГ, так и между СНГ и другими группами европейских стран см.: *Sinitsina I., Chubrik A., Denisova I. et al. Assessing the Development Gap // CASE Network Reports. 2007. № 74.*

в общественном сознании оставалась свежей травма многократных девальваций 1990-х годов.

Таблица 4.3

Среднегодовые курсы валют СНГ к доллару США, 1998—2007 гг.

| Страна | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Азербайджан | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Армения | 504,9 | 535,1 | 539,5 | 555,1 | 573,4 | 578,8 | 533,5 | 457,8 | 416,0 | 368,8 |
| Белоруссия | 46 | 249 | 877 | 1 390 | 1 791 | 2 051 | 2 160 | 2 154 | 2 145 | 2 146 |
| Грузия | 1,4 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,7 |
| Казахстан | 78,3 | 119,5 | 142,1 | 146,7 | 153,3 | 149,6 | 136,0 | 132,9 | 126,1 | 122,7 |
| Киргизия | 20,8 | 39,0 | 47,7 | 48,3 | 46,9 | 43,7 | 42,6 | 41,0 | 40,2 | 37,3 |
| Молдавия | 5,4 | 10,5 | 12,4 | 12,9 | 13,6 | 13,9 | 12,3 | 12,6 | 13,1 | 12,1 |
| Россия | 10,0 | 24,6 | 28,1 | 29,2 | 31,3 | 30,7 | 28,8 | 28,3 | 27,2 | 25,6 |
| Таджикистан | 0,8 | 1,2 | 1,8 | 2,4 | 2,8 | 3,1 | 3,0 | 3,1 | 3,3 | 3,4 |
| Туркменистан | 5 130 | 8 169 | 8 479 | 9 828 | 10 097 | 10 033 | 10 375 | 11 015 | 10 882 | 10 721 |
| Узбекистан | 132 | 257 | 361 | 646 | 885 | 995 | 999 | 1 072 | 1 220 | 1 264 |
| Украина | 2,4 | 4,1 | 5,4 | 5,4 | 5,3 | 5,3 | 5,3 | 5,1 | 5,1 | 5,1 |

Примечания: 1) Для стран, в которых проводилась деноминация (Азербайджан, Белоруссия и Таджикистан), курсы представлены в новых денежных единицах. 2) Для стран с множественными валютными курсами (Белоруссия, Туркменистан и Узбекистан) указан средневзвешенный курс.

Источник. <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>

Однако после 2002 г., когда началось падение американского доллара, продолжение привязки к этой валюте означало импорт инфляции, особенно в странах, в которых значительную роль играла торговля с Евросоюзом (номинарованная в евро). Проблема эта сильно обострилась в 2007—2008 гг., когда в связи с ускорением девальвации доллара и всплеском инфляции в глобальном масштабе инфляционное давление в странах СНГ резко увеличилось (см. табл. 4.2). В самом сложном положении находятся те страны, которые продолжают привязку своей валюты к доллару¹.

Ярким примером этого является Украина, где инфляция в середине 2008 г. подошла к рубежу 30% в год и где Национальный банк Украины твердо придерживается неизменной стратегии в проведении денежной политики^{2,3}. Похожая ситуация в Азербайджане, где кроме привязки маната к доллару отмечается рекордный рост бюджетных расходов и внутреннего потребления. Положение в России, где курс рубля фактически привязан к корзине валют, можно считать немного лучше, чем на Украине, хотя и в России темпы инфляции резко ускорились (годовой показатель — 15,0% в конце сентября 2008 г.). В самом лучшем положе-

¹ *Aslund A.* Floating the Hryvnia Arms the National Bank to Fight Inflation Now // Kyiv Post. 2008. April 3.

² *Ibidem.*

³ Возможно, Украину ожидает дополнительный инфляционный толчок в результате финансового кризиса, который разразился в сентябре и октябре 2008 г., и падение курса гривны.

нии находится Армения, которая несколько лет назад приняла стратегию таргетирования инфляции (*direct inflation targeting*) и ввела плавающий курс драма.

4.1.3. Платежный баланс и иностранные инвестиции

Резко улучшилось состояние платежных балансов, которое проявляется прежде всего через быстрый рост золотовалютных резервов центральных банков (табл. 4.4)¹, хотя набор факторов, вызвавших рост, в странах был различным: благоприятная экспортная конъюнктура, трансферты от трудовых мигрантов, а также распухший чистый приток частного капитала, в том числе прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Таблица 4.4

Валовые золотовалютные резервы в 1999—2007 гг., млрд долл. США

| Страна | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------|------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|---------------------|
| Азербайджан | 0,67 | 0,68 | 0,73 | 0,72 | 0,80 | 1,08 | 1,18 | 2,50 | 4,27 |
| Армения | 0,29 | 0,30 | 0,32 | 0,42 | 0,50 | 0,55 | 0,67 | 1,07 | 1,25 |
| Белоруссия | 0,29 | 0,35 | 0,39 | 0,42 | 0,46 | 0,69 | 1,11 | 1,07 | 4,18 |
| Грузия | 0,13 | 0,11 | 0,16 | 0,20 | 0,19 | 0,38 | 0,47 | 0,88 | 1,62 |
| Казахстан | 1,48 | 1,59 | 2,00 | 2,56 | 4,96 | 9,28 | 7,07 | 19,11 | 20,75 |
| Киргизия | 0,23 | 0,21 | 0,23 | 0,29 | 0,36 | 0,55 | 0,57 | 0,76 | 1,06 |
| Молдавия | 0,19 | 0,22 | 0,23 | 0,27 | 0,30 | 0,47 | 0,60 | 0,78 | 1,33 |
| Россия | 8,46 | 24,26 | 32,54 | 44,05 | 73,18 | 120,81 | 175,90 | 295,57 | 476,39 ^a |
| Таджикистан | 0,06 | 0,09 | 0,10 | 0,10 | 0,14 | 0,19 | 0,09 | 0,11 | 0,10 |
| Туркменистан | 1,56 | 1,81 | 2,06 | 2,35 | 2,67 | 2,71 | 3,44 | 7,48 | н/д |
| Узбекистан | 1,24 | 1,36 | 1,30 | 1,30 | 1,75 | 2,23 | 2,98 | 4,75 | 7,60 |
| Украина | 1,05 | 1,35 | 2,96 | 4,24 | 6,73 | 9,30 | 19,41 | 22,30 | 31,97 |

Примечание. ^a — данные Центрального банка России.

Источник. <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>

Однако, несмотря на определенный прогресс в привлечении ПИИ, особенно в 2007 г. (табл. 4.5), страны СНГ отстают пока от стран Центральной и Восточной Европы как по их общему объему, так и в расчете на душу населения. Большинство инвесторов заинтересовано, скорее всего, в освоении природных ресурсов и внутренних рынков стран СНГ, чем в развитии производства, конкурентного на внешних рынках².

¹ Ускорение роста золотовалютных резервов в долларах США частично связано с падением курса доллара к другим резервным валютам после 2002 г.

² Kudina A. & Jakubiak M. The Motives and Impediments to FDI in the CIS // CASE Network Studies and Analyses. 2008. № 370.

Таблица 4.5

**Прямые иностранные инвестиции в СНГ
(по данным платежного баланса)**

| Страна | Кумулятивный приток ПИИ в 1989—2007 гг., млн долл. США | ПИИ на душу населения, долл. США | Приток ПИИ в 2007 г., % ВВП |
|--------------|--|----------------------------------|-----------------------------|
| Азербайджан | 3,784 | 451 | -16,6 |
| Армения | 2,117 | 658 | 5,2 |
| Белоруссия | 4,564 | 470 | 4,0 |
| Грузия | 4,926 | 1,090 | 15,5 |
| Казахстан | 35,868 | 2,329 | 4,9 |
| Киргизия | 977 | 190 | 6,0 |
| Молдавия | 1,724 | 502 | 10,1 |
| Россия | 28,245 | 199 | 0,8 |
| Таджикистан | 685 | 102 | 2,0 |
| Туркменистан | 3,928 | 604 | 6,4 |
| Узбекистан | 1,618 | 62 | 1,2 |
| Украина | 31,070 | 660 | 6,6 |
| <i>СНГ</i> | 88,436 | 430 | |
| Хорватия | 17,467 | 3,932 | 9,1 |
| Чехия | 63,122 | 6,128 | 3,1 |
| Эстония | 7,741 | 5,756 | 4,5 |

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/mptfdi.xls>

Положение платежных балансов начало резко меняться во второй половине 2008 г. в результате оттока портфельного капитала с фондовых рынков и сокращения возможности новых заимствований на международных финансовых рынках. Пока еще рано прогнозировать, насколько это лишь краткосрочная реакция рынков на глобальный финансовый кризис, а насколько — предвестник нового, более осторожного подхода к так называемым развивающимся рынкам.

4.1.4. Фискальные балансы

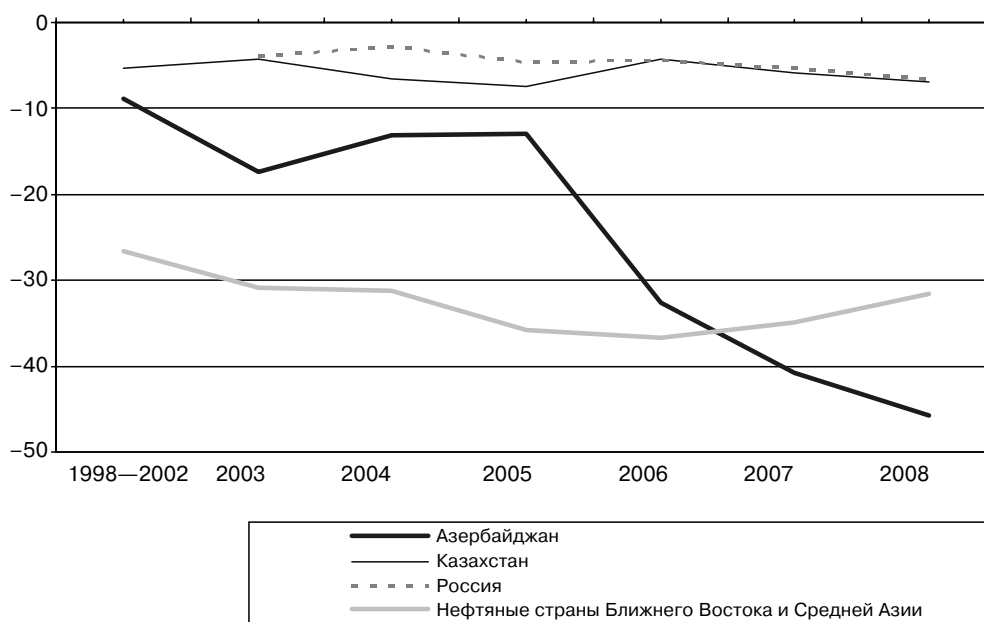
Улучшилась также бюджетная обстановка (табл. 4.6). Существенная бюджетная несбалансированность была основной причиной серии валютных кризисов 1998—1999 гг. В новом тысячелетии либо серьезно сократились бюджетные дефициты, либо появился бюджетный профицит (как в России и Казахстане). Однако бюджетную картину нельзя считать вполне устойчивой. Отдельные страны (Грузия, Таджикистан, Украина) испытывали эпизоды резкого роста бюджетного дефицита, обычно по внутривнутриполитическим причинам. Вместе с тем встает вопрос: разве в условиях очень высоких темпов экономического роста и рекордного уровня цен на экспортируемые странами СНГ ресурсы нельзя было ожидать лучших результатов? Этот вопрос оказался весьма актуальным во второй половине 2008 г., в условиях резкого ухудшения глобальной конъюнктуры и падения мировых цен на нефть, металлы и другие основные ресурсы.

Таблица 4.6

Сальдо консолидированного бюджета в 1999—2007 гг., % ВВП

| Страна | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| Азербайджан | -4,7 | -0,6 | -0,4 | -0,5 | -0,8 | 1,0 | 2,6 | -0,2 | 2,4 |
| Армения | -7,2 | -6,4 | -3,8 | -0,4 | -1,1 | -1,8 | -2,6 | -2,8 | -2,9 |
| Белоруссия | -2,0 | -0,1 | -1,9 | -2,1 | -1,7 | 0,0 | -0,6 | 0,5 | 2,9 |
| Грузия | -6,7 | -4,0 | -1,9 | -2,0 | -2,5 | 2,3 | -1,5 | -3,0 | -4,7 |
| Казахстан | -6,2 | -1,8 | -0,3 | -2,2 | 1,0 | 0,4 | 1,5 | -0,3 | -0,3 |
| Киргизия | -5,2 | -1,0 | 1,8 | 1,0 | 2,7 | 2,5 | 5,8 | 0,0 | 0,0 |
| Молдавия | -13,1 | -10,4 | -5,6 | -5,3 | -4,7 | -4,4 | -3,7 | -2,1 | -0,4 |
| Россия | -3,1 | 3,2 | 2,7 | 0,6 | 1,4 | 4,9 | 8,1 | 8,4 | 5,1 |
| Таджикистан | -3,1 | -5,6 | -3,2 | -2,4 | -1,8 | -2,4 | -2,9 | 1,7 | -6,0 |
| Туркменистан | 0,0 | -0,3 | 0,6 | 0,2 | -1,3 | 0,4 | 0,8 | 5,3 | 7,7 |
| Узбекистан | -3,0 | -2,5 | -1,3 | -1,9 | 0,1 | 0,6 | 1,2 | 5,2 | 3,9 |
| Украина | -2,3 | -1,1 | -0,9 | 0,1 | -0,7 | -4,4 | -2,3 | -1,3 | -1,3 |

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/mptggb.xls>



Примечание. В случае России процентная доля в совокупном ВВП (включая нефтяной сектор). Группа нефтяных стран Ближнего Востока и Средней Азии включает: Алжир, Азербайджан, Бахрейн, Иран, Ирак, Казахстан, Катар, Кувейт, Ливию, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовскую Аравию, Сирию и Туркменистан.

Источник. МВФ; *Paczynski W. et al. The Economic Aspects of the Energy Sector in CIS Countries // European Economy — Economic Papers. No. 328. CASE — Center for Social and Economic Research, European Commission, Directorate-general for Economic and financial Affairs, June, 2008.*

Рис. 4.1. Соотношение бюджетного дефицита к ВВП (исключая нефтяной сектор) в 1998—2008 гг., %

На рис. 4.1 показано соотношение «не нефтяного» дефицита консолидированного бюджета к «не нефтяному» ВВП (совокупному ВВП в России) в трех странах СНГ — крупных производителях нефти. В общем Казахстан и Россия придерживались весьма консервативной фискальной политики (в сравнении с другими нефтяными странами мира), хотя вместе с тем наблюдалось постепенное увеличение «не нефтяного» дефицита, особенно в последние годы. Азербайджан, в свою очередь, быстро повышает уровень расходования нефтяных доходов, несмотря на ограниченность нефтяных ресурсов (по последним прогнозам, производство нефти в этой стране начнет снижаться после 2012 г.).

Похожую картину иллюстрирует рис. 4.2. Доля бюджетных поступлений от нефти и газа, направляемых на текущие расходы, постепенно растет во всех трех странах, особенно быстро в Азербайджане. И хотя во всех этих странах существуют нефтяные резервные фонды, в Азербайджане он не играет значимой макроэкономической роли.



Примечание. В случае России процентная доля в совокупном ВВП (включая нефтяной сектор).

Источник. МВФ; Paczynski et al., 2008.

Рис. 4.2. Расходование поступлений от нефти и газа в 2003—2007 гг., % «не нефтяного» ВВП

В результате улучшения фискальных балансов, быстрого экономического роста, постепенного реального укрепления национальных валют и низких процентных ставок на международных финансовых рынках почти все анализируемые страны резко снизили уровень государственной задолженности в отношении к ВВП (табл. 4.7¹), а некоторые из них — и в абсолютном размере. Это касается и тех стран, которые в конце 90-х годов находились, казалось бы, в долговой ловушке (Молдавия, Таджикистан и Киргизия). Однако глобальный финансовый кризис 2008 г. может быстро испортить эту оптимистичную картину.

Таблица 4.7

Валовой государственный долг в 1999—2007 гг., % ВВП

| Страна | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Азербайджан | 24,2 | 20,3 | 20,9 | 20,5 | 20,0 | 18,6 | 14,2 | 10,8 | 9,4 |
| Армения | 44,4 | 46,8 | 45,3 | 46,6 | 40,9 | 51,5 | 39,7 | 34,2 | 20,0 |

¹ Данные по задолженности Туркменистана недоступны.

Окончание табл. 4.7

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| Белоруссия | 13,0 | 16,5 | 13,2 | 11,0 | 10,4 | 8,9 | 8,3 | 8,8 | 11,6 |
| Грузия | 77,0 | 69,7 | 68,3 | 67,4 | 61,5 | 47,0 | 36,6 | 28,9 | 23,4 |
| Казахстан | 31,5 | 25,5 | 18,0 | 15,6 | 13,5 | 11,4 | 8,1 | 6,6 | 10,7 |
| Киргизия | 136,5 | 122,3 | 107,3 | 106,9 | 106,9 | 96,1 | 85,1 | 76,1 | 56,4 |
| Молдавия | 103,3 | 91,7 | 78,4 | 73,1 | 58,9 | 46,0 | 34,7 | 33,9 | 28,4 |
| Россия | 90,0 | 62,5 | 48,2 | 41,4 | 32,4 | 25,9 | 16,5 | 10,6 | 9,5 |
| Таджикистан | 107,9 | 118,3 | 101,3 | 89,4 | 64,8 | 43,1 | 42,3 | 35,0 | 34,3 |
| Узбекистан | 29,4 | 42,1 | 59,4 | 54,6 | 41,6 | 35,1 | 28,2 | 20,8 | 15,7 |
| Украина | 51,0 | 45,9 | 36,9 | 33,5 | 29,3 | 25,9 | 19,7 | 16,5 | 13,4 |

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/sei.xls>

4.1.5. Особенности периода восстановительного роста

Радикальное улучшение макроэкономических показателей оказалось возможным в первую очередь благодаря завершению первоначального этапа рыночной трансформации. Несмотря на медленный и не всегда последовательный ход экономических реформ, все-таки они состоялись (за исключением Туркменистана, Узбекистана и Белоруссии), и в их результате экономическая система стала в основном рыночной. При всех недостатках либерализации и приватизации они наконец начали приносить свои плоды. На смену адаптационному падению производства пришел период быстрого роста.

Так как глубина и длительность адаптационного спада (называемого иногда трансформационной рецессией) в странах СНГ превысили масштаб, наблюдавшийся чуть раньше в странах Центральной Европы¹, серьезный потенциал восстановительного роста не стал неожиданным. В свою очередь в условиях восстановительного роста, связанного прежде всего с загрузкой раньше не востребованных факторов производства, макроэкономическое управление серьезно облегчается.

Во-первых, быстро растут бюджетные доходы и снижается потребность в социальных расходах. При других равных условиях это способствует более консервативной бюджетной политике.

Во-вторых, растет спрос на деньги, что облегчает контроль за ростом денежной массы. Кроме того, в странах СНГ наблюдался процесс роста доверия к национальным валютам после гиперинфляции начала 90-х годов и финансового кризиса конца предыдущего века. Еще одной положительной тенденцией оказалось быстрое развитие финансового, особенно банковского, сектора, хотя достигнутый уровень его развития нельзя считать удовлетворительным (см. ниже). В результате произошла ремонетизация экономики (табл. 4.8), т. е. снизилась скорость денежного обращения. Особенно сильно этот процесс проявился в Грузии, Казахстане, Киргизии, Молдавии, России и Узбекистане.

¹ См.: Домбровски М. Проблемы развития стран СНГ // CASE — Центр социально-экономических исследований. Исследования и анализы. 2004. № 285.

Таблица 4.8

**Уровень монетизации (соотношение М2 к ВВП)
в 1999—2006 гг., %**

| Страна | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Азербайджан | 7,4 | 6,9 | 6,6 | 6,7 | 7,3 | 8,0 | 6,3 | 12,0 |
| Армения | 11,0 | 14,7 | 13,4 | 15,6 | 14,4 | 15,0 | 16,3 | 18,2 |
| Белоруссия | 16,4 | 17,2 | 15,2 | 15,0 | 16,8 | 17,7 | 19,3 | 22,1 |
| Грузия | 7,9 | 10,3 | 11,1 | 11,6 | 12,4 | 15,2 | 16,4 | 19,3 |
| Казахстан | 13,6 | 15,3 | 17,1 | 19,2 | 21,1 | 27,8 | 27,2 | 36,3 |
| Киргизия | 13,6 | 11,3 | 11,1 | 14,6 | 17,5 | 20,6 | 21,2 | 28,6 |
| Молдавия | 14,7 | 15,7 | 18,2 | 20,0 | 20,4 | 25,4 | 29,5 | 28,3 |
| Россия | 14,6 | 15,8 | 18,0 | 19,7 | 24,3 | 26,0 | 27,9 | 33,8 |
| Таджикистан | 6,7 | 8,2 | 7,9 | 8,4 | 8,3 | 7,0 | 7,6 | 9,4 |
| Туркменистан | 12,7 | 19,4 | 16,1 | 13,0 | 13,9 | 12,9 | 13,0 | 12,7 |
| Узбекистан | 16,6 | 18,5 | 22,1 | 28,5 | 35,3 | 36,4 | 43,8 | 48,2 |
| Украина | 13,6 | 12,2 | 12,4 | 10,6 | 10,3 | 12,2 | 14,4 | 15,1 |

Источник. <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>

4.1.6. Внешняя конъюнктура

Быстрому росту помогла и благоприятная внешняя обстановка. После серии финансовых кризисов 90-х годов в разных регионах мира (Азия, Латинская Америка и СНГ) и неглубокой рецессии в США в 2001 г., связанной с кризисом сектора информационных технологий (лопание пузыря dot.com) и последствиями теракта 11 сентября 2001 г., глобальная экономика вошла в «золотой» период экономического роста. Он оказался возможным благодаря экономическим реформам во многих странах мира в 90-х годах, особенно в Китае и Индии, Латинской Америке, Юго-Восточной Азии, Африке и странах бывшего советского блока, а также либерализации всемирной торговли.

Немаловажную роль сыграла и мягкая денежная политика Федеральной резервной системы (ФРС) США и некоторых других центральных банков развитых стран (особенно Банка Японии), нацеленная на быстрое преодоление рецессии 2001 г. и снижение риска дефляции, которая казалась тогда весьма вероятной (хотя эти опасения и оказалась неоправданными в исторической перспективе). Дополнительная ликвидность, генерированная ФРС, не имела в краткосрочном периоде инфляционных последствий. Скорее всего она вылилась на международные финансовые рынки и привела к рекордному падению процентных ставок и оценок финансовых рисков.

В свою очередь, помня уроки финансовых кризисов 90-х годов, правительства и центральные банки большинства развивающихся стран (включая страны СНГ) предпочитали проводить твердую денежную и бюджетную политику. В результате быстро выросли их золотовалютные резервы, но в то же время и дефицит текущего счета платежного баланса США. Глобальные дисбалансы не могли расти бес-

конечно¹, и глобальный финансовый кризис, который начался летом 2007 г. с разрыва очередного пузыря, на этот раз на рынке недвижимости США, открыл путь к серьезным макроэкономическим коррективам, конечный результат которых пока неизвестен.

Мировой экономический рост привел к росту спроса и цен на первичные ресурсы: на нефть, природный газ, черные и цветные металлы, продукты тяжелой химии, сельскохозяйственные товары и т. п., которые являются основными экспортными товарами стран СНГ. Это с одной стороны, способствовало росту ВВП, экспорта, валютных резервов, инвестиций и бюджетных поступлений в странах СНГ, с другой — привело к постоянному росту инфляционного давления, консервации сырьевой специализации экономик этих стран, созданию мощных источников ренты и ослаблению интереса к дальнейшим реформам.

Маловероятно, что эта благоприятная внешняя конъюнктура сохранится в ближайшие годы. Наблюдаемое замедление глобальных темпов роста и финансовый кризис отрицательно скажутся на мировых ценах на ресурсы, особенно металлы.

Возможное ухудшение внешней конъюнктуры вернет в повестку дня вопрос о внутренних источниках роста и продолжении экономических реформ. Долгосрочный потенциал экономического роста меньше зависит от временной конъюнктуры, а больше — от микроэкономической, институциональной и структурной эффективности данной экономики. А здесь ситуация выглядит не так оптимистично, как в области макроэкономических показателей.

4.2. Предпринимательский климат

Неблагоприятный предпринимательский климат является хронической болезнью стран СНГ с самого начала процесса трансформации. Ситуация в этой области вряд ли улучшается, а в некоторых случаях даже ухудшается². Плохой бизнес-климат определяется множеством факторов. Далее мы рассмотрим лишь некоторые из них, имеющие, как нам кажется, принципиальное значение.

4.2.1. Барьеры входа на рынок

Барьеры входа на рынок тормозят развитие конкуренции и ограничивают возможность создания новых предприятий или изменение профиля уже существующих. А как показывает международный опыт, малые и средние частные предприятия являются главным источником инноваций и конкуренции во многих секторах экономики, а также важным социальным инструментом абсорбции свободной рабочей силы. Согласно данным Всемирного банка³, доля предприятий с численностью занятых ниже 50 работников в отдельных странах СНГ не превышала в конце 90-х годов 20—30%, приблизительно в два раза ниже, чем в странах Центральной Европы и Балтии. Хотя отсутствует более поздний сравнительный

¹ *Aslund A. & Dabrowski M., eds. Challenges of Globalization: Imbalances and Growth. Peterson Institute for International Economics, CASE — Center for Social and Economic Research, Washington, DC, 2008.*

² Для сравнения см.: *Домбровски М. Проблемы развития стран СНГ // CASE — Центр социально-экономических исследований. Исследования и анализы. 2004. № 285.*

³ *World Bank. Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank. Washington, D.C., 2002.*

анализ, судя по ситуации в отдельных странах, эта картина вряд ли существенно изменилась.

Говоря о барьерах, речь идет, в первую очередь, о регистрационном и лицензионном режимах, хотя серьезные препятствия могут возникать и от чрезмерного регулирования в других областях, например в сфере государственных стандартов, строительных, экологических, пожарных, санитарных и многих других нормативов.

Отдельные страны, особенно Грузия, а также Россия, Молдавия, Украина, Азербайджан и Армения, предпринимали попытки (иногда многократные) снижения административных барьеров развитию предпринимательства. Однако, за исключением кавказских стран, эти реформы либо окончились провалом, либо их результаты оказались кратковременными. Победила сила бюрократической инерции.

Согласно результатам ежегодного опроса Всемирного банка «Ведение бизнеса-2009» (табл. 4.9), только Грузия после радикальных реформ в сфере дерегулирования в 2004—2006 гг.¹ и Азербайджан после реформ в 2007 г. приблизились или даже опередили регионального лидера, т. е. Эстонию, одну из наиболее экономически свободных стран мира. Армения в течение нескольких лет сохраняла неплохое «среднее» место в этом рейтинге. У всех других стран СНГ дела обстоят намного хуже, особенно в Узбекистане, Украине и Таджикистане (Туркменистан не включен в этот рейтинг).

4.2.2. Налоговая и таможенная система

Несмотря на серьезные сдвиги в реформировании налоговой системы, особенно прямых налогов, эта задача еще далека от решения. Самым большим достижением можно считать введение низкой и плоской шкалы подоходного налога с физических лиц в России, Казахстане, Грузии и на Украине. Оно послужило примером для стран Центральной и Восточной Европы, таких, как Словакия, Литва, Македония, а в последнее время — Болгария и Чехия², где идея плоской шкалы подоходного налога приобретает все большую популярность. Не исключено, что со временем она будет внедрена и в более развитых странах, особенно в Западной Европе.

Некоторые страны уменьшили ставку налога на прибыль предприятий, однако не настолько радикально, как в странах Балтии, Центральной и Юго-Восточной Европы. Исключением является Молдавия, которая начиная с 2008 г. ввела нулевую ставку на реинвестированную прибыль по примеру Эстонии³.

Налог на добавленную стоимость работает в целом неудовлетворительно и не соответствует западным стандартам (хотя, в отличие от большинства стран Евросоюза, начисляется только по одной ставке от продаж на внутренний рынок, что теоретически должно облегчать его администрирование). Это особенно касается нулевой ставки при экспорте и связанного с нею механизма возврата налога, начис-

¹ Lessons Learned from Administrative Simplifications Improving Business Environment in Developed Countries. Possible Implications for South Caucasus Countries. CSERA, FAR Centre & CASE Transcaucasus, Erevan, Baku & Tbilisi, November, 2008 г. <http://doingbusiness.csera.org/georgia/publications/south%20caucasus.pdf>

² В Эстонии пропорциональный налог с физических лиц существует с 1992 г.

³ Piatkowski M. & Jarmuzek M. Zero Corporate Income Tax in Moldova: Tax Competition and Its Implications for Eastern Europe // IMF Working Paper. 2008. WP/08/203.

Таблица 4.9

Легкость ведения бизнеса, 2009 г.

| Страна | Легкость ведения бизнеса | Регистрация предприятий | Разрешения на строительство | Наем рабочей силы | Регистрация собственности | Кредитование | Защита инвесторов | Оплата налогов | Международная торговля | Исполнение контрактов | Ликвидация предприятий |
|-------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------|---------------------------|--------------|-------------------|----------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| Грузия | 15 | 4 | 10 | 5 | 2 | 28 | 38 | 110 | 81 | 43 | 92 |
| Эстония | 22 | 23 | 19 | 163 | 24 | 43 | 53 | 34 | 5 | 30 | 58 |
| Азербайджан | 33 | 13 | 155 | 15 | 9 | 12 | 18 | 102 | 174 | 26 | 81 |
| Армения | 44 | 66 | 42 | 54 | 5 | 28 | 88 | 150 | 143 | 61 | 47 |
| Киргизия | 68 | 31 | 58 | 81 | 52 | 28 | 11 | 155 | 181 | 52 | 137 |
| Казахстан | 70 | 78 | 175 | 29 | 25 | 43 | 53 | 49 | 180 | 28 | 100 |
| Белоруссия | 85 | 97 | 65 | 49 | 14 | 109 | 104 | 181 | 134 | 14 | 71 |
| Молдавия | 103 | 89 | 158 | 119 | 50 | 84 | 104 | 123 | 135 | 17 | 88 |
| Россия | 120 | 65 | 180 | 101 | 49 | 109 | 88 | 134 | 161 | 18 | 89 |
| Узбекистан | 138 | 70 | 148 | 76 | 125 | 123 | 113 | 162 | 171 | 46 | 122 |
| Украина | 145 | 128 | 179 | 100 | 140 | 28 | 142 | 180 | 131 | 49 | 143 |
| Таджикистан | 159 | 168 | 178 | 128 | 46 | 172 | 150 | 159 | 177 | 23 | 97 |

Примечание. Данные указывают место в сравнительном рейтинге стран мира по отдельным категориям.
 Источник. World Bank Doing Business 2009.

ленного на предыдущих стадиях производства и оборота. Во многих случаях этот возврат осуществляется с большим опозданием, а на налогоплательщика ложится обязательство доказать, что произведенная им экспортная сделка не является фиктивной (например, на Украине).

То же самое касается системы региональных и местных налогов и сборов, а также взносов во внебюджетные фонды, не всегда согласованных с основными налогами, в результате чего получается каскадность косвенного налогообложения.

Однако самой сложной и нерешенной пока проблемой является функционирование налоговой и таможенной администрации, явно не соответствующее международным стандартам. Она очень часто регулируется неявными инструкциями и другими подзаконными актами, неизвестными налогоплательщику. Несмотря на репрессивность этой системы, она неэффективна в выполнении чисто фискальных функций: об этом свидетельствуют размеры теневой экономики, уклонения от уплаты налогов и контрабанды. Вместе с тем произвольное отношение к налогоплательщику, у которого нет достаточных средств для правовой и фактической защиты, считается одним из главных признаков плохого предпринимательского климата. Свидетельствует об этом и крайне низкий рейтинг стран СНГ в обследовании Всемирного банка «Ведение бизнеса-2009» (см. табл. 4.9) в категориях «Оплата налогов» (за исключением Казахстана) и «Международная торговля».

В практике стран СНГ много примеров использования лазеек и запутанности в налоговой и таможенной системе для преследования бизнеса налоговыми и таможенными органами. Таким образом реализуются или чисто политические цели (как в деле компании «ЮКОС» в России), или интересы одних групп бизнеса против других. В крайнем случае речь идет о фактическом захвате частной собственности государством или ее переделе в пользу групп бизнеса, приближенных к власти.

Практики подобного типа не новое изобретение в мировой истории. Они характерны для многих развивающихся стран, а в эпоху феодализма было нормой, когда суверен изымал у подданных максимальную дань. Однако они несовместимы с современным капитализмом, для которого характерна жесткая международная конкуренция за привлечение капиталов и инвестиций.

4.2.3. Правовая система и исполнение законов

Несмотря на достигнутый прогресс и огромные усилия в области реформирования правовой системы во многих странах СНГ, особенно в области гражданского и корпоративного права, банковского законодательства, финансовых рынков и т. п., она не соответствует принципам открытой рыночной экономики и свободного демократического общества. Ее прозрачность оценивается гражданами и предпринимателями как недостаточная. Многие законы и подзаконные акты, особенно в сферах, косвенно связанных с деловой активностью (например, административная система и Уголовный кодекс), до сих пор сохраняют реликты советской системы. Кроме того, правовые нормы подвергаются частым изменениям под диктовку интересов отдельных лобби и бизнес-групп или как результат политической игры в законодательных и исполнительных органах.

Неполное соответствие законодательства требованиям рыночной экономики и демократическим стандартам и его нестабильность усугубляются низким качеством госслужбы и судебной системы. В странах демократического капитализма

именно государственная администрация и суды обязаны защищать права граждан и экономических субъектов¹. В странах СНГ низкооплачиваемый, коррумпированный и испытывающий сильный дефицит профессионализма (особенно в области понимания рыночных норм поведения и механизмов) госаппарат и сотрудники судебной системы не в состоянии играть эту роль. Хуже всего то, что их используют в своих интересах отдельные олигархические группы или популистские политики для борьбы против конкретных представителей бизнеса (примеры включают частичную экспроприацию иностранных инвесторов в нефтяном и газовом секторе России, а также попытки ревизии результатов приватизации на Украине в 2005 г., направленные против политических противников премьер-министра Ю. Тимошенко).

Крупные предприниматели и международные корпорации имеют возможность не пользоваться услугами местного правосудия, предусматривая в заключаемых договорах положение о компетенции иностранных судов при решении договорных или имущественных споров. Для среднего и мелкого предпринимателя этот путь недоступен, и он вынужден либо давать взятки чиновникам (судьям), либо пользоваться услугами преступного мира при решении хозяйственных конфликтов (стихийная приватизация услуг правосудия и правопорядка).

В странах — членах Совета Европы в качестве дополнительного инструмента правовой защиты граждан выступает возможность обжаловать решения высшей национальной судебной инстанции в Европейском суде по правам человека в Страсбурге. Однако эта возможность доступна не всем, а в странах, которые не состоят в СЕ (Белоруссия, страны Средней Азии), она вообще отсутствует.

4.2.4. Качество финансового сектора и финансовых услуг

Несмотря на бурное развитие банковского сектора, а также на определенный прогресс в его реформировании в 2000-х годах, его качество и стандарты поведения отстают не только от высокоразвитых стран, но и от стран Центральной Европы и Балтии. Это наглядно представлено в табл. 4.10; для сравнения приведены данные для Венгрии — лидера банковских реформ в Центральной Европе.

Таблица 4.10

Прогресс в реформировании финансового сектора

| Страна | Банковская реформа и либерализация процентных ставок | | Фондовый рынок и небанковские финансовые институты | |
|-------------|--|------|--|------|
| | 2000 | 2007 | 2000 | 2007 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Азербайджан | 2,00 | 2,33 | 1,67 | 1,67 |
| Армения | 2,33 | 2,67 | 2,00 | 2,00 |
| Белоруссия | 1,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 |

¹ Более того, в англосаксонских странах с традицией common law независимые суды в состоянии заполнять лазейки в законодательстве и гибко реагировать на новые вызовы, которые создают быстро развивающиеся товарные и финансовые рынки. См.: *La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. and Vishny R. Law and Finance // Journal of Political Economy. 1998. Vol. 106. P. 1113—1155; Johnson S. Privatization and Corporate Governance // Dabrowski M., Neneman J. and Slay B. Beyond Transition, Ashgate Publishing Limited, Aldershot UK. Burlington USA, Sydney Aus., 2004.*

Окончание табл. 4.10

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--------------|------|------|------|------|
| Грузия | 2,33 | 2,67 | 1,67 | 1,67 |
| Казахстан | 2,33 | 3,00 | 2,33 | 2,67 |
| Киргизия | 2,00 | 2,33 | 2,00 | 2,00 |
| Молдавия | 2,33 | 3,00 | 2,00 | 2,00 |
| Россия | 1,67 | 2,67 | 1,67 | 3,00 |
| Таджикистан | 1,00 | 2,33 | 1,00 | 1,00 |
| Туркменистан | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Узбекистан | 1,67 | 1,67 | 2,00 | 2,00 |
| Украина | 2,00 | 3,00 | 2,00 | 2,67 |
| Венгрия | 4,00 | 4,00 | 3,67 | 4,00 |

Примечание. Оценка проводится по шкале от 1 до 4, где 1 означает отсутствие реформ, а 4 — полное соответствие рыночным стандартам.

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/tis.xls>

Многочисленные банковские кризисы (последний из них в Казахстане в 2007—2008 гг.¹) не были использованы для коренной перестройки этого сектора так, как это сделали, например, Болгария после своего банковского кризиса 1996 г. или балтийские страны в 90-х годах.

Главная причина слабости финансового сектора в странах СНГ тесно связана с обсуждавшимися выше недостатками правовой системы и плохим исполнением ею своих обязанностей, в результате чего невозможно эффективно защищать права собственности, в том числе права кредиторов и вкладчиков. Кроме того, ограниченные возможности входа первоклассных международных банков и других финансовых институтов на рынки большинства стран СНГ (имеются в виду верхние лимиты собственности, которую могут приобрести иностранные акционеры, отсутствие возможности создавать филиалы иностранных банков и страховых обществ, в прошлом также валютные ограничения и др.) лишило экономики анализируемых стран главного инструмента глубокой, качественной перестройки этого сектора и повышения доверия к нему среди населения и экономических субъектов.

Как показывает опыт стран Центральной Европы и Балтии, а в последнее время также Балканских стран, «поглощение» слабых и малонадежных отечественных банков крупными международными банками (путем либо приватизации, либо перепродажи отечественной частной собственности) дает шанс достигнуть значительного качественного скачка за относительно короткое время.

Практика стран СНГ, к сожалению, иная (табл. 4.11). В результате спонтанной приватизации государственных банков в начале 90-х годов и открытия возможности создания новых банков без особенно высоких требований по размеру учредительного капитала, составу акционеров и т. п., а также ограничений для вхождения иностранного капитала, на финансовых рынках доминируют либо «олигархические» банки, либо банки, находящиеся во владении промышленных и торговых предприятий. Кроме того, в некоторых странах, особенно в России, реализуется

¹ Интересно, что согласно табл. 4.10 Казахстан считается лидером банковских реформ в регионе.

политика фактической постепенной ренационализации банковской системы. Положительным исключением являются Киргизия и Украина. Киргизия с самого начала процесса трансформации открыла свой финансовый сектор для вхождения международного капитала. На Украине фактическая либерализация произошла после 2004 г. В ограниченной степени это касается также Казахстана и Молдавии.

Таблица 4.11

**Доля банковских активов в банках
с доминирующей иностранной собственностью
в 2006 г., % от общей суммы активов**

| Страна | % |
|-------------|-----------------|
| Азербайджан | 5 |
| Армения | 31 |
| Белоруссия | 16 ^a |
| Грузия | 32 |
| Казахстан | 24 |
| Киргизия | 75 |
| Молдавия | 30 |
| Россия | 13 |
| Узбекистан | 1 |
| Украина | 28 |
| Венгрия | 94 |

Примечание. ^a — средняя доля для 2003—2005 гг. Данные для Таджикистана и Туркменистана отсутствуют.

Источник. GDF: Global Development Finance. The Role of International Banking. The World Bank, Washington, DC, 2008 (табл. 25.1 и 25.5).

Несмотря на рост сбережений, объемов кредитов и других финансовых услуг в 2000—2004 гг. (о чем свидетельствует статистика роста уровня монетизации, указанная в табл. 4.8), банки стран СНГ не пользуются доверием международного бизнеса, что является, кстати, одной из причин ограниченного притока ПИИ в экономику стран СНГ. Признаки финансового кризиса осенью 2008 г. в России и на Украине наглядно показывают, каким хрупким остается банковский сектор этих стран.

Плохая международная репутация во многом имеет корни в кризисных событиях конца 90-х годов и методах их разрешения. Издержки реструктуризации и санации банков легли тогда в основном на вкладчиков и клиентов, а частично на центральные банки. Одновременно многие акционеры обанкротившихся банков успешно вывели свои активы в другой бизнес.

Еще большее отставание в других сегментах финансового сектора. Согласно табл. 4.10, ограниченный прогресс в развитии фондового рынка и небанковских финансовых институтов достигнут лишь в крупных странах СНГ — России, Казахстане и Украине.

4.2.5. Инфраструктура

Недоразвитость и монополизированность инфраструктуры серьезно повышает издержки и ограничивает шансы развития многих отраслей. Это касается, например, секторов, сильно зависящих от железнодорожного или автодорожного транспорта, связи или других видов услуг инфраструктуры. Неблагоприятное географическое положение значительной части экономического потенциала стран СНГ (удаленность от главных центров мировой торговли, неблагоприятные климатические условия) — это дополнительный фактор, сдерживающий многие инвестиционные проекты.

Недоразвитость и монополизированность касаются как коммерческих услуг (связь, железнодорожный транспорт, энерго- и газоснабжение, транспортировка нефти и газа), так и общественных благ (*public goods*), бесплатно предоставляемых правительством (например, автодороги).

Техническая недоразвитость инфраструктуры и ее нефункциональность во многом определяются советским прошлым, например автаркией советской экономики и ее ограниченными экономическими контактами с внешним, несоциалистическим миром. Огромная малонаселенная территория таких стран, как Россия, Казахстан или Туркменистан, и жесткие климатические условия также не способствуют решению этой задачи. Кроме того, унаследованную с советских времен инфраструктуру не всегда можно эффективно использовать из-за ее несоответствия новым межгосударственным границам, отсутствия регионального сотрудничества, наличия региональных конфликтов (Кавказ, Средняя Азия, Приднестровье) или разного типа формальных барьеров (в торговле, транзите, визовом режиме и т. п.).

Еще один, возможно, наиболее важный фактор — крайне медленный прогресс в реформировании секторов инфраструктуры (табл. 4.12; для сравнения приведена Эстония, один из лидеров инфраструктурных реформ в Центральной и Восточной Европе). В большинстве случаев сохраняются государственные монополии, что ограничивает возможность конкуренции, вхождения иностранного капитала и крупных частных капиталовложений в развитие и техническую модернизацию этих отраслей. На общем неудовлетворительном фоне выделяются в лучшую сторону Казахстан и Россия, а вслед за ними Армения, Грузия, Молдавия и Украина.

Таблица 4.12

Прогресс в реформировании инфраструктуры
(данные ЕБРР, 2007 г.)

| Страна | Общий показатель | Телекоммуникация | Железные дороги | Электроэнергия | Автодороги | Водоснабжение и канализация |
|-------------|------------------|------------------|-----------------|----------------|------------|-----------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Азербайджан | 2,00 | 1,67 | 2,33 | 2,33 | 2,33 | 1,67 |
| Армения | 2,33 | 2,67 | 2,00 | 3,33 | 2,33 | 2,33 |
| Белоруссия | 1,33 | 2,00 | 1,00 | 1,00 | 2,00 | 1,00 |
| Грузия | 2,33 | 2,67 | 3,00 | 3,33 | 2,00 | 2,00 |
| Казахстан | 2,67 | 3,00 | 3,00 | 3,33 | 2,33 | 2,00 |
| Киргизия | 1,67 | 3,00 | 1,00 | 2,33 | 1,00 | 1,67 |
| Молдавия | 2,33 | 3,00 | 2,00 | 3,00 | 2,00 | 2,00 |

Окончание табл. 4.12

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| Россия | 2,67 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 2,33 | 2,33 |
| Таджикистан | 1,33 | 2,33 | 1,00 | 2,00 | 1,00 | 1,00 |
| Туркменистан | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Узбекистан | 1,67 | 2,00 | 2,67 | 2,33 | 1,00 | 1,67 |
| Украина | 2,33 | 2,67 | 2,00 | 3,00 | 2,00 | 2,00 |
| Эстония | 3,33 | 4,00 | 4,00 | 3,33 | 2,33 | 4,00 |

Примечание. Оценка проводится по шкале от 1 до 4, где 1 означает отсутствие реформ, а 4 — полное соответствие рыночным стандартам.

Источник. <http://www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/tis.xls>

4.2.6. Общая картина

Неблагоприятный предпринимательский климат в странах СНГ отражают различные международные рейтинги. В табл. 4.13 приведен один из них — индекс экономической свободы (*Index of Economic Freedom*) Heritage Foundation. Согласно этому рейтингу лишь одна Армения находится во второй по степени либерализации категории стран, определенных как «в основном свободные (*mostly free*)», занимая 28-е место и опережая большинство стран Центральной и Восточной Европы (за исключением ее лидера — Эстонии). Грузия находится в следующей по очереди группе «умеренно свободных (*moderately free*)» стран и занимает 32-е место. Остальные страны СНГ числятся либо в четвертой группе — «в основном несвободные (*mostly unfree*)», либо в последней, пятой — «несвободные (*unfree*)»¹. Для сравнения мы также приводим рейтинг Китая, который находится в конце четвертой группы, т. е. экономик «в основном несвободных». Его характеристики экономической свободы не отличаются от большинства стран СНГ.

4.3. Слабое, недемократическое государство

В диагнозе барьеров предпринимательства нельзя останавливаться на установлении вышеназванного «классического» перечня проблем. Надо сделать шаг дальше и попробовать выявить политические факторы, определяющие неблагоприятный предпринимательский климат.

Источником многих проблем, проанализированных выше, является слабое, неререформированное государство, унаследованное от советского прошлого. Слабость государства не означает, что у него не хватает властных полномочий в отношении граждан и экономических субъектов, как это считают многие «государственники». Наоборот, их слишком много.

Продолжая тоталитарную советскую практику, государственные органы в странах СНГ пытаются вмешиваться в детали деловой активности предприятий и повседневной жизни своих граждан. Для этого они сохранили потенциал и структуру

¹ Относительно высокий рейтинг Узбекистана в сравнении с Украиной и Россией может вызывать сомнение, особенно если сравнить его с низкими индексами структурных и институциональных реформ ЕБРР и индексом восприятия коррупции Transparency International.

Таблица 4.13

Индекс экономической свободы Heritage Foundation, 2008 г.

| Рейтинг | Страна | Баллы за 2007 г. | Свобода бизнеса | Свобода торговли | Фискальная свобода | Объем государства | Денежная свобода | Свобода инвестиций | Финансовая свобода | Права собственности | Свобода от коррупции | Свобода труда |
|------------------|--------------|------------------|-----------------|------------------|--------------------|-------------------|------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------|---------------|
| 28 | Армения | 70,3 | 81,3 | 85,0 | 89,0 | 86,4 | 84,6 | 70 | 70 | 35 | 29 | 73,1 |
| 32 | Грузия | 69,2 | 85,0 | 71,0 | 90,7 | 81,3 | 71,4 | 70 | 60 | 35 | 28 | 99,9 |
| 89 | Молдавия | 58,4 | 68,5 | 79,2 | 83,0 | 56,9 | 67,6 | 30 | 50 | 50 | 32 | 66,6 |
| 76 | Казахстан | 60,5 | 56,5 | 86,2 | 80,1 | 84,7 | 71,9 | 30 | 60 | 30 | 26 | 80,0 |
| 70 | Киргизия | 61,1 | 60,4 | 81,4 | 93,9 | 76,1 | 75,6 | 50 | 50 | 30 | 22 | 72,0 |
| 107 | Азербайджан | 55,3 | 61,6 | 78,4 | 80,4 | 82,9 | 76,5 | 30 | 30 | 30 | 24 | 59,2 |
| 114 | Таджикистан | 54,5 | 43,4 | 77,8 | 89,3 | 84,1 | 65,8 | 30 | 40 | 30 | 22 | 62,1 |
| 130 | Узбекистан | 52,3 | 67,8 | 68,4 | 88,0 | 68,3 | 57,5 | 30 | 20 | 30 | 21 | 72,1 |
| 133 | Украина | 51,1 | 44,3 | 82,2 | 79,0 | 43,0 | 69,9 | 30 | 50 | 30 | 28 | 54,3 |
| 134 | Россия | 49,9 | 52,8 | 44,2 | 79,2 | 69,5 | 64,4 | 30 | 40 | 30 | 25 | 64,2 |
| 150 | Белоруссия | 44,7 | 58,6 | 52,2 | 81,0 | 55,5 | 66,2 | 20 | 10 | 20 | 21 | 62,0 |
| 152 | Туркменистан | 43,4 | 30,0 | 79,2 | 90,6 | 85,3 | 66,4 | 10 | 10 | 10 | 22 | 30,0 |
| <i>Справочно</i> | | | | | | | | | | | | |
| 12 | Эстония | 77,8 | 84,5 | 86,0 | 86,0 | 62,0 | 82,0 | 90 | 80 | 90 | 67 | 50,3 |
| 126 | Китай | 52,8 | 50,0 | 70,2 | 66,4 | 89,7 | 76,5 | 30 | 30 | 20 | 33 | 62,4 |

Источник. <http://www.heritage.org/research/features/index/downloads/2008PastScores.xls>

государственного аппарата, привыкшего к сверхрегулированию и насилию и не понимающего логику рыночной экономики и свободного, демократического общества. А этот аппарат, в свою очередь, тормозит попытки проведения экономических и политических реформ.

Вместе с тем государство неспособно выполнять неотъемлемые функции, т. е. обеспечивать основные общественные блага (*public goods*): необходимое законодательство и его эффективное исполнение, защиту прав собственности, правопорядка и личной безопасности граждан, инфраструктуру (например, дороги), образование и здравоохранение.

Хуже всего, что плохо оплачиваемый, коррумпированный и деморализованный госаппарат, суды и правоохранительные органы вместо защиты предпринимателей и граждан преследуют их, вместо того, чтобы защищать права собственности, нарушают их и т. п. Именно паразитическое поведение государственных органов и всеобщая коррупция являются главной причиной плохого предпринимательского климата.

Коррупция — это проблема, которая присутствует в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Однако в странах СНГ она приобрела катастрофические масштабы. Если проанализировать индекс восприятия коррупции (ИВК) (*Corruption Perception Index*) Transparency International (табл. 4.14), все страны СНГ, за исключением Грузии и Армении, находятся во второй сотне. При этом ситуация в большинстве из них ухудшилась после 2003 г.

Таблица 4.14

Индекс восприятия коррупции

| Место в рейтинге, 2008 г. | Страна | ИВК, 2008 г. | ИВК, 2003 г. |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| 67—69 | Грузия | 3,9 | 1,8 |
| 109—114 | Армения | 2,9 | 3,0 |
| 109—114 | Молдавия | 2,9 | 2,4 |
| 134—137 | Украина | 2,5 | 2,3 |
| 147—150 | Россия | 2,1 | 2,7 |
| 158—165 | Азербайджан | 1,9 | 1,8 |
| 151—156 | Белоруссия | 2,0 | 4,2 |
| 145—146 | Казахстан | 2,2 | 2,4 |
| 166—170 | Киргизия | 1,8 | 2,1 |
| 151—156 | Таджикистан | 2,0 | 1,8 |
| 166—170 | Туркменистан | 1,8 | |
| 166—170 | Узбекистан | 1,8 | 2,4 |

Примечание. Оценка проводится по шкале от 1 до 10, где 1 означает полную коррумпированность, а 10 — свободу от коррупции.

Источник. <http://www.transparency.org/content/download/23924/357823>

Репрессивности и коррумпированности способствует также традиция полицейского государства и чрезмерной милитаризации, а также то, что правоохранительные органы вместо защиты предпринимателей и граждан нарушают законы и занимаются вымогательством. Это, к сожалению, тяжелое наследие царской

и советской империи, где абстрактный интерес государства (а на самом деле интерес правящей элиты, бюрократии, полиции и армии) всегда стоял выше гражданских прав и свобод — личных, политических и экономических.

Политическая неорганизованность среднего класса и слабость институтов гражданского общества¹ и независимых средств массовой информации (большинство из которых подчиняется либо государственной власти, либо отдельным «олигархам») препятствуют эффективной борьбе с этими негативными явлениями. Если малый и средний бизнес остается в основной массе беззащитным, то крупные предприниматели пробуют входить в симбиоз с политикой и государственным аппаратом. Они либо сами баллотировались в представительские органы, либо выдвигают там «своих» людей. Растет «олигархизация» политической и экономической жизни и политическая коррупция.

Многие предприниматели заинтересованы, скорее всего, в тесном сотрудничестве с государством в поисках ренты, а не в конкуренции на рынке, особенно международном. Годы благоприятной конъюнктуры на мировых рынках основных ресурсов, производимых странами СНГ, и связанное с ней увеличение ренты только усилили эти отрицательные тенденции.

Если попробовать найти первопричины этих негативных явлений, необходимо обсудить неудовлетворительные результаты политических реформ после падения коммунистического режима и советской империи. В силу многих исторических и социальных причин глубина политических преобразований в странах СНГ оказалась намного более ограниченной, чем в странах Центральной Европы и Балтии². Более того, после первой волны демократизации в начале 90-х годов в большинстве стран СНГ произошел постепенный откат в сторону более авторитарных режимов.

Это убедительно показывают ежегодные рейтинги Freedom House (табл. 4.15). Согласно обследованию «Свобода в мире (Freedom in the World)» за 2007 г., только одна страна СНГ (Украина) считалась «свободной», а четыре страны — Армения, Грузия, Киргизия и Молдавия — «частично свободными». Все остальные страны признаны политически несвободными.

В 1991 г. (последнем году горбачевской перестройки) все тогда еще советские республики, за исключением Грузии, находились в категории «частично свободные». В 90-х годах резко ухудшилась ситуация в Средней Азии и Белоруссии. В начале 2000-х годов в группу стран «несвободных» перешли Киргизия и Азербайджан (Киргизия вернулась в группу «частично свободных» после «тюльпанной» революции 2005 г.). Наконец, в 2004 г. Россия потеряла рейтинг «частично свободной» страны. Противоположных примеров не так много: кроме Киргизии это повышение в рейтинге Украины после «оранжевой» революции и временно Грузии (2004—2006).

Авторитарным тенденциям в странах СНГ способствуют следующие составляющие политической и конституционной системы:

- слишком большие конституционные полномочия президента;
- отсутствие достаточной системы сдержек и противовесов между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти;

¹ «Цветные» революции в Грузии, на Украине и в Киргизии в 2003—2005 гг. были в основном результатом выступлений среднего класса. Этот всплеск социальной активности оказался, однако, кратковременным, а итогами революций воспользовались прежде всего новые политические лидеры для консолидации личной власти.

² Домбровски М., Гортат Р. Политические детерминанты экономических реформ в бывших коммунистических странах // Экономический вестник (ЭКОВЕСТ). 2002. Вып. 2. № 4.

Таблица 4.15

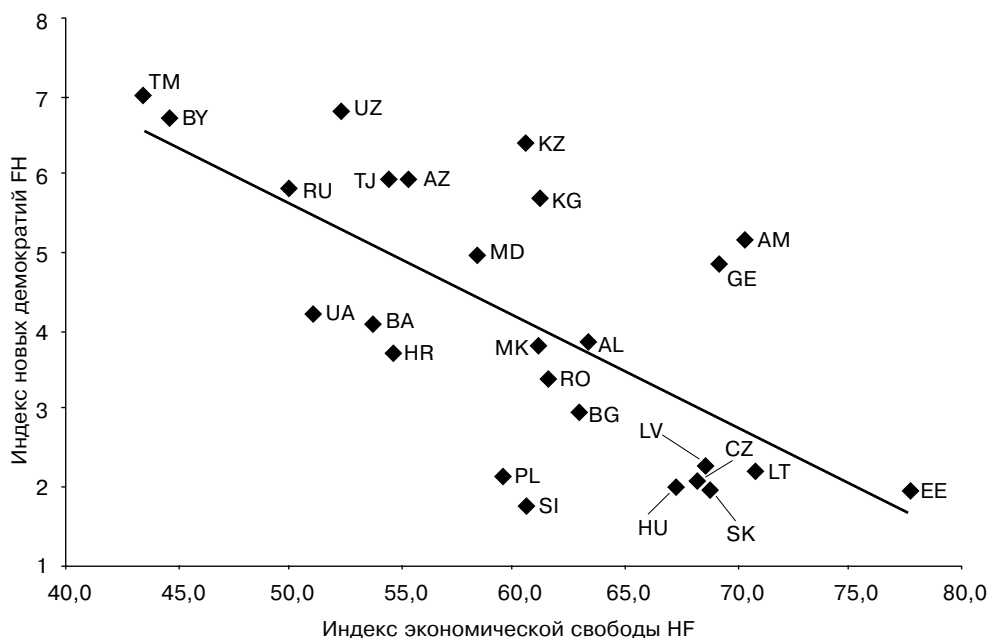
Рейтинг политической свободы в странах СНГ, 1991—2007 гг.

| Страна | 1991 | | | 1994 | | | 1997 | | | 2000 | | | 2003 | | | 2007 | | |
|--------------|------|----|--------|------|----|--------|------|----|--------|------|----|--------|------|----|--------|------|----|--------|
| | ПП | ГС | Статус | ПП | ГС | Статус | ПП | ГС | Статус | ПП | ГС | Статус | ПП | ГС | Статус | ПП | ГС | Статус |
| Азербайджан | 5 | 5 | ЧС | 6 | 6 | НС | 6 | 6 | ЧС | 6 | 5 | ЧС | 6 | 5 | НС | 6 | 5 | НС |
| Армения | 5 | 5 | ЧС | 3 | 4 | ЧС | 5 | 4 | ЧС | 4 | 4 | ЧС | 4 | 4 | ЧС | 5 | 4 | ЧС |
| Белоруссия | 4 | 4 | ЧС | 4 | 4 | ЧС | 6 | 6 | НС | 6 | 6 | НС | 6 | 6 | НС | 7 | 6 | НС |
| Грузия | 6 | 5 | НС | 5 | 5 | ЧС | 3 | 4 | ЧС | 4 | 4 | ЧС | 4 | 4 | ЧС | 4 | 4 | ЧС |
| Казахстан | 5 | 4 | ЧС | 6 | 5 | НС | 6 | 5 | НС | 6 | 5 | НС | 6 | 5 | НС | 6 | 5 | НС |
| Киргизия | 5 | 4 | ЧС | 4 | 3 | ЧС | 4 | 4 | ЧС | 6 | 5 | НС | 6 | 5 | НС | 5 | 4 | ЧС |
| Молдавия | 5 | 4 | ЧС | 4 | 4 | ЧС | 3 | 4 | ЧС | 2 | 4 | ЧС | 3 | 4 | ЧС | 3 | 4 | ЧС |
| Россия | 3 | 3 | ЧС | 3 | 4 | ЧС | 3 | 4 | ЧС | 5 | 5 | ЧС | 5 | 5 | ЧС | 6 | 5 | НС |
| Таджикистан | 3 | 3 | ЧС | 7 | 7 | НС | 6 | 6 | НС | 6 | 6 | НС | 6 | 5 | НС | 6 | 5 | НС |
| Туркменистан | 6 | 5 | ЧС | 7 | 7 | НС | 7 | 7 | НС | 7 | 7 | НС | 7 | 7 | НС | 7 | 7 | НС |
| Узбекистан | 6 | 5 | ЧС | 7 | 7 | НС | 7 | 6 | НС | 7 | 6 | НС | 7 | 6 | НС | 7 | 7 | НС |
| Украина | 3 | 3 | ЧС | 3 | 4 | ЧС | 3 | 4 | ЧС | 4 | 4 | ЧС | 4 | 4 | ЧС | 3 | 2 | С |

Примечание. ПП — политические права, ГС — гражданские свободы, С — свободная, ЧС — частично свободная, НС — несвободная.
 Источник. <http://www.freedomhouse.org/uploads/FIWAIScores.xls>

- отсутствие эффективной системы контроля за честностью проведения выборов;
- относительная слабость или полное отсутствие демократического движения;
- слабость системы политических партий;
- отсутствие или слабость независимых СМИ.

Сразу после распада СССР авторитарные тенденции проявились в Центральной Азии, особенно в Туркменистане и Узбекистане. Бывшее коммунистическое руководство этих республик использовало распад СССР для захвата полноты власти, теперь уже под национальными, а не коммунистическими лозунгами. Потом антидемократический тренд начал распространяться на другие среднеазиатские страны, Белоруссию и частично Закавказье. Особенно беспокоит прогресс «ползущего» авторитаризма в России, учитывая потенциал этой страны и ее влияние на ход событий в других странах СНГ.



Источники: <http://www.heritage.org/research/features/index/downloads/2008PastScores.xls>; http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2007/rating%20and%20democracy%20score%20summary3.pdf

Рис. 4.3. Взаимосвязь между экономическими и политическими реформами

Антидемократические тенденции будут, несомненно, способствовать дальнейшему ухудшению предпринимательского климата. Маловероятен сценарий посткоммунистического «пиночетизма», т. е. слаба надежда, что «просвещенный» авторитарный лидер использует диктаторскую власть для проведения последовательных рыночных реформ. Этому противоречит опыт как большинства развивающихся стран (где диктатуры чаще связаны с популизмом, чем с рыночным курсом), так и стран с переходной экономикой. Имеются в виду такие эпизоды, как правительство Вла-

димира Мечара в Словакии в 1995—1998 гг., режим Лукашенко в Белоруссии или второй президентский срок Владимира Путина в России.

Корреляцию между авторитаризмом (согласно индексу «новых демократий» FH) и чрезмерным вмешательством государства в экономическую жизнь (согласно индексу экономической свободы FH) показывает рис. 4.3. Выше линии тренда находится большинство стран СНГ, где степень экономических свобод выше, чем политических. Особо сильное отклонение наблюдается в четырех странах: Армении, Грузии, Казахстане и Киргизии. Ниже тренда находятся страны Центральной и Восточной Европы, особенно Словения и Польша, где демократизация опережает экономическую либерализацию.

Взаимосвязь демократии и экономической свободы не должна быть неожиданностью, особенно в странах с переходной экономикой. Анализ, проведенный выше, убедительно показал, что главные барьеры для развития полноценной рыночной экономики связаны со злоупотреблением государственной властью, а с этим можно бороться только при помощи демократического контроля.

Авторитарный откат в СНГ вступил в конфликт с мировой тенденцией к демократизации. Диктаторские режимы находятся под растущим давлением международного сообщества — они противоречат доминирующей политической модели начала XXI в., особенно в Европе. А это может означать дополнительный фактор, способствующий политической и экономической изоляции стран СНГ.

4.4. Пути интеграции с мировой экономикой

Доля стран СНГ в мировом экспорте ниже, чем в мировом ВВП, и составляла в 2007 г. 3,4%, в том числе доля России — 2,3%¹. Однако она увеличилась в последние годы: в 2003 г. эта доля составляла лишь 2,3% для СНГ и 1,6% для России².

Из данных табл. 4.16 следует, что два главных географических направления торговли стран СНГ — это другие страны СНГ и Евросоюз. Третье направление — страны Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии — играет значимую роль только в торговле среднеазиатских стран (за исключением Таджикистана) и в импорте России. ЕС является серьезным торговым партнером всех стран СНГ, за исключением Киргизии. При этом наблюдается любопытная асимметрия: доля ЕС в экспорте большинства стран СНГ превышает соответствующую долю в импорте (за исключением Грузии, Киргизии, Туркменистана и Украины). Противоположная асимметрия наблюдается в отношении торговли внутри СНГ: здесь доля импорта обычно превышает долю экспорта (за исключением Грузии и Туркменистана).

Таблица 4.16

Географическая структура торговли стран СНГ, 2006 г.

| Страна | Партнер | Азия ^а | NAFTA | ЕС | СНГ |
|-------------|---------|-------------------|-------|------|------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Азербайджан | импорт | 8,5 | 4,3 | 30,8 | 39,8 |
| | экспорт | 8,2 | 1,6 | 57,2 | 14,6 |

¹ WEO: World Economic Outlook, International Monetary Fund. 2004. April (Table A. P. 235).

² Ibidem.

Окончание табл. 4.16

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--------------|---------|------|------|------|------|
| Армения | импорт | 10,4 | 4,8 | 33,4 | 42,3 |
| | экспорт | 7,0 | 6,3 | 54,0 | 21,9 |
| Белоруссия | импорт | 4,1 | 1,4 | 22,5 | 64,9 |
| | экспорт | 4,4 | 2,3 | 46,1 | 43,6 |
| Грузия | импорт | 5,1 | 3,9 | 30,0 | 38,1 |
| | экспорт | 2,8 | 11,5 | 26,1 | 40,2 |
| Казахстан | импорт | 21,5 | 3,2 | 25,7 | 43,8 |
| | экспорт | 16,4 | 3,1 | 50,6 | 15,5 |
| Киргизия | импорт | 17,1 | 7,6 | 12,1 | 57,9 |
| | экспорт | 16,0 | 1,2 | 4,3 | 47,6 |
| Молдавия | импорт | 2,3 | 1,0 | 46,8 | 43,2 |
| | экспорт | 0,2 | 4,6 | 47,6 | 42,5 |
| Россия | импорт | 18,8 | 5,7 | 46,3 | 13,2 |
| | экспорт | 9,3 | 3,3 | 60,7 | 11,1 |
| Таджикистан | импорт | 12,5 | 0,7 | 14,0 | 63,8 |
| | экспорт | 7,7 | 0,0 | 45,4 | 13,3 |
| Туркменистан | импорт | 15,8 | 5,1 | 18,0 | 26,7 |
| | экспорт | 19,4 | 1,2 | 10,4 | 60,1 |
| Узбекистан | импорт | 27,2 | 1,5 | 20,2 | 44,6 |
| | экспорт | 19,2 | 2,8 | 25,4 | 41,4 |
| Украина | импорт | 10,8 | 1,6 | 43,4 | 37,5 |
| | экспорт | 9,7 | 5,5 | 28,7 | 31,5 |

Примечание. ^a — Восточная, Юго-Восточная и Южная Азия.Источник. <http://stats.unctad.org/Handbook/TableViewer/tableView.aspx>

Интерпретация этой двойной асимметрии может быть следующей: с одной стороны, основным экспортным рынком стран СНГ является Евросоюз, куда направляются прежде всего энергетические ресурсы, металлы и др. (в экспорте внутри СНГ значимую роль играет также машиностроение и продовольствие), с другой — главным поставщиком энергоресурсов (импортная сторона) для анализируемых стран являются другие страны СНГ, в первую очередь Россия. Кстати, некоторые страны, прежде всего Белоруссия, но в определенной мере также Украина и Россия, занимаются перепродажей в страны ЕС энергоресурсов, импортируемых из других стран СНГ (иногда после их частичной переработки — пример белорусских и украинских НПЗ).

С представленной выше интерпретацией совпадают данные табл. 4.17, которые свидетельствуют о продолжающейся высокой энергоемкости экономик СНГ (за исключением Армении и Грузии) и медленном прогрессе в этой области. Это в значительной мере связано с сохраняющимися низкими внутренними ценами на энергоносители (а также ценами в поставках энергии между странами СНГ)

и толерантным подходом к неплатежам, краже энергии и т. п. во многих странах СНГ¹.

Картина внешнеэкономических отношений будет неполной без учета растущих потоков трудовых мигрантов. Таблица 4.18 представляет оценку трансфертов, передаваемых в свои страны трудовыми мигрантами из шести стран СНГ (*workers' remittances*). Несмотря на возможные методологические неточности представленных оценок, не оставляет никакого сомнения факт, что экспорт рабочей силы стал серьезным источником валютных поступлений для стран с низким уровнем дохода. В Киргизии, Молдавии и Таджикистане трансферты от трудовых мигрантов являются главным источником доходов как населения, так и страны в целом. Нелегальный или полуполюгальный характер большинства миграционных потоков и антииммиграционная политика во многих странах, в которые направляются мигранты, делает этот источник доходов уязвимым, сильно зависящим от разных политических шоков. Отрицательные демографические тенденции в странах ЕС и европейской части СНГ будут повышать спрос на рабочую силу из кавказского и среднеазиатского регионов².

Таблица 4.17

**Потребление энергии в тоннах нефтяного эквивалента
на 1000 долл. ВВП (с учетом ППС), 2001—2005 гг.**

| Страна | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------|------|------|------|------|------|
| Азербайджан | 0,53 | 0,54 | 0,44 | 0,41 | 0,37 |
| Армения | 0,24 | 0,22 | 0,19 | 0,19 | 0,19 |
| Белоруссия | 0,35 | 0,51 | 0,46 | 0,43 | 0,39 |
| Грузия | 0,18 | 0,24 | 0,22 | 0,24 | 0,24 |
| Казахстан | 0,47 | 0,62 | 0,53 | 0,53 | 0,53 |
| Киргизия | 0,18 | 0,36 | 0,32 | 0,31 | 0,32 |
| Молдавия | 0,34 | 0,49 | 0,54 | 0,50 | 0,45 |
| Россия | 0,67 | 0,59 | 0,51 | 0,49 | 0,47 |
| Таджикистан | 0,44 | 0,60 | 0,48 | 0,47 | 0,44 |
| Туркменистан | 0,72 | 0,82 | 0,63 | 0,54 | 0,55 |
| Украина | 0,72 | 0,62 | 0,53 | 0,50 | 0,50 |
| Китай | 0,24 | 0,23 | 0,23 | 0,23 | 0,22 |
| Мир | 0,24 | 0,24 | 0,21 | 0,21 | 0,21 |
| Страны ОЭСР | 0,22 | 0,21 | 0,19 | 0,19 | 0,18 |

Источник. Paczynski et al., 2008.

¹ Paczynski W. et al. The Economic Aspects of the Energy Sector in CIS Countries. European Economy — Economic Papers. № 328 // CASE — Center for Social and Economic Research, European Commission, Directorate-general for Economic and financial Affairs. June, 2008.

² Borgy V. & Chojnicki X. Labor Migration: Macroeconomic and Demographic Outlook for Europe and Neighbourhood Regions // CASE Network Studies and Analyses. 2008. № 359.

Таблица 4.18

Трансферты от трудовых мигрантов, % ВВП

| Страна | 2000 | 2003 | 2006 |
|-------------|------|------|------|
| Азербайджан | 1,1 | 2,1 | 4,0 |
| Армения | 4,6 | 5,8 | 10,2 |
| Грузия | 8,9 | 5,8 | 6,0 |
| Киргизия | 0,2 | 3,7 | 25,9 |
| Молдавия | 13,8 | 24,4 | 35,0 |
| Таджикистан | — | 9,4 | 36,2 |

Источник. <http://stats.unctad.org/Handbook/TableViewer/tableView.aspx>

Географическое направление экспорта рабочей силы не отличается от экспорта товаров. Это прежде всего страны СНГ, испытывающие дефицит рабочей силы, особенно Россия и Казахстан, в меньшей степени — Украина и страны Евросоюза.

На пути к дальнейшей интеграции стран СНГ с мировой и европейской экономикой стоит низкий уровень институционализации их внешних торговых и экономических отношений. До сих пор только пять стран СНГ вступили во Всемирную торговую организацию (ВТО): Киргизия (с 20 декабря 1998 г.), Грузия (с 14 июня 2000 г.), Молдавия (с 26 июля 2001 г.), Армения (с 5 февраля 2003 г.) и Украина (с 16 мая 2008 г.). Еще шесть стран (Россия, Казахстан, Белоруссия, Азербайджан, Таджикистан и Узбекистан) находятся на разной стадии переговоров о вступлении в эту организацию, но только Россия и Казахстан имеют шансы завершить этот процесс в ближайшем будущем.

Проблема членства в ВТО вызывает в странах-кандидатах много внутривнутриполитических споров. Прежде всего преувеличиваются издержки, связанные с приведением отечественных торговых режимов в соответствие с требованиями других членов ВТО. Как всегда, голос узких групп интересов, которые могут потерять протекционистскую защиту, звучит громче, чем большинства потребителей и других производителей, которые выиграют от либерализации.

Более оправдан аргумент о том, что само по себе вступление в ВТО не повлечет серьезной либерализации торговли товарами¹. Однако многие авторы² подчеркивают потенциальное положительное влияние членства в ВТО на развитие сектора услуг и приток ПИИ. Не исключено, что наблюдавшийся в 2005—2007 гг. резкий рост потока ПИИ в Россию и на Украину был связан с ожиданием их быстрого вступления в эту организацию.

Более того, перспектива либерализации торговли между странами СНГ и ЕС, которая может принести значимые результаты³, невозможна без членства этих

¹ *Vihnas de Souza L.* A Wider Europe: Trade Relations Between an Enlarged EU and the Russian Federation // CASE — Center for Social and Economic Research. Studies & Analyzes. 2004. № 279.

² См., например: *Tarr D.* Russian WTO Accession: What has been Accomplished, What Can be Expected. World Bank Policy Research Working Paper. 2007. № 4428.

³ *Dabrowski M., Emerson M. & Maliszewska M., eds.* Evaluation of the impact of a deep free trade agreement between Russia and the European Union — CGE analysis // Economic feasibility and general economic impact of a free trade agreement between the European Union and the Russian Federation. Unpublished, 2007; *Maliszewska M. et al.* Economic feasibility and general economic impact of a free trade agreement between the European Union and Georgia // CASE Network Reports. 2008.

первых в ВТО. Такую позицию заняла несколько лет назад Европейская комиссия, и маловероятно, что она даст добро на начало переговоров о свободной торговле без выполнения этого институционального условия.

Кстати, в результате расширения Евросоюза на восток и достижения частичного прогресса в процессе вступления стран СНГ в ВТО шансы на осуществление идеи свободной торговли между ЕС и странами СНГ несколько увеличились по сравнению с ситуацией начала 2000-х годов. Полномочия Европейской комиссии для ведения переговоров с Украиной и Россией по новому договору о сотрудничестве, сформулированные правительствами стран — членов ЕС, содержат возможность подписания комплексного договора о свободной торговле, включая отмену нетарифных барьеров, далеко идущую институциональную гармонизацию, взаимную либерализацию сектора услуг, сотрудничество в энергетическом секторе и многое другое¹.

Европейская комиссия прорабатывает также аналитические основы будущих договоров о свободной торговле с Арменией, Грузией и Молдавией. К сожалению, среднеазиатские страны, которые не включены в политические рамки Европейской политической соседства, находятся пока вне такой перспективы.

Кроме возможного прогресса в торговых и экономических отношениях с Евросоюзом членство в ВТО должно в средне- и долгосрочной перспективе институционально стабилизировать условия экспорта и импорта в странах СНГ. У правительств этих стран будут «связаны руки», т. е. они не будут вправе слишком часто менять торговый режим под влиянием отдельных групп интересов или для достижения краткосрочных целей экономической политики. Экспортеры из стран СНГ не будут также объектом произвольных протекционистских мер, например антидемпинговых процедур в других странах.

Наконец, членство в ВТО позволит «цивилизовать» торговые отношения между самими странами СНГ. Многочисленные двух- и многосторонние договоры о свободной торговле, ЕврАзЕС², едином экономическом пространстве и т. п. остаются на практике малоэффективными, так как отсутствует механизм контроля их исполнения и межгосударственного арбитража. Всемирная торговая организация предоставляет такие инструменты. Это означает, что задачи вступления в нее и развития торговых и экономических отношений внутри СНГ взаимно дополняют друг друга.

Выводы

Высокие темпы экономического роста и относительно благополучные макроэкономические показатели в начале 2000-х годов внушили оптимизм в отношении перспектив развития стран СНГ как внутри этого региона, так и за его преде-

№ 79; *Maliszewska M. et al.* Economic feasibility and general economic impact of a free trade agreement between the European Union and Armenia // CASE Network Reports. 2008. № 80; *Maliszewska M.* Sectoral implications of a simple and deep free trade agreement between Ukraine and the European Union — CGE analysis // Trade Sustainability Impact Assessment (Trade SIA) of the Free Trade Area in the framework of the Enhanced Agreement to be negotiated between the EU and Ukraine, Ecorys and CASE-Ukraine. 2007. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_135010.pdf

¹ В случае России переговоры по этой теме могут начаться лишь после завершения процесса ее вступления в ВТО.

² Для критического анализа интеграционных результатов ЕврАзЕС см.: *Тоцицкая И. и др.* Основные тенденции и прогноз развития экономик государств — членов ЕврАзЕС на среднесрочную перспективу (2007—2010 гг.) // CASE — Центр социально-экономических исследований. Исследования и анализы. 2008. № 364.

лами. К сожалению, они послужили также предлогом для замедления дальнейших реформ в большинстве стран, а в некоторых случаях даже для частичного отступления от ранее внедренных рыночных стандартов. Эти действия пока не привели к замедлению роста из-за хорошей внешней конъюнктуры и внутренней динамики развития.

Однако по мере ухудшения глобальной конъюнктуры и исчерпания источников восстановительного роста потребность в более радикальных структурных изменениях и более энергичном реформировании неэффективных институтов возрастает. Политические элиты стран СНГ не должны забывать, что рыночная система, построенная ими в течение последних 20 лет, далека от совершенства. Она во многом напоминает искаженный капитализм, который можно наблюдать в ряде развивающихся стран. Так и оценивают ее иностранные инвесторы, которые пока весьма осторожно предпринимают серьезные проекты в этом регионе, а также и отечественные, которые часто предпочитают выводить свои капиталы за рубеж.

Еще хуже представляется дело с политической системой. На смену ограниченным и далеким от совершенства попыткам демократизации и политической либерализации пришел авторитарный дрейф. Его победа уже практически состоялась в большинстве стран Средней Азии, в Белоруссии и в значительной мере в России. Серия демократических революций 2003—2005 гг. (Грузия, Украина и Киргизия) принесла лишь частичный сдвиг в сторону демократии, при этом его долгосрочная устойчивость остается под вопросом.

Судьба борьбы за будущее стран СНГ будет решаться в первую очередь внутри этих стран и зависеть от силы институтов гражданского общества, среднего класса и приверженности общества в целом демократическим принципам. Результат этой борьбы определит не только степень гражданских свобод и демократизации, но и шансы на улучшение предпринимательского климата, который во многом будет зависеть от политического фактора.

Скорее всего, дальнейшее расхождение траекторий развития отдельных стран СНГ представляется неизбежным. Оно будет происходить как в результате разных темпов и направлений реформ экономики и государства, так и под влиянием внешних факторов. Например, инициативы Евросоюза по углублению политического и экономического сотрудничества в рамках европейской политики соседства или стратегического партнерства с Россией могут воздействовать на ход развития «западных» и кавказских стран СНГ, однако оставят, скорее всего, вне этих проектов Среднюю Азию.

Часть II

**Финансовая и денежная системы.
Макроэкономические риски
в период экономического
роста**

Глава 5

Бюджетная политика и состояние финансовой системы

5.1. Требования к ответственной бюджетной политике и мера их соблюдения

5.1.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации в 2000—2007 гг. и анализ основ проводимой в РФ бюджетной политики

Характерной чертой российской экономики рассматриваемого периода являлся бюджетный профицит. Превышение доходов государства над расходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год, создавая исключительно благоприятную ситуацию в бюджетной сфере. Механизмом воспроизводства бюджетного профицита было постоянное увеличение конъюнктурных доходов бюджетов всех уровней на фоне довольно сдержанного роста расходных обязательств. Расширение зависимости бюджетной системы страны от внешнеэкономической ситуации выразилось в росте доли таможенных пошлин в совокупных доходах расширенного правительства с 8,4% в 2000 г. до 18,2% в 2007 г.

Анализируя основные параметры бюджетной системы РФ в 2000—2007 гг., необходимо отметить стабильно высокий уровень доходов в процентах к ВВП в течение всего рассматриваемого периода, причем вследствие стремительного увеличения мировых цен на сырьевые товары в 2005—2007 гг. наблюдался опережающий рост бюджетных доходов по отношению к ВВП. Как результат в 2007 г. совокупные доходы бюджетной системы РФ достигли максимума за последние 8 лет, превысив отметку 40% ВВП (табл. 5.1).

На фоне устойчивого роста доходной части бюджета расширенного правительства совокупные расходы продолжали увеличиваться лишь до 2003 г. включительно, после чего последовало их сокращение практически на 5 п. п. ВВП в течение нескольких лет. Коррекция в сторону увеличения расходов началась только в 2007 г., что было связано с необходимостью выполнения возросших социальных обязательств государства перед населением, в том числе в рамках реализации приори-

тетных национальных проектов, а также с утверждением новых инвестиционных программ и проведением президентских выборов.

Таблица 5.1

**Анализ исполнения бюджета расширенного правительства,
% ВВП**

| Показатели | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Доходы, всего | 38,3 | 38,4 | 37,8 | 37,1 | 37,5 | 39,7 | 39,6 | 40,2 |
| Налогово-таможенные поступления | 33,4 | 33,9 | 32,8 | 32,0 | 32,6 | 36,2 | 36,5 | 36,8 |
| В том числе: | | | | | | | | |
| — налоговые доходы* | 28,0 | 27,7 | 27,0 | 25,6 | 24,8 | 25,5 | 24,4 | 25,9 |
| — страховые взносы на обязательное пенсионное страхование | 2,2 | 2,5 | 2,8 | 3,0 | 2,8 | 2,9 | 3,5 | 3,6 |
| — доходы от внешнеэкономической деятельности | 3,2 | 3,7 | 3,0 | 3,4 | 5,0 | 7,8 | 8,6 | 7,3 |
| Расходы | 34,3 | 35,2 | 36,3 | 36,0 | 32,9 | 31,6 | 31,2 | 34,1 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | 4,0 | 3,2 | 1,5 | 1,1 | 4,6 | 8,1 | 8,4 | 6,1 |

* Налоговые доходы определены в соответствии с положениями действующей редакции Бюджетного кодекса РФ (не учитывают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, доходы от внешнеэкономической деятельности и доходы целевых бюджетных фондов).

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Одним из наиболее важных положительных факторов для доходной части бюджетной системы явилась сложившаяся после 1999 г. конъюнктура цен на товары традиционного российского экспорта — нефть, газ, цветные металлы и лес. Начиная с 2000 г. довольно значительная часть роста налоговых поступлений объяснялась превышением фактических цен на нефть над их долгосрочными средними значениями. Следует отметить, что цены на экспортируемое сырье оказывают влияние на доходы бюджетной системы не только непосредственно через рост поступлений соответствующих налогов (экспортных пошлин, налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)), но и через общий рост совокупного спроса, приводящего к росту базы прямых и косвенных налогов.

Другим важным фактором, также оказавшим позитивное влияние на уровень налоговых поступлений, явилось улучшение финансового положения предприятий внутри страны, связанное с оживлением производства вследствие импортозамещающих процессов и увеличения внутреннего спроса.

К факторам, оказавшим благоприятное воздействие на формирование доходной части бюджета, можно отнести и действия исполнительной власти в первую очередь по сокращению объемов накопленной налоговой задолженности, чему во многом способствовали благоприятная внутренняя экономическая ситуация, с одной стороны, и принятие первой части Налогового кодекса — с другой. Также возросла активность органов власти в части получения доходов неналогового характера, прежде всего связанных с использованием государственного и муниципального имущества.

С начала рассматриваемого периода процессы перераспределения доходов в бюджетной системе привели к серьезному изменению баланса налоговых поступлений между бюджетами различных уровней. В результате уровень доходов федерального бюджета неизменно превышал общий уровень доходов субфедеральных бюджетов, а разрыв между ними увеличился с 1,4 п. п. ВВП в 2000 г. до 8,9 п. п. ВВП в 2007 г.

Налоговая реформа явилась одним из наиболее серьезных и глубоких экономических преобразований, осуществленных правительством в рассматриваемом периоде. Важнейшим ее результатом стало некоторое снижение налоговой нагрузки для национальных производителей при параллельном улучшении качества налогового администрирования, благодаря чему практически удалось компенсировать выпадающие доходы бюджетов вследствие сокращения налоговых баз и ставок основных налогов. Совокупный объем налоговых доходов сократился с 28,0% ВВП в 2000 г. до 25,9% ВВП в 2007 г. Такое заметное падение налоговых поступлений не было критичным для устойчивости финансовой системы страны вследствие их исчерпывающего замещения неналоговыми доходами, в первую очередь доходами от ВЭД и от государственной собственности.

Общее улучшение ситуации с доходами в бюджетной сфере позволило государству все послекризисные годы исполнять бюджеты не только без дефицита, чего в России не было ни разу на протяжении всего предшествующего периода рыночных реформ, но и с существенным профицитом. В отношении реальной динамики общих расходов бюджетной системы относительно быстрый их рост отмечался в 2000—2002 гг., при этом в 2002 г. расходы консолидированного бюджета впервые в посткризисный период превысили уровень расходов 1997 г.

Более сдержанная бюджетная политика в стране стала проводиться с 2003 г., что выразилось в заметном сокращении расходов всех уровней по отношению к ВВП. Так, в период с 2003 по 2006 г. расходы расширенного правительства сократились на 4,8 п. п. ВВП, федерального бюджета — на 3,0 п. п. ВВП, территориальных бюджетов — почти на 2,0 п. п. ВВП. Такая коррекция курса проводимой бюджетной политики была вызвана двумя причинами.

Во-первых, дальнейшее наращивание бюджетных расходов шло вразрез с задачей обеспечения финансовой стабильности в стране посредством сдерживания инфляционных процессов. Поддержание макроэкономической стабильности и начавшаяся административная реформа, направленная в том числе на регулирование экономических отношений, не могли быть реализованы в условиях проводившейся ранее бюджетной политики. В связи с этим Минфином было определено, что для снижения инфляции до 4—5,5% в год при сохранении стабильности и предсказуемости курса рубля необходимо в среднесрочной перспективе начиная с 2005 г. проводить взвешенную и ответственную 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, внедрении бюджетирования, ориенти-

рованного на результат (БОР), и политике оптимизации сети бюджетных учреждений.

Отставание динамики расходов от темпов роста ВВП продолжалось вплоть до 2007 г., по итогам которого рост расходов федерального бюджета составил 2,2 п. п. ВВП, бюджетов субъектов РФ — около 1,0 п. п. ВВП и расходы бюджета расширенного правительства выросли на 2,9 п. п. ВВП. Анализ параметров федерального бюджета на 2008—2010 гг. позволяет констатировать, что 2007 год стал началом нового этапа «расточительной» бюджетной политики в стране, при этом основными приоритетами при увеличении бюджетных расходов являются инвестиции в человеческий капитал и производственную инфраструктуру.

В связи с тем что рост расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ в 2007 г. не сопровождался сопоставимым по величине увеличением доходной базы, впервые за 5 последних лет произошло сокращение размера профицита бюджета расширенного правительства. А данные прогнозов динамики экспорта на среднесрочную перспективу позволяют утверждать, что данная тенденция, скорее всего, продолжится.

5.2. Доходы и расходы бюджетов различных уровней

При анализе главных параметров бюджетной системы РФ за период с 2000 по 2007 г. в первую очередь необходимо отметить, что динамика доходов бюджетов всех уровней власти РФ носила устойчиво положительный характер и в основном следовала росту ВВП. В свою очередь динамика расходной части (в долях ВВП) бюджетов всех уровней власти в 2000—2002 гг. практически повторяла динамику их доходов, тогда как с 2002 по 2004 г. наблюдалась тенденция отставания расходов всех бюджетов от роста ВВП, которая была нарушена в 2005—2007 гг. При этом в 2007 г. рост расходов бюджетной системы опережал рост ее доходов. Таким образом, за последние 8 лет динамика бюджетного сальдо носила неоднозначный характер как результат изменения их доходной и расходной частей (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти, % ВВП

| Показатели | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 8 |
| Федеральный бюджет | | | | | | | | |
| Налоговые доходы | 14,5 | 16,3 | 18,9 | 18,2 | 18,6 | 22,3 | 22,2 | 24,2 |
| В том числе ЕСН* | — | — | 3,13 | 2,75 | 2,60 | 1,24 | 1,19 | 1,18 |
| Доходы | 15,5 | 17,8 | 20,3 | 19,5 | 20,1 | 23,7 | 23,6 | 26,7 |
| Расходы | 14,2 | 14,8 | 18,9 | 17,8 | 15,8 | 16,3 | 16,1 | 20,6 |
| Дефицит (–) /Профицит (+) | 1,4 | 3,0 | 1,4 | 1,7 | 4,3 | 7,4 | 7,5 | 6,1 |

Окончание табл. 5.2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 8 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Территориальные бюджеты | | | | | | | | |
| Налоговые доходы | 11,8 | 11,0 | 11,5 | 10,8 | 11,4 | 10,3 | 10,3 | 11,0 |
| Доходы | 14,1 | 14,5 | 15,1 | 14,6 | 14,1 | 13,9 | 14,3 | 14,7 |
| Расходы | 13,4 | 14,5 | 15,5 | 14,9 | 13,9 | 13,6 | 13,7 | 14,6 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | 0,7 | 0,0 | -0,4 | -0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,6 | 0,1 |
| Консолидированный бюджет | | | | | | | | |
| Налоговые доходы | 26,3 | 27,3 | 30,4 | 29,0 | 30,0 | 32,6 | 32,5 | 32,3 |
| Доходы | 28,5 | 29,3 | 32,1 | 31,1 | 32,3 | 35,2 | 35,5 | 35,7 |
| Расходы | 25,6 | 26,4 | 31,1 | 29,7 | 27,8 | 27,5 | 27,5 | 30,1 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | 2,8 | 2,9 | 1,0 | 1,4 | 4,5 | 7,7 | 8,0 | 5,6 |
| Бюджет расширенного правительства | | | | | | | | |
| Налоговые доходы | 35,7 | 35,7 | 35,6 | 34,6 | 35,3 | 36,9 | 36,9 | 36,8 |
| Доходы | 38,3 | 38,4 | 37,8 | 37,1 | 37,5 | 39,7 | 39,6 | 40,2 |
| Расходы | 34,3 | 35,2 | 36,3 | 36,0 | 32,9 | 31,6 | 31,2 | 34,1 |
| Дефицит (-) /Профицит (+) | 4,0 | 3,2 | 1,5 | 1,1 | 4,6 | 8,1 | 8,4 | 6,1 |

* С 2001 г. ЕСН заменил существовавшие ранее взносы в государственные социальные внебюджетные фонды. С 2002 г. часть от суммарной ставки ЕСН перечисляется в федеральный бюджет.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Ниже в данном разделе тенденции основных параметров бюджетов всех уровней власти будут рассмотрены более подробно. При этом анализ будет проведен в контексте двух временных периодов: с 2000 по 2004 г. (посткризисный период) и с 2004 по 2007 г. (период, характеризующийся продолжением экономического роста в результате устойчивой положительной динамики мировых цен на энергоносители, а также активным реформированием налогового и бюджетного законодательства).

5.2.1. Динамика и структура доходов бюджетной системы РФ¹

Одной из важнейших проблем в любой экономической системе является взаимосвязь налоговой нагрузки и экономического роста. С одной стороны, по мере экономического роста и соответствующего расширения базы обложения таможенно-налоговые поступления растут в абсолютном выражении. При этом в зависимости от регрессивности или прогрессивности налоговой системы в целом это может приводить как к росту, так и к падению доли налогов в ВВП (либо к ее сохранению на текущем уровне). С другой — чрезмерная налоговая нагрузка может стать тормозом для полноценного экономического развития. Как видно из представленных в табл. 5.3 данных, налоговая нагрузка на экономику России в последние три года рассматриваемого периода была стабильной и колебалась в пределах 36—37% ВВП.

¹ При подготовке данного раздела использованы материалы Н. Бурковой.

Таблица 5.3

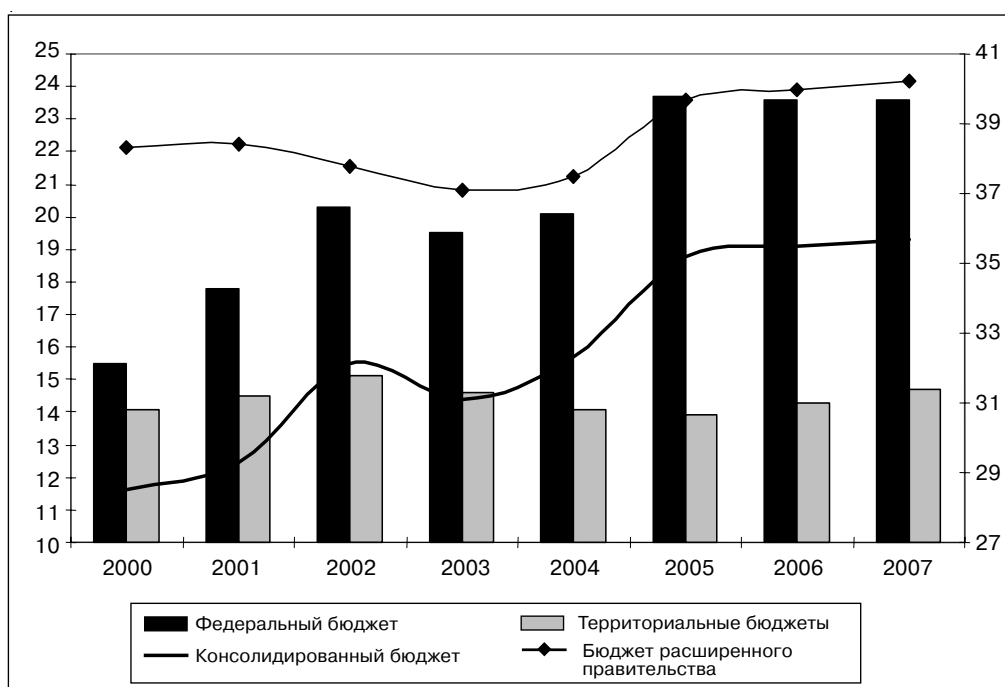
**Динамика уровня налоговой нагрузки и поступлений основных налогов
в бюджет расширенного правительства Российской Федерации
в 2000—2007 гг., % ВВП**

| Показатели | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Уровень налоговой нагрузки (1+2+3) | 38,46 | 33,91 | 32,74 | 31,97 | 32,63 | 36,20 | 36,52 | 36,75 |
| Налоговые доходы (1) | 28,02 | 27,69 | 26,99 | 25,61 | 24,79 | 25,55 | 24,46 | 25,84 |
| Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование (2) | 7,30 | 2,51 | 2,76 | 2,94 | 2,80 | 2,88 | 3,48 | 3,61 |
| Доходы от внешнеэкономической деятельности (3) | 3,14 | 3,71 | 2,99 | 3,42 | 5,04 | 7,77 | 8,58 | 7,30 |

Источники: Министерство финансов РФ; Росстат; расчеты ИЭПП.

2000—2004 гг.

В этот период доходы бюджетной системы по отношению к ВВП заметно колебались (рис. 5.1, табл. 5.2).



Примечание. Доходы консолидированного бюджета и бюджета расширенного правительства — правая шкала.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 5.1. Динамика доходов бюджетов разных уровней власти
в 2000—2007 гг., % ВВП

Доходы расширенного правительства в 2000—2004 гг. росли практически только за счет роста доходов федерального бюджета — увеличения его налоговых доходов на 4,1 п. п. (с 14,5 до 18,6% ВВП). Это объясняется прежде всего тем, что благоприятная конъюнктура цен на нефть и газ при существующей налоговой системе непосредственно не влияет на доходную базу территориальных бюджетов и внебюджетных фондов. Вследствие неравномерного роста доходов изменилась их структура — доля доходов федерального бюджета в доходах бюджета расширенного правительства увеличилась, в то время как доли доходов территориальных бюджетов и внебюджетных фондов сократились. В 2000 г. перераспределение налоговых доходов в пользу федерального бюджета было компенсировано ростом региональных доходов за счет общего подъема экономики.

Факторами, негативно повлиявшими на доходы бюджетной системы в 2000—2004 гг., стали снижение курса доллара, объема импорта, а также расширение списка товаров, облагаемых по пониженной ставке НДС. В 2002 г. доходы консолидированного бюджета снизились за счет сокращения объема доходов от экспортных пошлин, несмотря на более высокие средние цены на нефть в 2002 г. Сокращение доходов бюджетной системы в 2003 г. в результате принятых изменений в соответствии с проведенной в этом году налоговой реформой было более чем скомпенсировано снижением бюджетных расходов (как платежей по обслуживанию долга, так и непроцентных расходов).

Снижение налоговых доходов бюджетной системы в течение 2000—2004 гг. на 3,2 п. п. ВВП объяснялось в первую очередь сокращением поступлений **налога на прибыль организаций** в результате внесения поправок в Налоговый кодекс. В частности, произошли увеличение вычетов из налоговой базы этого налога, снижение налоговой ставки, переход на «метод начислений», а также изменение порядка начисления амортизации. Кроме того, с 2001 г. отрицательную динамику имели поступления **единого социального налога** как следствие изменения нормативов распределения поступлений налогов и сборов на социальные нужды между федеральным бюджетом и Пенсионным фондом РФ. В 2000—2004 гг. снизились также поступления **налога на добавленную стоимость** из-за увеличения объема налоговых вычетов, установления порядка взимания НДС по принципу «страны назначения» в отношении операций с Белоруссией и снижения налоговой ставки.

2004—2007 гг.

В 2004—2005 гг. значимое влияние на доходы бюджетной системы оказали увеличение налоговой нагрузки на нефтяную отрасль при высоких ценах на нефть, централизация в 2005 г. поступлений налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), а также поступление дополнительных доходов по итогам налоговых проверок (включая средства, переданные в виде безвозмездных перечислений из региональных бюджетов).

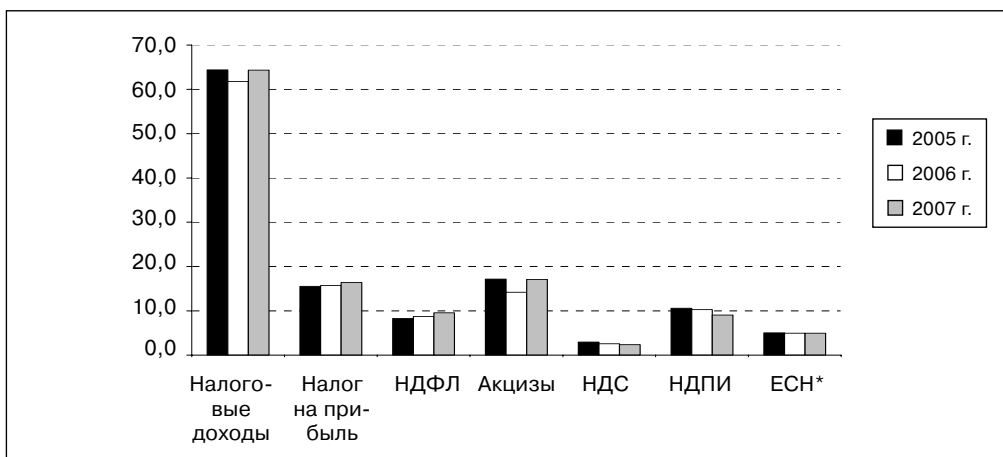
Вместе с тем темп роста доходов консолидированных бюджетов регионов в 2004 г. был несколько ниже темпа роста ВВП. При этом увеличение собственных доходов регионов опережало темп роста ВВП, но это не компенсировало отставание в размерах безвозмездной федеральной помощи от роста ВВП. В целом по сравнению с 2004 г. 2005 год был более успешным с точки зрения исполнения региональных бюджетов, хотя собственные доходы регионов в процентах ВВП

незначительно сократились, что не было в полной мере компенсировано увеличением федеральной помощи регионам (в процентах ВВП). В 2005 г. доходы федерального бюджета России продолжили тенденцию к росту.

На фоне достаточно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры стабилизация доходной части бюджетной системы РФ в 2006—2007 гг. была обусловлена изменением поступлений по отдельным налогам, в частности сокращением поступлений по НДС вследствие вступления в силу законодательных изменений, таких, как переход на метод начислений и установление вычета суммы налога, предъявленного поставщиками и подрядчиками в отрасли капитального строительства.

В свою очередь рост доходов региональных бюджетов в 2007 г. (на 0,8% ВВП по сравнению с 2005 г.) произошел благодаря увеличению их собственных доходов, а также безвозмездных перечислений федерального правительства.

Общий рост налоговых доходов бюджетной системы на 4,2 п. п. ВВП в 2005—2007 гг. объясняется отчасти увеличением поступлений по **налогу на прибыль** (рис. 5.2), обусловленным не только расширением налоговой базы и ростом производства в условиях подъема экономики, но и отменой ряда льгот, существовавших до реформы налога в 2002 г. Вклад в положительную динамику налоговых доходов бюджетов внесли также рост поступлений от **налога на добычу полезных ископаемых** и рост **доходов от внешнеэкономической деятельности**, ставшие результатом благоприятной динамики цен на энергоносители в рассматриваемый период.



* Без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 5.2. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2005—2007 гг., %

Общая характеристика задолженности по налогам

Динамика налоговой задолженности в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг. носила неоднозначный характер и объяснялась как темпами экономического развития в этот период, так и мерами налогового администрирования.

2000—2003 гг.

В 2000—2003 гг. суммарная налоговая задолженность¹ в бюджетной системе РФ, по данным ФНС РФ, сократилась на 2,3 п. п. ВВП и составила 3,9% ВВП в 2003 г., что является самым низким показателем за период с 1996 г. (табл. 5.4). Среди причин такого улучшения ситуации со сбором налогов можно назвать как увеличение ликвидности экономики в целом за счет общего ее подъема, так и усиления налоговых органов.

В результате принятых налоговыми органами мер по взысканию и реструктуризации задолженности, а также частично погашения предприятиями задолженности объем налоговой недоимки в консолидированный бюджет² в 2001—2002 гг. снизился, что сопровождалось сокращением объемов отсроченных платежей по всем налогам, за исключением налога на имущество и налога на пользователей автодорог.

В целом, несмотря на стабилизацию во второй половине 2003 г. уровня задолженности по НДС, накопленная задолженность как по налогу на прибыль, так и по налогу на добавленную стоимость в 2002—2003 гг. постепенно снижалась, причем снижение задолженности по налогам в 2003 г. было обусловлено прежде всего сокращением отсроченных и приостановленных к взысканию платежей в бюджетную систему.

2004—2007 гг.

В конце 2004 г. произошел резкий рост налоговой задолженности в консолидированный бюджет Российской Федерации. Почти весь прирост задолженности пришелся на Ханты-Мансийский АО. По всей видимости, задолженность была выявлена по обязательствам прошлых лет, поскольку вновь зарегистрированные суммы задолженности по отдельным налогам превышали фактические выплаты округа по этим налогам с начала 2004 г.

В 2006 г. наблюдалось заметное сокращение объема задолженности по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям налогоплательщиков перед бюджетной системой РФ (см. табл. 5.4). Это произошло в основном за счет снижения задолженности по налогу на прибыль и налогу на добавленную стоимость. По итогам 2006 г. объем задолженности по остальным налогам оказался на самом низком уровне за период 2000—2006 гг., что могло быть обусловлено как улучшением налогового администрирования, так и повышением налоговой дисциплины налогоплательщиков.

Таблица 5.4

**Задолженность по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям
в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг., % ВВП**

| Показатель | 2000* | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007** |
|-----------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|--------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 8 |
| ВСЕГО | 6,32 | 5,30 | 4,82 | 3,93 | 5,24 | 3,48 | 2,82 | 4,36 |
| <i>Из них</i> | | | | | | | | |
| в федеральный бюджет | — | 4,54 | 4,12 | 3,30 | 4,70 | 3,03 | 2,46 | 3,93 |

¹ Включает недоимку, отсроченные платежи и платежи, по которым наложен арест на имущество.

² Без учета бюджетных фондов.

Окончание табл. 5.4

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 8 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>В том числе:</i> | | | | | | | | |
| налог на прибыль | 1,25 | 0,40 | 0,81 | 0,54 | 1,36 | 0,84 | 0,17 | 0,60 |
| НДС | 3,53 | 2,63 | 2,23 | 1,84 | 2,45 | 1,44 | 1,32 | 1,18 |
| платежи за пользование природными ресурсами | 0,35 | 0,26 | 0,19 | 0,16 | 0,33 | 0,25 | 0,13 | 0,16 |
| <i>В том числе:</i> | | | | | | | | |
| НДПИ | ... | ... | 0,01 | 0,02 | 0,17 | 0,14 | 0,10 | 0,12 |
| остальные федеральные налоги и сборы | 0,84 | 0,65 | 0,89 | 0,76 | 0,55 | 0,50 | 0,38 | 0,43 |
| Задолженность по региональным налогам и сборам | — | 0,46 | 0,42 | 0,35 | 0,30 | 0,25 | 0,20 | 0,25 |
| Задолженность по местным налогам и сборам | — | 0,30 | 0,28 | 0,25 | 0,21 | 0,16 | 0,12 | 0,13 |

* За 2000 г. приводятся данные по бюджетной системе (без разделения на уровни власти).

** Данные ФНС РФ (форма отчетности 4-НМ) доступны только за 9 мес. 2007 г.; ... — налог не взимался.

Источники: ФНС РФ; Росстат; расчеты ИЭПП.

5.2.2. Анализ динамики и структуры расходов расширенного правительства РФ

2000—2004 гг.

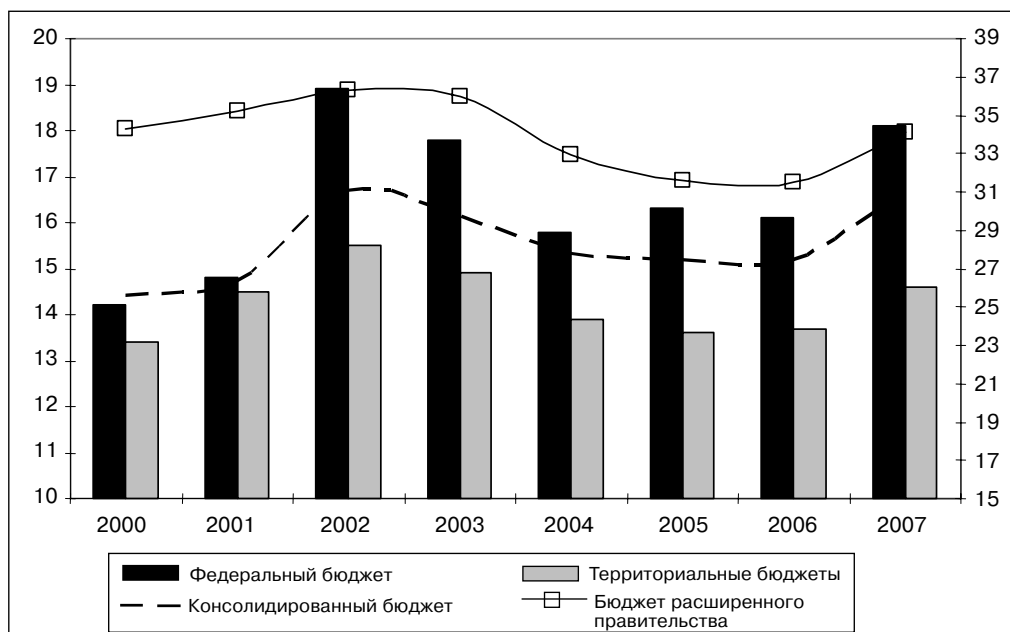
Структура расходов консолидированного бюджета в 2000—2004 гг. менялась незначительно (табл. 5.5). Увеличение объема средств региональных бюджетов в 2000 г. при неизменной политике в области социальных расходов позволило региональным властям практически в полном объеме исполнять свои социальные обязательства.

Сокращение расходов бюджета расширенного правительства в 2000 г. происходило неравномерно — на 1,1 п. п. по федеральному бюджету, на 1,5 п. п. по внебюджетным фондам и увеличение на 0,2 п. п. по территориальным бюджетам. Основным фактором динамики общей величины расходов стали изменения в расходах на поддержку отраслей промышленности.

В 2000 г. непроцентные расходы федерального бюджета по данным на кассовой основе составили 11,3% ВВП. Однако причина «недовыполнения» расходной части бюджета по сравнению с Законом о бюджете, предусматривающим 12,3% ВВП с учетом изменений, принятых 25 декабря 2000 г., носит технический характер и, в частности, была связана с тем, что бюджетополучатели не предоставляли вовремя в Казначейство документы, необходимые для осуществления финансирования расходов.

Лучше всего в 2000 г. финансировались расходы по разделам «Финансовая помощь бюджетам других уровней» (104% плана), «Фундаментальные исследования и содействие НТП» (103%), «Образование» (101%). Расходы на социальную сферу в целом были исполнены почти на 100%. Ниже плановых оказались расходы по разделам «Сельское хозяйство и рыболовство» (86%), «Национальная оборона» (91%), «Промышленность, энергетика и строительство» (92%), «Государственное управление» (93%) и др.

Общий уровень расходов бюджета расширенного правительства в 2001 г. составил 35,2% ВВП, что выше уровня 2000 г. (34,3% ВВП), причем необходимо отметить тенденцию существенного изменения данного показателя в течение последнего квартала года. Рост доходов консолидированных региональных бюджетов позволил увеличить и их расходы, которые составили в 2001 г. 14,5% ВВП (рис. 5.3). Заметные изменения в 2001 г. затронули лишь такой раздел расходов, как «Обслуживание государственного долга»: произошло сокращение расходов с 3,7% ВВП в 1999 г. до 2,7% ВВП в 2001-м, что было связано с реструктуризацией долга Лондонскому клубу кредиторов в 2000 г. (подробнее об этом см. ниже в этом разделе).



Примечание. Доходы консолидированного бюджета и бюджета расширенного правительства — правая шкала.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 5.3. Динамика расходов бюджетов разных уровней власти за 2000—2007 гг., % к ВВП

Реальный рост непроцентных расходов федерального бюджета на кассовой основе в 2001 г. связан, по крайней мере, с двумя факторами. Во-первых, в 2001 г. были профинансированы переходящие расходы 2000 г. Во-вторых, произошло перераспределение некоторых бюджетных обязательств от регионов в федеральный бюджет. Так, за счет роста финансовой помощи регионам федеральные непроцентные расходы выросли на 11,4%. Еще 3,6% прироста обеспечили расходы на оборону и обеспечение внутренней безопасности, 3,2% — расходы на социальную политику, 0,9% — расходы на образование. Основным понижающим фактором было сокращение расходов бюджетных фондов вследствие их консолидации в соответствующих разделах бюджета (в основном расходы на дорожное хозяйство и энергетику).

В 2002 г. несколько выросли расходы бюджета расширенного правительства (на 1,3 п. п. ВВП по сравнению с 2000—2001 гг.). Причем отметим рост расходов по таким направлениям, как социальная политика (почти на 2 п. п. по сравнению с 2000 г.) и здравоохранение (на 0,3 п. п.). Наиболее значительно в 2002 г. увеличились расходы федерального и консолидированного бюджетов по разделам «Правоохранительная деятельность», «Национальная оборона», «Промышленность, энергетика и строительство», «Образование», «Государственное управление» и «Жилищно-коммунальное хозяйство». Рост уровня расходов, осуществляемых бюджетной системой в 2002 г., при сокращении налогового бремени на экономику обусловил примерный баланс между доходами и расходами бюджета расширенного правительства (см. табл. 5.2). Рост расходов консолидированного бюджета и региональных бюджетов в 2002 г. обусловлен повышением зарплат в бюджетном секторе и отчасти ростом на 0,1% ВВП расходов региональных дорожных фондов. Большая часть расходов в 2002 г. была профинансирована в декабре, причем декабрьский пик расходов произошел как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В 2003 г. увеличения бюджетных расходов практически не наблюдалось, исключением являлись расходы территориальных бюджетов на промышленность, энергетику и строительство. Это отражает факт снижения совокупных расходов бюджетов всех уровней относительно предшествующего года (см. рис. 5.3). Вместе с тем в 2003 г. определенные изменения претерпела структура расходов консолидированных бюджетов регионов. Среди наиболее заметных изменений следует отметить снижение по сравнению с 2002 г. текущих расходов, выраженных в процентах ВВП, при сохранении капитальных расходов (в процентах ВВП) на уровне 2002 г. Основное снижение расходов консолидированных региональных бюджетов в процентах ВВП произошло по таким разделам бюджета, как отрасли социальной сферы и жилищно-коммунальное хозяйство, а расходы на экономику, государственное управление и силовые ведомства, напротив, выросли.

Динамика исполнения расходной части консолидированных бюджетов регионов в 2003 г. полностью соответствовала тенденциям 2002 г.: опережающее финансирование¹ не оказало значительного влияния на динамику кассовых расходов, которые приблизительно соответствовали динамике 2002 г. В декабре 2003 г. произошло резкое увеличение расходов. Отчасти оно было обусловлено внесением поправок в федеральный бюджет во второй половине года (в июле и в ноябре), а отчасти традиционной негативной практикой накопления бюджетополучателями средств на счетах в течение года и затем их стремительного расходования в последнем месяце. Значительный рост расходов в последние месяцы года также объясняется проведенной в начале 2003 г. реформой органов исполнительной власти, в результате которой в течение финансового года изменились состав и структура главных распорядителей бюджета, что привело к задержке документооборота и дополнительным трудностям для своевременного осуществления кассовых расходов.

¹ Под «опережающим финансированием» понимается финансирование основной части расходов каждого квартала в его первом месяце. Главная цель такой политики — обеспечение более равномерного расходования средств в течение года и предотвращение возникновения пика расходов в ноябре—декабре.

Таблица 5.5

**Расходы бюджета расширенного правительства
в 2000—2004 гг. (старая бюджетная классификация), % ВВП**

| Показатель | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ВСЕГО РАСХОДОВ | 34,3 | 35,2 | 36,3 | 36,0 | 32,9 |
| В том числе: государственное управление и местное самоуправление | 0,99 | 1,25 | 1,38 | 1,39 | 1,31 |
| национальная оборона | 2,62 | 0,14 | 0,20 | 0,21 | 0,22 |
| международная деятельность | 0,15 | 0,33 | 0,30 | 0,21 | 0,32 |
| судебная власть | 0,12 | 2,76 | 2,73 | 2,69 | 2,52 |
| правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства | 1,81 | 2,07 | 2,23 | 2,30 | 2,24 |
| фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу | 0,29 | 0,34 | 0,36 | 0,36 | 0,30 |
| промышленность, энергетика и строительство | 0,82 | 1,78 | 2,34 | 2,52 | 2,31 |
| сельское хозяйство и рыболовство | 0,74 | 0,77 | 0,55 | 0,52 | 0,46 |
| транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 2,57 | 2,28 | 1,38 | 1,29 | 1,04 |
| жилищно-коммунальное хозяйство | 2,68 | 2,61 | 2,37 | 1,93 | 1,71 |
| образование | 2,92 | 3,19 | 3,82 | 3,59 | 3,48 |
| культура, искусство и кинематография | 0,38 | 0,41 | 0,49 | 0,46 | 0,44 |
| средства массовой информации | 0,16 | 0,16 | 0,17 | 0,17 | 0,14 |
| здравоохранение и физическая культура | 2,71 | 2,79 | 3,19 | 3,36 | 2,23 |
| социальная политика | 6,93 | 8,53 | 8,50 | 9,27 | 9,70 |
| обслуживание государственного долга | 2,88 | 1,36 | 1,57 | 1,23 | 1,07 |
| целевые бюджетные фонды | 3,79 | 2,73 | 2,20 | 1,82 | 1,35 |

Источники: Минфин РФ; расчеты ИЭПП.

2004—2007 гг.

В соответствии с приказом Министерства финансов РФ № 114 от 10 декабря 2004 г. «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ» с 1 января 2005 г. была изменена классификация доходов и расходов бюджетов всех уровней (табл. 5.6).

Сопоставляя данные за 2004 и 2005 гг., можно видеть, что по итогам 2005 г. отмечался некоторый рост расходов консолидированного и федерального бюджетов РФ на фоне снижения расходов территориальных бюджетов (см. рис. 5.3).

Как показано в табл. 5.6, наибольший объем финансирования в 2005—2007 гг. приходился на такие разделы расширенного бюджета РФ, как «Образование» (в среднем 3,9% ВВП за данный период), «Межбюджетные трансферты», «Обще-

государственные вопросы»¹ и «Национальная экономика»² (в среднем по 3,5% ВВП). В функциональной классификации наибольший объем непроцентных расходов федерального бюджета пришелся на межбюджетные трансферты, расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, а также непроцентные расходы на общегосударственные вопросы и национальную экономику. Весь рост расходов регионов в 2005—2007 гг. был сосредоточен в социальной сфере. Такое изменение структуры расходов свидетельствует о росте социальной направленности субфедеральных бюджетов.

Таблица 5.6

**Расходы бюджета расширенного правительства в 2005—2007 гг.
(новая бюджетная классификация), % ВВП**

| Показатель | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| РАСХОДЫ | 31,54 | 31,19 | 34,09 |
| Общегосударственные вопросы | 3,49 | 3,07 | 3,54 |
| Из них: | | | |
| обслуживание государственного долга | 1,11 | 0,74 | 0,53 |
| национальная оборона | 2,69 | 2,54 | 2,53 |
| национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 2,71 | 2,66 | 2,62 |
| национальная экономика | 3,53 | 3,53 | 4,73 |
| жилищно-коммунальное хозяйство | 2,18 | 2,35 | 3,34 |
| охрана окружающей среды | 0,10 | 0,09 | 0,08 |
| образование | 3,71 | 3,84 | 4,07 |
| культура, кинематография и средства массовой информации | 0,71 | 0,70 | 0,75 |
| здравоохранение и спорт | 3,69 | 4,00 | 4,20 |
| социальная политика | 8,74 | 8,40 | 8,24 |

Источники: Федеральное казначейство РФ; расчеты ИЭПП.

В течение 2005 г. Минфин России придерживался политики опережающего финансирования расходов и значительная часть расходных обязательств, запланированных на I—IV кварталы, была профинансирована в первых месяцах соответствующих кварталов. Опережающее финансирование, однако, не в полной мере отразилось на кассовых расходах федерального бюджета, динамика которых в целом соответствовала динамике предыдущих лет. Картина исполнения бюджетных

¹ Данный раздел расходной части консолидированного бюджета включает расходы по следующим подразделам: «Функционирование главы государства», «Функционирование высшего должностного лица субъекта РФ или органа местного самоуправления», «Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления», «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций», «Судебная система», «Обслуживание государственного и муниципального долга» и ряду других.

² Данный раздел расходной части консолидированного бюджета включает расходы по следующим подразделам: «Общэкономические вопросы», «Топливо и энергетика», «Транспорт», «Связь и информатика», «Лесное хозяйство», «Водные ресурсы», «Сельское хозяйство и рыболовство», «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» и ряду других.

обязательств регионами в 2005 г. повторяет 2004 г., когда общий по всем регионам объем просроченной кредиторской задолженности увеличивался в первом квартале, а затем начинал снижаться.

Расходы бюджета расширенного правительства в 2006 г. составили 31,2% ВВП по сравнению с 31,6% ВВП в 2005 г., причем рост расходов региональных бюджетов произошел исключительно за счет роста капитальных расходов. Несколько усилилась социальная ориентированность бюджетов. Напротив, в 2007 г. наблюдался заметный рост расходов бюджетной системы РФ на фоне относительно скромного прироста доходной части. Кроме того, в отличие от 2006 г., когда расходы регионов, выраженные в процентах ВВП, были стабильны относительно уровней предыдущего года, в 2007 г. регионы наряду с ростом доходов увеличили и свои расходы (до 14,7% ВВП). При этом темп роста расходов превосходил темп роста доходов.

При этом нельзя не отметить беспрецедентное (но не реализованное на практике) положение Федерального закона № 246-ФЗ от 23 ноября 2007 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О Федеральном бюджете на 2007 г.”», предусматривающее перечисление средств федерального бюджета в размере 240 млрд руб. Министерству регионального развития РФ для внесения имущественного взноса в государственную корпорацию «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Реализация данного решения, по оценкам ИЭПП, могла бы привести к еще более значительному росту расходов бюджетной системы, что создало бы угрозу достигнутой макроэкономической стабилизации¹.

Структура расходов бюджетной системы РФ в 2006—2007 гг. претерпела значительных изменений по сравнению с предыдущими годами (см. табл. 5.6). При этом по отдельным разделам функциональной классификации расходов консолидированного бюджета произошли изменения, которые необходимо выделить. Так, по большинству разделов показатели либо заметно снизились, либо остались на уровне предыдущего года. Наибольшее снижение наблюдалось по разделу «Общегосударственные вопросы» за счет сокращения расходов по обслуживанию государственного и муниципального долга: расходы упали с 3,5 до 3,1% ВВП. Наиболее заметные изменения в сторону повышения коснулись таких разделов, как «Жилищно-коммунальное хозяйство» (рост с 2,2 до 2,4% ВВП), «Образование» (с 3,7 до 3,8% ВВП) и «Здравоохранение и спорт» (с 2,6 до 2,8% ВВП), что объясняется началом реализации национальных проектов.

В 2006—2007 гг. Минфин России, как и ранее, придерживался политики опережающего финансирования бюджетных расходов. Тем не менее динамика непроцентных кассовых расходов в 2007 г. в целом походила на динамику предшествующих лет, хотя и была немного более плавной (рис. 5.4).

Среди основных причин сложившейся ситуации можно выделить следующие: во-первых, поздние сроки заключения контрактов на размещение заказов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нарушение сроков их исполнения; во-вторых, отсутствие необходимых для исполнения бюджета официальных решений правительства; в-третьих, продолжение тенденции перечисления средств главными распорядителями бюджетных средств бюджетополучателям в конце года. На улучшение бюджетной дисциплины направлены поправки, внесенные в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г.

¹ По информации ИЭПП, указанные средства были перечислены Министерству регионального развития, однако имущественный взнос осуществлен не был.

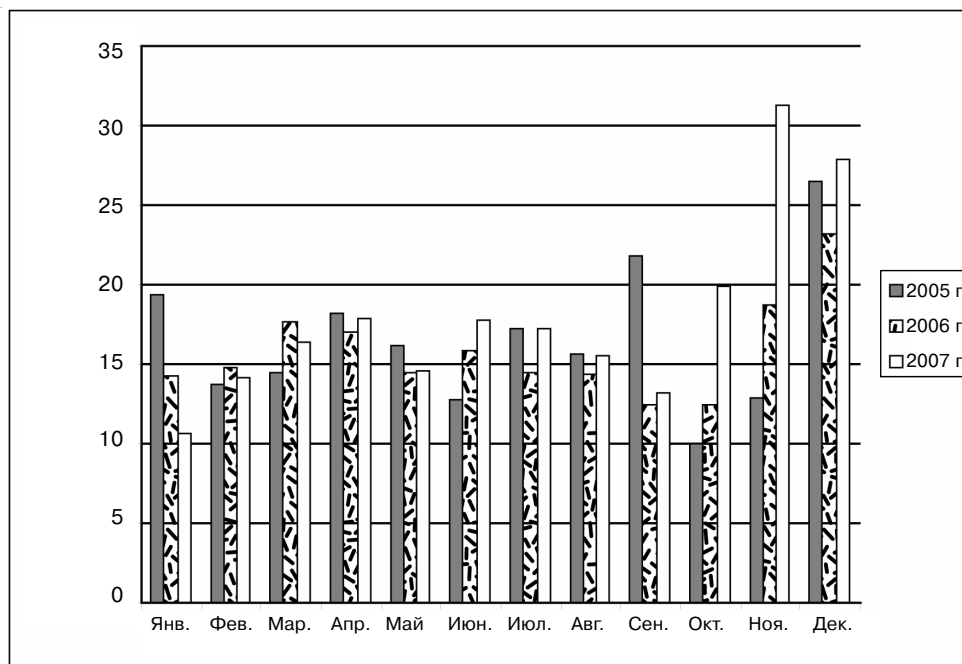


Рис. 5.4. Расходы федерального бюджета РФ в 2005—2007 гг., % ВВП

№ 63-ФЗ, предусматривающие среди прочего закрепление единых требований к бюджетному планированию, а также более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов.

5.2.3. Анализ профицита/дефицита бюджетов разных уровней и долговой политики государства

2000—2004 гг.

Снижение профицита консолидированного бюджета в 2002 г. на 1,9% ВВП сравнению с 2001 г. обусловлено тем, что расходы бюджета выросли в большей степени, чем доходы (на 4,7 и 2,8% ВВП соответственно; см. табл. 5.2). Учитывая высокую степень зависимости бюджета от внешнеэкономических факторов, которая в целом в 2002 г. была благоприятной, уменьшение профицита свидетельствует о снижении устойчивости российской бюджетной системы.

Дефицит региональных бюджетов в 2003 г. был обусловлен, скорее, усилением инвестиционной активности субфедеральных администраций. Динамика исполнения консолидированных бюджетов регионов в 2003 г. в значительной мере совпала с динамикой предыдущих лет. Можно заключить, что регионы активнее привлекали заемные ресурсы для финансирования капитальных расходов, т. е. стали больше инвестировать «сегодня» в социально-экономическое развитие своих территорий за счет доходов, которые они получают «завтра».

На обслуживание долга (выплаты процентов) в 2000 г. было израсходовано 172,2 млрд руб., в том числе внешнего долга — 115,8 млрд руб. Недовыполнение

бюджетных показателей (220,1 млрд и 156,8 млрд руб. соответственно) частично было связано с более низким обменным курсом доллара, что существенно снизило рублевый эквивалент процентов, выплачиваемых по внешнему долгу и части внутреннего долга, оформленного в иностранной валюте.

Расходы на обслуживание долга в 2001 г. составили 2,6% ВВП, из которых 2,0% ВВП (6,4 млрд долл.) составили процентные выплаты по внешнему долгу.

В августе 2000 г. было завершено переоформление реструктурированного долга Лондонскому клубу кредиторов в еврооблигации с различными сроками погашения. Следует отметить, что внешние финансовые займы¹, предоставленные Российской Федерации, составили лишь 12% планировавшегося объема и 5% суммы погашения внешнего долга. Недостаток внешнего финансирования (3,6 млрд долл.) покрывался за счет дополнительных доходов.

Таким образом, в структуре заимствований в 2000—2001 гг. преобладали внутренние источники (76% заимствований), если не учитывать реструктуризацию долгов Лондонскому клубу и Банку России в 2000 г. Наиболее значительным событием на рынке внешнего долга в 2002 г. можно считать объявление Министерством финансов в ноябре о реструктуризации коммерческой задолженности бывшего СССР на сумму 1,1 млрд долл. в еврооблигации с погашением в 2010 и 2030 гг. В течение 2002 г. внешний долг увеличился со 146,3 млрд до 152,3 млрд долл., что было связано главным образом с существенным укреплением основных мировых валют к доллару США и соответственно большими положительными курсовыми переоценками (только по официальной задолженности порядка 6,5 млрд долл.). Основную часть внешнего долга России (около 65% всей задолженности) составляли обязательства сектора государственного управления.

В 2003 г. на обслуживание долга было потрачено 1,7% ВВП, а в 2004 г. — 1,2% ВВП. Следует отметить рост нового российского долга на 1,0 млрд долл. США в 2004 г., который составил, таким образом, 39,6 млрд долл. на конец года. При этом наиболее существенно — с 26,8 млрд до 28,9 млрд долл. — выросли обязательства в форме долговых ценных бумаг в иностранной валюте в связи с выпуском суверенных еврооблигаций в ходе реструктуризации долга бывшего СССР перед Международным инвестиционным банком и Международным банком экономического сотрудничества (табл. 5.9).

На рынке внутреннего долга в 2000—2004 гг. Минфин проводил консервативную политику и очень медленно наращивал объем заимствований, что позволило сократить к 2004 г. объем внутреннего долга до 4,6% ВВП (табл. 5.7). Наиболее значительно объем внутреннего долга увеличился лишь в 2002 г. — почти на 30%: с 511,1 млрд до 654,7 млрд руб.; в 2004 г. долг вырос на 14%: с 663,7 млрд до 756,8 млрд руб. (табл. 5.10).

Рост внутреннего долга в 2002 г. происходил в основном за счет роста заимствований в связи с эмиссией новых ОФЗ-ФК (долг по ОФЗ-ФК вырос за год почти на 50%). В 2004 г. определенное влияние на рынок долга оказало заявление Минфина РФ относительно программы внутренних заимствований на 2004 г., предусматривающей более чем пятикратное увеличение предложения бумаг по сравнению с показателями 2003 г.

На рынке внутреннего долга в 2000—2004 г. Минфин проводил консервативную политику и очень медленно наращивал объем заимствований. Такая политика позволила сократить к 2004 г. объем внутреннего долга до 4,6% ВВП (см. табл. 5.7).

¹ Без учета связанных кредитов, которые не могут расходоваться на погашение долга.

2004—2007 гг.

В условиях существенного и устойчивого роста мировых цен на основные товары российского сырьевого экспорта, приведшего к значительному расширению доходной части бюджетной системы, и поддержания стабильного уровня его расходной части в 2004—2005 гг. сложился значительный размер профицита (см. табл. 5.2): для консолидированного бюджета России он составил 4,5 и 7,7% ВВП, для федерального бюджета — 4,3 и 7,4% ВВП соответственно.

Рост доходов бюджета расширенного правительства при сокращении его расходной части по отношению к ВВП способствовал росту профицита бюджета с 8,1% ВВП в 2005 г. до 8,5% ВВП в 2006 г. В 2006 г. федеральный бюджет был также исполнен со значительным кассовым профицитом (7,5% ВВП).

Вместе с тем по итогам 2007 г. ввиду существенного роста расходов по сравнению с доходами профицит бюджета расширенного правительства сократился на 2,3% п. п. ВВП по сравнению с показателями предшествующего года и составил 6,1% ВВП (см. табл. 5.2). Федеральный бюджет был исполнен со значительным кассовым профицитом (5,5% ВВП).

Исполнение бюджетов регионами в 2007 г. было, как и в 2006 г., неоднородным. В целом можно сказать, что в 2007 г. консолидированный бюджет регионов был практически сбалансированным. Следует отметить, что в течение 2000—2007 гг. объем дефицитов региональных бюджетов, как правило, был невелик и редко превышал 10% полных бюджетных доходов, а основными источниками финансирования дефицитов региональных бюджетов стали федеральные бюджетные ссуды.

В целом в течение 2005—2007 гг. Минфин являлся нетто-заемщиком на внутреннем долговом рынке. В 2006—2007 гг. объем привлеченных на внутреннем рынке средств составил 1,8% ВВП при затратах на погашение 0,8% ВВП.

2006 и 2007 годы характеризовались увеличением объема внутреннего долга более чем на 20% ежегодно (см. табл. 5.10). Среди значимых событий, оказавших влияние на рынок государственного долга в течение 2006—2007 гг., обозначим следующие:

- одобрение правительством в январе программы внутренних заимствований на 2006 г., в соответствии с которой общий объем ОФЗ был запланирован на уровне 186 млрд руб. (на 2005 г. объем внутренних заимствований прогнозировался на уровне 258,9 млрд руб., тогда как фактически было размещено бумаг только на 182,3 млрд руб.);
- совещание участников рынка, организованное Минфином РФ и ММВБ при участии Национальной фондовой ассоциации, на котором Минфин подтвердил приверженность политике, направленной на развитие рынка внутренних заимствований за счет выпуска 3-, 5-, 10- и 15-летних ОФЗ;
- сообщения Минфина РФ в мае 2007 г. о намерении разместить значительный объем облигаций, способствовавшие увеличению доходности рублевых облигаций, а также действия, предпринятые ЦБ РФ во второй половине года в целях улучшения ситуации с ликвидностью, в частности объявление ЦБ РФ в ноябре о начале проведения сессий прямого РЕПО под фиксированную ставку 8% на день, что позволило банкам привлекать средства не только на аукционах, но и в течение дня.

В 2005—2007 гг. можно выделить несколько наиболее значимых положительных факторов динамики рынка внешнего долга: довольно стабильная макроэкономическая ситуация в стране, досрочное погашение части суверенного долга России (15 млрд долл.) Парижскому клубу кредиторов, а также повышение суверенного кредитного рейтинга России агентствами S&P's и Fitch.

В 2007 г. объем внешнего долга вырос в 1,5 раза и составил 463,5 млрд долл. на конец года. Объем обязательств органов государственного управления снизился на 7,3 млрд долл., достигнув уровня 37,4 млрд долл. Прирост внешней задолженности в частном секторе составил 155,3 млрд долл. (в 1,5 раза). Таким образом, доля частного сектора в общем объеме внешнего долга РФ составляла на конец 2007 г. около 90% (табл. 5.8).

Политика досрочного погашения внешнего долга и отказа от новых заимствований на внешних рынках способствовала снижению внешней долговой нагрузки. Вместе с тем в 2005 г. часть долга рефинансировалась на внутреннем рынке, что привело к увеличению расходов по обслуживанию рублевых обязательств. В результате в номинальном выражении процентные расходы в 2005 г. по сравнению с 2004 г. выросли, хотя в процентах ВВП по сравнению с 2004 г. произошло их снижение на 0,25%.

Основная часть перечислений (72%) в 2005 г. пришлась на досрочное погашение обязательств перед Парижским клубом кредиторов (15 млрд долл.), МВФ (3,3 млрд долл.), Банком России (около 4,3 млрд долл.).

Объем погашения внешнего долга в 2006 г. с учетом досрочного погашения обязательств составил 28,4 млрд долл., или 2,9% ВВП, в 2007 г. — 7,4 млрд долл., или 0,6% ВВП.

В качестве положительной динамики в области управления государственным долгом на федеральном уровне в 2008 г. можно оценить продолжение следования политике замещения внешних источников заимствования внутренними, в результате чего доля внутренних источников заимствования в общем объеме государственного долга Российской Федерации должна возрасти (см. табл. 5.7).

Таблица 5.7

**Динамика государственного долга России
(по состоянию на конец года), % ВВП**

| Показатель | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|-----------------|--------|
| | | | | | | | Закон о бюджете | Оценка |
| Государственный долг, всего | 42,1 | 31,6 | 23,2 | 14,2 | 9,0 | 7,5 | 6,7 | 6,4 |
| Внутренний долг | 6,3 | 5,2 | 4,6 | 4,0 | 3,9 | 3,8 | 4,3 | 4,1 |
| Внешний долг | 35,8 | 26,5 | 18,6 | 10,2 | 5,1 | 3,7 | 2,4 | 2,3 |

* В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального бюджета на 2009 г. и плановый период до 2011 г.

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Таблица 5.8

**Совокупный внешний долг России в 2000—2007 гг.
(по состоянию на 1 января), млрд долл.**

| Показатель | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Всего | 178,2 | 160,0 | 146,3 | 152,3 | 186,0 | 213,5 | 257,2 | 310,6 | 463,5 |
| В том числе: | | | | | | | | | |
| органы государственного управления | 133,2 | 116,7 | 103 | 96,8 | 98,2 | 97,2 | 71,1 | 44,7 | 37,4 |
| остальные секторы (включая органы денежно-кредитного регулирования, банки (без участия в капитале), прочие секторы (без участия в капитале)) | 44,9 | 43,3 | 43,3 | 55,5 | 87,8 | 116,2 | 186,1 | 265,8 | 426,2 |

Таблица 5.9

**Структура государственного внешнего долга России в 2000—2007 гг.
(по состоянию на 1 января), млрд долл.**

| Показатель | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--------------|--------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Государственный внешний долг, всего | 133,2 | 116,7 | 103 | 96,8 | 98,2 | 97,2 | 71,1 | 44,7 | 37,4 |
| В том числе: | | | | | | | | | |
| федеральные органы управления | 131,2 | 115,5 | 102 | 95,7 | 96,9 | 95,5 | 69,9 | 43,2 | 35,8 |
| Новый российский долг | 34,4 | 49,7 | 41 | 39,8 | 38,6 | 39,6 | 35,7 | 33,8 | 28,7 |
| кредиты международных финансовых организаций | 6,9 | 7 | 7 | 6,8 | 6,6 | 6,2 | 5,6 | 5,4 | 5 |
| <i>МБРР</i> | 6,7 | 6,8 | 6,7 | 6,6 | 6,3 | 5,7 | 5,1 | 4,8 | 4,3 |
| <i>прочие</i> | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,7 |
| <i>прочие кредиты (включая кредиты стран — членов Парижского клуба кредиторов)</i> | 9,8 | 8,4 | 6,3 | 5,7 | 4,9 | 4,2 | 3 | 2,6 | 1,7 |
| <i>ценные бумаги в иностранной валюте</i> | 12,2 | 30,8 | 27,1 | 26,7 | 26,8 | 28,9 | 26,7 | 25 | 21,3 |
| <i>еврооблигации, размещенные по открытой подписке, а также выпущенные при реструктуризации ГКО</i> | 11,1 | 9,4 | 8,5 | 8,5 | 7,7 | 7,3 | 4,9 | 4,7 | 2,8 |
| <i>еврооблигации, выпущенные при реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом кредиторов</i> | — | 20,5 | 17,4 | 16,3 | 16,8 | 18,6 | 19 | 19,3 | 17,6 |
| <i>ОВГВЗ — VI и VII транши и ОГВЗ 1999 г.</i> | 0,7 | 0,9 | 1,1 | 1,8 | 2,4 | 3 | 2,8 | 1 | 0,9 |
| <i>ОГНЗ</i> | 0,4 | 0 | — | — | — | — | — | — | — |
| ценные бумаги в российских рублях (ГКО-ОФЗ) | 3,6 | 1,6 | 0,6 | 0,5 | 0,1 | 0 | 0 | 0,5 | 0,3 |
| прочая задолженность | 1,8 | 1,8 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Долг бывшего СССР | 96,8 | 65,8 | 61 | 55,9 | 58,3 | 55,9 | 34,3 | 9,4 | 7,1 |
| <i>кредиты стран — членов Парижского клуба кредиторов</i> | 38,7 | 39 | 36,3 | 39,2 | 42,7 | 43,3 | 22,2 | 0,6 | 0 |
| <i>задолженность перед Лондонским клубом кредиторов</i> | 30,6 | — | — | — | — | — | — | — | — |
| <i>задолженность перед бывшими социалистическими странами</i> | 14,8 | 14,6 | 11,5 | 4,2 | 3,6 | 2,7 | 2,2 | 1,9 | 1,5 |
| <i>задолженность перед прочими официальными кредиторами</i> | — | — | — | — | — | 3,7 | 3,5 | 3,3 | 2,2 |
| <i>ОВГВЗ — I—V транши</i> | 1,9 | 1,3 | 1,7 | 2,2 | 1,4 | 1,9 | 2 | 2,1 | 2 |
| <i>прочая задолженность</i> | 10,8 | 10,9 | 11,4 | 10,4 | 10,6 | 4,3 | 4,4 | 1,6 | 1,3 |
| <i>Субъекты Российской Федерации</i> | 2 | 1,2 | 1 | 1,1 | 1,3 | 1,6 | 1,2 | 1,5 | 1,5 |
| <i>кредиты</i> | 0,9 | 0,6 | 0,8 | 1 | 1 | 1,1 | 0,9 | 1 | 1,1 |
| <i>ценные бумаги в иностранной валюте</i> | 1,1 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0 | 0 | — | — |
| <i>еврооблигации</i> | 1,1 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0 | 0 | — | — |
| ценные бумаги в российских рублях | — | — | — | 0 | 0,2 | 0,5 | 0,3 | 0,5 | 0,4 |

Источник. Центральный банк Российской Федерации.

Таблица 5.10

**Структура государственного внутреннего долга России,
выраженного в государственных ценных бумагах, в 2000—2007 гг.
(по состоянию на 1 января), млрд руб.**

| Виды ценных бумаг | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ГКО | 7,43 | 3,05 | 19,54 | 18,82 | 2,72 | 0,02 | 0,02 | — | — |
| ОФЗ-ПК | 0,04 | 24,11 | 24,10 | 24,10 | 24,10 | 0,001 | 0,001 | — | — |
| ОФЗ-ПД | 402,21 | 359,21 | 307,82 | 350,74 | 50,48 | 43,31 | 123,64 | 205,62 | 288,42 |
| ОФЗ-ФК | 112,43 | 122,77 | 138,53 | 207,07 | 199,31 | 171,22 | 131,13 | 94,83 | 51,43 |
| ОФЗ-АД | — | — | — | 42,29 | 375,42 | 542,24 | 596,33 | 675,16 | 807,59 |
| ОГНЗ | 2,69 | 19,5 | 20,73 | 11,5 | 11,5 | — | — | — | — |
| ГСО-ППС | — | — | — | — | — | — | — | 0,42 | 10,42 |
| ГСО-ФПС | — | — | — | — | — | — | — | 52,00 | 91,00 |
| ОРВВЗ 1992 г. | 0,14 | 0,18 | 0,21 | 0,08 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| ОГСЗ | 4,88 | 3,00 | 0,12 | 0,11 | 0,1 | 0,0002 | — | — | — |
| Итого внутренний государственный долг | 529,8 | 531,8 | 511,1 | 654,7 | 663,7 | 756,8 | 851,2 | 1028,0 | 1248,9 |

Источник. Министерство финансов РФ.

5.3. Основные новации в сфере бюджетной политики в 2000—2007 гг.

Основными событиями в сфере бюджетной политики за рассматриваемый период стали:

- создание Стабилизационного фонда РФ;
- внедрение системы бюджетирования по результатам в практику управления бюджетными средствами и переход к среднесрочному планированию;
- формирование системы институтов развития;
- разработка и реализация приоритетных национальных проектов;
- совершенствование бюджетного процесса.

Ниже представлены подробная характеристика каждого из перечисленных выше событий и их значение для развития бюджетной системы и стимулирования экономического роста.

5.3.1. Стабилизационный фонд РФ

В условиях сохраняющейся сырьевой ориентации национальной экономики происходило усиление зависимости доходов федерального бюджета от внешне-экономической конъюнктуры. Принимая во внимание возможно временный характер повышенных доходов и необходимость поддержания объема расходных обязательств на прогнозируемом и стабильном уровне, не зависящем от неконтролируемых внешних условий, с 1 января 2004 г. был создан Стабилизационный

фонд как инструмент аккумуляции части поступлений от высоких цен на нефть: части доходов от вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых (нефть) при цене на нефть сорта Юралс, превышающей базовую цену¹.

Фонд был призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также способствовать связыванию излишней ликвидности и уменьшению инфляционного давления на рубль. Он был создан как составная часть федерального бюджета и управлялся Министерством финансов РФ. В соответствии с порядком, утвержденным Правительством РФ, управление средствами фонда можно было осуществлять путем либо приобретения долговых обязательств иностранных государств, либо покупки иностранной валюты и ее размещения на счетах по учету средств Стабилизационного фонда в иностранной валюте в Банке России. Последний способ наиболее часто применялся Минфином.

Постоянно растущие цены на нефть на протяжении всего рассматриваемого периода позволили накопить достаточно средств не только для того, что выполнять первоочередную задачу по обеспечению стабильности и устойчивости российских государственных финансов, но и для досрочного погашения части внешнего долга страны (табл. 5.11). Кроме того, без ущерба для устойчивости бюджетной системы было направлено в 2005 г. 30,0 млрд руб. на покрытие дефицита Пенсионного фонда РФ и в 2007 г. 300,0 млрд руб. на финансирование институтов развития.

Таблица 5.11

**Динамика движения финансовых ресурсов Стабилизационного фонда РФ
в 2004—2007 гг., млрд руб.**

| Год | Поступления | | | | Использование | | | |
|-------|-------------|------------------|--------------|--|--------------------------|------------------------------------|--|-------------------------------|
| | Всего | Вывозная пошлина | НДПИ (нефть) | Зачисление остатков средств федерального бюджета | Погашение внешнего долга | Финансирование институтов развития | Покрытие дефицита Пенсионного фонда РФ | Остатки средств на конец года |
| 2004 | 522,3 | 240,8 | 175,5 | 106,0 | — | — | — | 522,3 |
| 2005 | 1387,8 | 663,4 | 507,3 | 217,1 | 643,1 | — | 30,0 | 1237,0 |
| 2006 | 1685,6 | 991,2 | 646,7 | 47,8 | 604,7 | — | — | 2346,9 |
| 2007 | 1744,1 | 912,6 | 674,7 | 156,7 | 33,7 | 300,0 | — | 3849,1 |
| ИТОГО | 5339,8 | 2808,1 | 2004,1 | 527,6 | 1281,5 | 300,0 | 30,0 | |

Источник. Федеральное казначейство РФ.

В таком неизменном виде Стабилизационный фонд просуществовал вплоть до февраля 2008 г., когда он был разделен на две части: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

¹ С 1 января 2004 г. базовая цена была установлена на уровне 20 долл. США за баррель сорта Юралс (Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ), а с 1 января 2006 г. эта пороговая цена была поднята до 27 долл. США (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.

Для лучшего понимания механизма формирования и использования средств этих фондов следует остановиться на появившейся в Бюджетном кодексе РФ новой терминологии. Дело в том, что с 2008 г. в Кодексе появляется новая глава 13.2 «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета». К нефтегазовым доходам относятся поступления от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья; вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти.

Одна часть нефтегазовых доходов направляется на финансирование текущих расходов федерального бюджета (нефтегазовый трансферт), а другая может собираться. Для оценки конъюнктурных рисков с точки зрения стабильности государственных финансов важен показатель ненефтегазового дефицита, представляющий собой разницу между ненефтегазовыми доходами и совокупными расходами бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом его величина не может превышать 4,7% ВВП, прогнозируемого в соответствующем финансовом году.

Как видно из табл. 5.12, доля нефтегазовых доходов федерального бюджета в ВВП в 2007 г., оставаясь на высоком уровне, впервые за рассматриваемый период несколько сократилась, что может свидетельствовать о зарождении тренда к снижению зависимости бюджета от сырьевого сектора российской экономики.

Таблица 5.12

**Доходы и расходы федерального бюджета
в 2000–2007 гг., % ВВП**

| Показатель | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Расходы (1) | 14,2 | 14,8 | 18,9 | 17,8 | 15,8 | 16,3 | 15,9 | 18,1 |
| Доходы (2) | 15,5 | 17,8 | 20,3 | 19,5 | 20,1 | 23,7 | 23,3 | 23,6 |
| В том числе: нефтегазовые доходы (2.1) | 11,7 | 13,1 | 15,1 | 14,1 | 13,5 | 13,6 | 12,7 | 14,6 |
| нефтегазовые доходы (2.2) | 3,8 | 4,7 | 5,2 | 5,4 | 6,6 | 10,1 | 10,9 | 9,0 |
| Профицит федерального бюджета РФ (3)=(2)–(1) | 1,4 | 3 | 1,4 | 1,7 | 4,3 | 7,4 | 7,5 | 5,5 |
| Ненефтегазовый дефицит (4)=(1)–(2.1) | –2,5 | –1,7 | –3,8 | –3,7 | –2,3 | –2,7 | –3,4 | –3,5 |

Источники: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Отдельного внимания заслуживает тот факт, что среднемесячная величина ненефтегазового дефицита федерального бюджета в 2007 г. колебалась на протяжении года в пределах 2–5% ВВП, за исключением последних двух месяцев, когда был отмечен традиционный резкий рост ненефтегазового дефицита, связанный со спецификой кассового исполнения расходных обязательств (рис. 5.5). Амплитуда роста ненефтегазового дефицита, приходящегося на конец бюджетного года, имеет тенденцию к сильному увеличению, что свидетельствует о существовании серьезных рисков для стабильности системы государственных финансов и требует от правительства принятия мер по повышению эффективности кассовой дисциплины и обеспечению более равномерного в течение года выполнения принятых расходных обязательств.

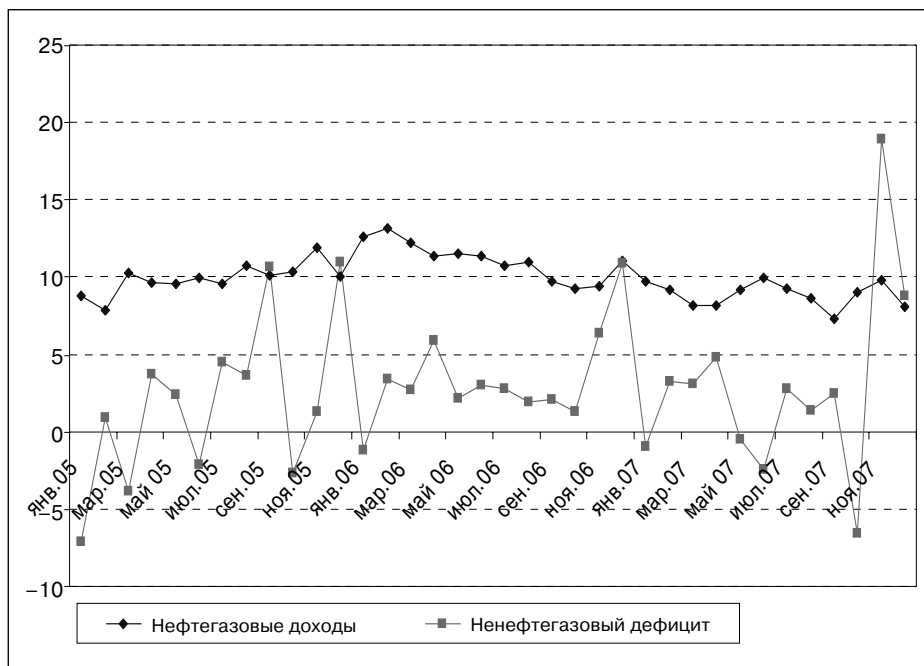


Рис. 5.5. Среднемесячные значения нефтегазовых доходов и нефтегазового дефицита федерального бюджета в 2005—2007 гг., % ВВП

В свою очередь, нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов и средств Резервного фонда. Размер годового нефтегазового трансферта ограничен величиной, равной 3,7% ВВП. Следует подчеркнуть, что эти нормы вступают в силу лишь с 1 января 2011 г. На период 2008—2010 гг. предельный размер нефтегазового трансферта равен 6,1% ВВП в 2008 г., 5,5% — в 2009 г. и 4,5% — в 2010 г.

Итак, возвращаясь к вопросу о судьбе Стабилизационного фонда, можно сказать, что Резервный фонд фактически стал его функциональным преемником, так как представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта. Нормативная величина Резервного фонда устанавливается на уровне, равном 10% ВВП. Резервный фонд формируется за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта, при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины, а также за счет доходов от управления средствами Резервного фонда.

В свою очередь, Фонд национального благосостояния формируется за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, в случае если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативной величины, а также за счет доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Резервный фонд и Фонд национального благосостояния различаются функциями и правилами управления. Целью Резервного фонда является обеспечение стабильности расходов федерального бюджета и полное выполнение взятых им обязательств в условиях возможного падения мировых цен на нефть и газ, а целью Фонда национального благосостояния — сбережение части нефтегазовых доходов для будущих поколений и обеспечение устойчивости бюджетной системы на долгосрочном временном горизонте. При этом объем Резервного фонда предполагается поддерживать постоянным по отношению к ВВП.

Управление средствами Резервного фонда предполагается осуществлять в соответствии с консервативной инвестиционной стратегией. В этом случае инвестирование средств Резервного фонда должно производиться в надежные, высоколиквидные кратко- и среднесрочные долговые обязательства иностранных государств, государственных агентств, центральных банков, международных финансовых организаций, а также в иностранную валюту. Кроме того, средства Резервного фонда могут быть вложены в депозиты и остатки на счетах в иностранных банках и кредитных организациях, а также на счетах ЦБ РФ. Таким образом, принципы данной инвестиционной стратегии и механизм ее реализации в целом соответствуют порядку управления средствами Стабилизационного фонда.

При управлении средствами Фонда национального благосостояния предполагается применять инвестиционную стратегию, позволяющую инвестировать средства фонда на долгосрочной основе не только в высоколиквидные государственные ценные бумаги, но и в менее ликвидные, более доходные, а вместе с тем и более рискованные финансовые инструменты, такие, как акции, корпоративные облигации и паи инвестиционных фондов.

На наш взгляд, такая стратегия управления Резервным фондом и Фондом национального благосостояния в целом соответствует лучшей практике управления фондами национального благосостояния. В частности, очевидно, что к средствам Резервного фонда должны применяться повышенные требования ликвидности, поэтому альтернативы инвестированию его средств в высоконадежные государственные облигации других стран практически нет. Что касается Фонда национального благосостояния, то вложение его средств в более доходные инструменты также представляется совершенно оправданным. При этом целесообразно ориентироваться на долгосрочную доходность таких вложений, так как в краткосрочном периоде фондовые рынки подвержены значительным колебаниям. Оптимальной стратегией в таких условиях, по всей видимости, будет постепенное расширение списка инструментов, в которые могут быть вложены средства Фонда национального благосостояния, а также привлечение к управлению данным фондом высокопрофессиональных управляющих компаний.

При расширении списка бумаг, в которые будут вкладываться средства фондов, большую роль играет устанавливаемая законодательно структура инвестиционного портфеля. Напомним, что в 2007 г. при размещении средств Стабилизационного фонда правительство исходило из приоритетов их сохранности и ликвидности. По всей видимости, аналогичные приоритеты должны использоваться и при инвестировании средств Резервного фонда. При принятии решения о структуре инвестиционного портфеля Фонда национального благосостояния в качестве приоритета должна рассматриваться доходность на вложенный капитал при условии обеспечения приемлемого уровня рисков. Мировая практика управления фондами национального благосостояния свидетельствует о том, что распределение активов фондов по инструментам различных стран должно осуществляться в соответствии:

- 1) со структурой импорта страны, в которой учрежден фонд;
- 2) со структурой ее внешнего долга;
- 3) с долей ВВП страны (региона), в финансовые инструменты которых инвестируются средства, в мировом ВВП;
- 4) с долей национального рынка финансовых инструментов на региональном или мировом рынке данных инструментов с учетом страновых рисков.

При этом инвестирование средств фондов следует осуществлять только в финансовые инструменты тех стран, в которых существуют развитые национальные финансовые рынки, адекватное законодательство в сфере защиты прав инвесторов, биржевой торговли, регулирования выпуска и обращения ценных бумаг.

Мировой опыт свидетельствует, что при управлении стабилизационными фондами в ряде стран применяется та же структура инвестиционного портфеля, которая используется для расчета широко признанных в мире индексов соответствующих сегментов рынка. Концепция нефтегазового фонда также предполагает применение индексов, сформированных ведущими международными компаниями, при управлении определенным объемом Резервного фонда. В то же время, по нашему мнению, аналогичные индексы целесообразно применять и при управлении средствами Фонда национального благосостояния. В этом случае индексы могут быть использованы не только как образец для структуры инвестиционного портфеля, но и как некоторая контрольная величина, с которой сравнивается доходность, полученная по активам фонда за определенный период, и делается вывод об эффективности управления активами.

При инвестировании средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния особое внимание следует уделять вопросам прозрачности деятельности фондов. На наш взгляд, является целесообразным, чтобы контроль за деятельностью нефтегазового фонда осуществлялся наблюдательным советом, состоящим из представителей власти, инвестиционных компаний и академических кругов. В полномочия такого совета может входить анализ результатов управления средствами фонда, а также разработка рекомендаций в области управления его средствами. Естественно, члены совета должны иметь доступ к самому широкому кругу документов, касающихся функционирования фонда.

Кроме того, на наш взгляд, необходимо разработать регламент привлечения внешних инвестиционных консультантов к разработке и корректировке инвестиционной стратегии, так как их опыт может быть весьма полезным при выборе оптимальной стратегии управления средствами фонда.

5.3.2. Бюджетирование, ориентированное на результат: текущие проблемы и перспективы использования в России

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), как одного из направлений реформирования бюджетного процесса в России стартовало в 2004 г., когда начала формироваться нормативно-правовая база, регламентирующая данную процедуру. Следует сразу же отметить, что нормотворческий процесс по БОРу до сих пор находится в стадии активного совершенствования, что накладывает ограничения на возможности расширения сфер и уровней внедрения БОРа, затрудняет анализ накопленного опыта управления бюджетными средствами по результатам, девальвирует значимость БОРа в рамках бюджетного процесса.

В нормативной базе, устанавливающей основы правового обеспечения реализации предусмотренного Бюджетным кодексом принципа эффективности исполь-

зования бюджетных средств, можно условно выделить две группы документов: первую группу составляют подзаконные акты, тезисно определяющие основные направления проведения бюджетной реформы в части внедрения БОР в бюджетный процесс, а во вторую — документы, регламентирующие процедурные вопросы организации среднесрочного бюджетного планирования на федеральном уровне.

В рамках документов первой группы следует выделить в первую очередь бюджетные послания Президента РФ 2005 и 2006 гг., в которых была четко определена необходимость смещения акцентов бюджетного процесса с управления затратами на управление результатами: «Бюджет следует формировать исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, а бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к государственным функциям». В целях повышения значимости среднесрочного бюджетного планирования и предсказуемости бюджетной политики перспективный финансовый план начиная с 2006 г. должен утверждаться Правительством РФ.

Другим положением бюджетной реформы стало расширение самостоятельности администраторов бюджетных средств при повышении их ответственности за обеспечение планируемых результатов, которые в свою очередь описываются с использованием четких критериев и индикаторов оценки достижения этих результатов. При этом цели, ставящиеся перед субъектами бюджетного планирования, должны соответствовать среднесрочным приоритетам социально-экономической политики России, а объемы их финансирования предусматриваться в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов. В развитие этого положения Президентом РФ было предложено активизировать работу по совершенствованию механизмов применения программно-целевых методов при планировании и осуществлении бюджетных расходов и расширить практику формирования ведомственных целевых программ, в которые следует перенести значительную часть бюджетных расходов, осуществляемых до последнего времени по сметному принципу.

Практически те же самые формулировки направлений реформирования бюджетного процесса упоминались и в основных программных документах Правительства РФ — программах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005) и (2006—2008):

- повышение результативности и эффективности бюджетных расходов на основе совершенствования форм и процедур их финансирования, прозрачности процедур планирования, осуществления и оценки результатов бюджетных расходов;
- формирование бюджетов всех уровней в рамках среднесрочного планирования;
- выработка критериев эффективности бюджетных расходов и подготовка на этой основе предложений по оптимизации их структуры;
- развитие программно-целевого подхода к структурным преобразованиям в экономике и развитию инфраструктуры на основе реализации федеральных и ведомственных целевых программ.

Во вторую группу документов, регламентирующих внедрение элементов бюджетирования по результатам в практику бюджетного планирования на федеральном уровне, вошли следующие нормативно-правовые акты:

1) постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»;

2) постановление Правительства РФ от 30 апреля 2004 г. № 225 «О Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов»;

3) постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 100 «О Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу»;

4) Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” и Бюджетный кодекс Российской Федерации»;

5) Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006—2008 годы (письмо Министерства финансов РФ от 27 июня 2005 г. № 02-АЛ/2008);

6) постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 259 «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы»;

7) постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»;

8) постановление Правительства РФ от 16 июля 2005 г. № 440 «О Порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации»;

9) постановление Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год».

При этом повысить заинтересованность федеральных органов исполнительной власти в повышении качества осуществляемого ими финансового менеджмента пытались даже посредством мер материального стимулирования. Так, в 2005—2007 гг. по распоряжению Правительства РФ на всех участников эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, Минфином России ежегодно выделялась довольно крупная сумма средств (180 млн руб.) для финансирования расходов на выполнение научно-исследовательских работ, содержание и обеспечение деятельности центральных аппаратов, в том числе на оплату труда их работников. Средства распределялись между федеральными органами исполнительной власти — участниками эксперимента в зависимости от степени использования ими методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, в отчетном году, а также реализованных мер по повышению качества управления бюджетными средствами на внутриведомственном уровне.

Тем не менее процедура подготовки субъектами бюджетного планирования (далее — СБП) докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее — ДРОНДов) и планов мероприятий своей деятельности на среднесрочную перспективу едва ли выглядит удовлетворительно и до сих пор содержит целый набор системных недостатков в организации бюджетного планирования как на уровне СБП, так и в плоскости межведомственных отношений. Большинство проблем, связанных с внедрением БОРа в России, уходит корнями в некачественную нормативную базу, как специализированную (Положение о ДРОНДах), так и регламентирующую весь бюджетный процесс.

Обращает на себя внимание, что Бюджетный кодекс не содержит какого-либо систематизированного регулирования механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. Так, в соответствии с поправками, внесенными в 2007 г.,

в Бюджетном кодексе лишь в самом общем виде были конкретизированы требования к долгосрочным целевым программам, а также было введено понятие ведомственных целевых программ (ст. 179, 179.3), при этом вопросы регулирования последних переданы на утверждение Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ либо местной администрацией соответственно.

В Бюджетном кодексе также имеются отдельные элементы регламентации некоторых инструментов БОР, однако они носят достаточно разрозненный характер.

Так, в качестве инструмента ориентации поставщиков бюджетных услуг на результат вводится механизм государственного (муниципального) задания, которое должно устанавливать требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг. Отнести данный инструмент к механизмам результативно-ориентированного управления позволяет требование о включении в государственное (муниципальное) задание показателей, характеризующих качество и/или объем услуг, оказываемых различным категориям потребителей. Бюджетный кодекс устанавливает, что с 1 января 2009 г. государственное (муниципальное) задание должно влиять на финансирование бюджетных учреждений и других некоммерческих организаций, осуществляющих предоставление бюджетных услуг. Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг должно осуществляться с учетом государственного (муниципального) задания, а также его выполнения в отчетном и текущем финансовом году. До начала 2009 г. использование данных механизмов являлось добровольным.

В то же время Бюджетный кодекс не раскрывает, как увязывать финансирование государственных (муниципальных) заданий с необходимостью выделения ассигнований бюджетным учреждениям в соответствии со сметой доходов и расходов. Бюджетное учреждение определяется в Бюджетном кодексе как государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы. Обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений является одним из предусмотренных Бюджетным кодексом направлений бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг. Подобная двойственность, имманентная для бюджетного учреждения как организационно-правовой формы поставщика бюджетных услуг, неизбежно будет тормозить реальную действенность государственного (муниципального) задания как механизма управления и тем более бюджетирования по результатам.

В то же время Бюджетный кодекс предусматривает возможность выделения бюджетных ассигнований на оказание государственных и муниципальных услуг не только бюджетным учреждениям, что расширяет возможности использования такого инструмента, как государственное (муниципальное) задание. Возможно предоставление бюджетных субсидий автономным учреждениям, а также некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями. Кроме того, к данной категории относятся бюджетные ассигнования на оплату контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд. При этом в условиях трехлетнего бюджета возможен переход от годовых контрактов к среднесрочным, что увеличивает возможности для оценки результативности поставщиков бюджетных услуг и их ориентации на цели и задачи субъектов бюджетного планирования.

Бюджетный кодекс также вводит разделение бюджетных ассигнований на используемые для исполнения действующих и принимаемых обязательств¹. Планирование бюджетных ассигнований отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств обязательно с 1 января 2009 г., до этого использование данного инструмента является добровольным. При этом необходимо отметить, что раздельное планирование бюджетных ассигнований на действующие и принимаемые обязательства является предпосылкой внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, но само по себе не может рассматриваться как механизм БОР. Бюджетный кодекс не включает никаких разъяснений по вопросу о том, какие механизмы бюджетного планирования должны использоваться применительно к ассигнованиям на исполнение действующих и применяемых обязательств. В нем нет никаких упоминаний о сформулированном в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг. принципе конкуренции за бюджетные ресурсы в рамках бюджета принимаемых обязательств.

Наконец, в Бюджетном кодексе содержится еще один инструмент, который потенциально может использоваться в рамках результативно-ориентированного бюджетирования, — это обоснование бюджетных ассигнований, под которым понимается документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде). Однако механизмы его использования в Бюджетном кодексе вообще не раскрыты.

И хотя практический опыт внедрения БОРа ограничен преимущественно федеральным уровнем и рядом субъектов Федерации, уже сейчас виден основной недостаток нормативного регулирования БОРа в России: до сих пор разработка таких первоочередных документов о деятельности органов исполнительной власти, как ДРОНДы и Сводный доклад, происходит не совместно, а скорее параллельно с процессом формирования и обоснования СБП необходимых бюджетных ассигнований в рамках подготовки закона о бюджете. Таким образом, сфера применения БОРа фактически ограничена выполнением планово-аналитической и мониторинговой функций в рамках оценки эффективности и результативности расходования бюджетных средств, в то время как БОР должен быть неотъемлемым элементом бюджетного процесса, обосновывающим заявленные в законе о бюджете потребности СБП и Правительства.

Более того, Сводный доклад должен быть встроен в структуру плановых стратегических документов таким образом, чтобы ему отводилась функция связывающего звена между посланиями Президента РФ, Концепцией (стратегией) долгосрочного социально-экономического развития РФ, с одной стороны, и ДРОНДами, отраслевыми стратегиями и программами комплексного развития регионов — с другой. Важно обеспечить, чтобы все цели Сводного доклада были отражены в соответствующих задачах, программах и непрограммных мероприятиях СБП, представленных как раз в ДРОНДах.

В настоящее же время сводный доклад не только находится в правовом вакууме, так как Положение о Сводном докладе определяло порядок разработки сводного доклада только на один среднесрочный период (2006—2008), но и носит

¹ Бюджетный кодекс РФ отказался от терминов «бюджет действующих обязательств» и «бюджет принимаемых обязательств», применявшихся в предшествующих нормативных документах. Однако нам данные термины представляются удачными, и для простоты изложения в данной работе соответствующая терминология сохранена.

исключительно формальный характер, выполняя роль промежуточного звена между заявленными приоритетами социально-экономического развития страны и комплексом мероприятий СБП на трехлетний период. На практике он не является тщательно проработанной программой комплексного развития, устанавливающей целевые ориентиры для последующей разработки планов деятельности СБП на среднесрочную перспективу.

Помимо совершенствования процедур подготовки докладов СБП или Сводного доклада Правительства РФ принципиально важным остается вопрос о повышении эффективности процедур мониторинга, логическим завершением которых должно быть рассмотрение причин и возможных правовых последствий недостижения заданных показателей результативности.

В пользу совершенствования системы мониторинга результатов внедрения БОР свидетельствует и то, что ежегодный расчет эффективности деятельности СБП позволяет критически осмыслить сложившиеся направления расходования средств и отказаться от тех видов расходов, которые осуществляются «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования их объективной необходимости.

По итогам выявленных в результате мониторинга недостижений заданных показателей результативности решение о целесообразности применения мер ответственности к тому или иному субъекту планирования должно приниматься с учетом конкретных обстоятельств, при этом выбор мер ответственности может осуществляться из следующего примерного перечня:

- дисциплинарные санкции к должностным лицам, по вине которых не достигнуты заданные показатели результативности;
- политическая ответственность (отставка) руководителей субъекта бюджетного планирования, по вине которых не достигнуты заданные показатели результативности;
- временное исключение главного распорядителя бюджетных средств из распределения бюджета принимаемых обязательств;
- сокращение бюджета действующих обязательств. Допускается только в случаях прекращения реализации конкретной ведомственной целевой программы в связи с признанием ее неэффективной и в пределах ассигнований по этой программе либо в связи с сокращением числа подведомственных субъекту планирования бюджетополучателей в процессе оптимизации бюджетной сети.

Здесь важно подчеркнуть, что для проведения анализа достижения тех или иных утвержденных в ДРОНДах показателей деятельности СБП необходимо установить требования к методике их формирования (расчета) и источникам данных. Также при использовании статистических данных следует нормативно определить ведомства (организации), ответственные за сбор данных, при использовании экспертных оценок — требования к формированию и возможный состав экспертов. Это позволит повысить объективность представленных значений показателей.

Также целесообразно осуществлять анализ результативности не только в разрезе целей и задач СБП, исследуя динамику целевых показателей, но и по видам деятельности (нормотворческая, имущественно-хозяйственная и обеспечивающая), и по экономическому содержанию осуществляемых мероприятий (текущая и инвестиционная деятельность), и по программному характеру (программная и непрограммная деятельность).

Помимо формирования системы индикаторов для оценки результативности деятельности СБП необходимо обязать СБП для каждого мероприятия (особенно нормотворческого) осуществлять оценку регулирующего воздействия предлагаемого проекта нормативно-правового документа с закреплением итоговых результатов такой оценки в плане мероприятий.

Отдельно следует отметить, что обязательное внедрение программно-целевого бюджетирования предусмотрено только на федеральном уровне, хотя программно-целевые принципы управления бюджетными расходами применимы на любом уровне бюджетной системы — региональном, местном, а также на уровне государственных предприятий. Естественно, что в каждом конкретном случае возникают свои особенности, которые, впрочем, не меняют существа дела. Более того, БОР не является неким устоявшимся, раз и навсегда определенным комплексом методов и приемов управления государственными расходами, поэтому адаптация его под различные условия хозяйствования и уровни власти вполне возможна, особенно принимая во внимание те выгоды, которые несет применение БОР, позволяя:

- распределять бюджетные ресурсы не по видам затрат, а по стратегическим целям;
- предоставлять конечные услуги, на которые реально предъявляется спрос;
- осуществлять выбор наиболее экономичного способа предоставления государственных услуг;
- повышать прозрачность и обоснованность бюджетных расходов;
- определять социальный и экономический эффекты от услуги, а не только стоимость ее предоставления;
- переносить акцент с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутренний аудит эффективности бюджетных расходов и т. д.

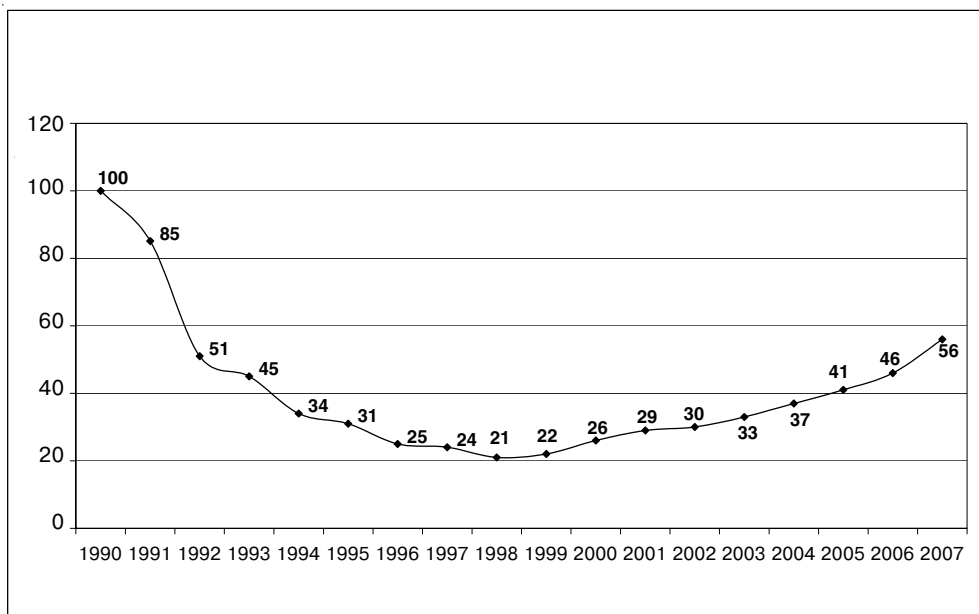
Тем не менее очевидность потенциальных выгод БОРа отнюдь не является достаточным условием его успешного внедрения на субнациональном уровне. Анализ процессов внедрения инструментов результативно-ориентированного управления и бюджетирования на региональном и местном уровнях показал, что основная проблема в данной сфере состоит в неопределенности направлений реального использования соответствующих инструментов в управленческой практике. Только определив, для каких целей используются данные инструменты и как они должны воздействовать на мотивацию участников бюджетного процесса, можно предложить направления совершенствования данных инструментов и изменения их дизайна.

Представляется, что соответствующие инструменты могут использоваться для решения трех управленческих задач:

- 1) организации цивилизованного «торга» за ресурсы между политическим руководством региона (муниципального образования) и субъектом бюджетного планирования;
- 2) реализации административной реформы в рамках как субъекта бюджетного планирования, так и системы регионального (муниципального) управления в целом;
- 3) организации взаимодействия субъекта бюджетного планирования с поставщиками бюджетных услуг.

5.3.3. Динамика государственной инвестиционной деятельности в России. Формирование институтов развития и их перспективы

На протяжении последних лет задачей номер один в экономической сфере является потребность в диверсификации структуры российской экономики, снижении ее зависимости от экспорта углеводородов, что предполагает повышение конкурентоспособности обрабатывающих отраслей и сектора услуг. Для решения этой задачи необходимы как благоприятные условия хозяйствования, так и существенные инвестиционные ресурсы. Пока же по уровню инвестиционной активности Россия проигрывает своим основным конкурентам и партнерам, причем не только Китаю и Индии, но и ряду стран СНГ и Восточной Европы. Последствия инвестиционного кризиса 1990-х годов были такой силы, что даже после 9-летнего периода экономического роста общий объем инвестиций в основной капитал достиг к 2008 г. лишь отметки 56% по отношению к уровню 1990 г. (рис. 5.6).



Источник. Росстат.

Рис. 5.6. Динамика инвестиций в основной капитал, % к 1990 г.

Вместе с тем нельзя сказать, что источников для инвестирования в стране недостаточно. Так, на протяжении последних 8 лет при исключительно благоприятном сочетании факторов высокой деловой активности отечественного бизнеса и конъюнктуры мировых цен на энергоресурсы доля валового сбережения находилась в интервале 29–36% ВВП, в то время как инвестиции в основной капитал за тот же период колебались на уровне 16–17% ВВП, что составляло примерно половину от сберегаемых средств.

Совершенно очевидно, что для российской экономики такая большая разница между сбережениями и накоплением, подчеркивающая факт недоиспользования имеющихся ресурсов, является недопустимой. Поэтому для обеспечения условий

инновационно-производственного экономического роста, на наш взгляд, вполне приемлемым значением нормы накопления основного капитала является ее повышение хотя бы до 25% ВВП, причем в условиях устойчивого профицита бюджета определенное расширение масштабов прямого участия государства выглядит вполне оправданным. Более того, мировой опыт показывает, что для большинства развитых стран объем государственных инвестиций составляет 4–5% ВВП, в то время как в России этот объем ниже 3% ВВП (табл. 5.13).

Таблица 5.13

Структура инвестиций в основной капитал, % к ВВП

| Показатель | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Инвестиции в основной капитал, всего | 15,95 | 16,82 | 16,29 | 16,51 | 16,81 | 16,70 | 17,60 | 20,09 |
| Всего инвестиции из бюджета расширенного правительства | 3,62 | 3,13 | 2,79 | 2,71 | 2,33 | 2,65 | 3,55 | 4,26 |
| В том числе: из федерального бюджета | 0,86 | 0,87 | 0,82 | 0,93 | 0,69 | 0,94 | 1,23 | 1,70 |
| из консолидированных бюджетов субъектов РФ | 2,07 | 1,87 | 1,65 | 1,66 | 1,53 | 1,65 | 2,23 | 2,46 |
| из бюджетов внебюджетных фондов | 0,69 | 0,39 | 0,32 | 0,12 | 0,11 | 0,07 | 0,09 | 0,10 |

Источник. Росстат.

Активизация государственной инвестиционной политики в России началась с 2005 г., когда в целях формирования в стране единой инновационной системы развития был запущен процесс создания новых организационных структур, призванных обеспечить условия для эффективной генерации высокотехнологичных компаний посредством создания непрерывной цепочки поддержки инноваций. Так, были созданы Инвестиционный фонд РФ, ОАО «Российские экономические зоны», Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк, ВЭБ), Российская венчурная компания (РВК), Российская корпорация нанотехнологий, государственная корпорация «Ростехнологии» и другие институты развития.

Институты развития, существующие в основном как специализированные финансовые организации, призваны стать катализаторами инвестиционного роста российской экономики. Их основная функция заключается в институциональном заполнении свободных от частного бизнеса секторов экономики, тем самым реализуя механизм государственно-частного партнерства.

Само понятие «институт развития» в настоящее время не определено в нормативных правовых актах, нет однозначной его трактовки и в научной литературе.

Очевидно, институты развития — это совокупность организационных структур, посредством использования которых государство предоставляет поддержку предпринимательскому сектору, направленную на развитие приоритетных отраслей и видов экономической деятельности, а также отдельных территорий Российской Федерации.

К числу признаков институтов развития следует отнести в первую очередь такие особенности, как:

- инвестиционная направленность деятельности;
- частичное финансирование из федерального бюджета Российской Федерации;
- отдельное нормативное регулирование их создания и функционирования;
- наличие организационной структуры, обеспечивающей реализацию управления институтом 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. В частности, для целей функционирования Инвестиционного фонда РФ в бюджетах 2006—2007 гг. было выделено порядка 270 млрд руб. Банк развития получил в 2007 г. 180 млрд руб., что позволило увеличить уставный его капитал до 250 млрд руб., в то время как в Российскую корпорацию нанотехнологий было передано 130 млрд руб.

Передача бюджетных средств в распоряжение указанных организаций позволяет осуществлять их расходование более свободно, без применения механизмов контроля и ограничений, установленных Бюджетным кодексом РФ по отношению к расходам, отражаемым в законе о федеральном бюджете. В частности, институтами развития могут использоваться 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.

Традиционными с точки зрения организационно-правовых форм действующих институтов развития являются государственные корпорации (Внешэкономбанк, Российская корпорация нанотехнологий, ГК «Ростехнологии») и открытые акционерные общества (ОАО «Российские экономические зоны», ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «Россельхозбанк»). Исключение составляет только Инвестиционный фонд РФ, который является целевой статьей расходов федерального бюджета, находится в управлении органов государственной власти (в настоящее время — Министерства регионального развития РФ) и финансируется в качестве обычной статьи федерального закона о бюджете.

Направления деятельности и основные функции институтов развития в большинстве случаев определены нормами права довольно размыто, что оставляет широкие возможности при их толковании. Наиболее четко определены сферы деятельности РВК и Российской корпорации нанотехнологий, которые имеют узкоспециализированное научно-техническое направление инвестирования средств. Как следствие вышеуказанной неопределенности сфера деятельности остальных институтов развития оказалась недостаточно четко разграничена, что порождает полное или частичное пересечение направлений деятельности Инвестиционного фонда РФ, ОАО «Российские экономические зоны», ГК «Ростехнологии» со сферой деятельности Внешэкономбанка, которая сформулирована наиболее широко.

Для предотвращения дублирования функций институтов развития их деятельность подлежит координации посредством выстраивания эффективной системы взаимодействия институтов на законодательном уровне: важно разграничить компетенцию институтов развития, обеспечить их плодотворное взаимодействие как с частными инвесторами, так и между собой для достижения синергического эффекта от их совместной деятельности. Последнее обстоятельство является решающим в условиях необходимости проведения согласованной инвестиционной политики государства при использовании всех имеющихся в его распоряжении институтов и инструментов развития.

Еще одной существенной особенностью функционирования институтов развития в России является обязательное соблюдение принципа коммерческой оправданности размещения находящихся в их распоряжении инвестиционных ресурсов. В итоге законодательно созданы предпосылки для быстрой коммерциализации выделенных им бюджетных средств в ущерб их изначальному предназначению как механизмов долгосрочного инвестирования в объекты инфраструктуры и инновационной сферы, в которых риски неполучения прибылей и иного положительного эффекта достаточно высоки.

Конечно, первых итогов от использования новых инструментов стимулирования инвестиций можно ожидать не ранее 2009—2010 гг., но в то же время уже сейчас можно указать на наличие определенных рисков, связанных с их использованием.

Инвестиционный фонд РФ

Инвестиционный фонд РФ (далее — Инвестфонд) был сформирован на основании одноименного постановления Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694, став одним из первых созданных на территории страны институтов развития, призванных функционировать в рамках механизма государственно-частного партнерства. Основным отличием Инвестфонда от появившихся в период 2006—2007 гг. институтов развития (ВЭБ, ОАО «ОЭЗ», Российская венчурная компания, ГК «Ростехнология», Фонд реформирования ЖКХ др.) является отсутствие самостоятельной организационно-правовой формы, так как согласно ст. 179.2 Бюджетного кодекса РФ Инвестфонд выступает целевой статьей федерального бюджета, подлежащей использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Это обстоятельство накладывает определенные ограничения как на формы расходования денежных средств, так и на порядок управления активами фонда. Первоначально управление фондом осуществлялось Федеральным агентством по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ), подведомственным Министерству экономического развития и торговли (МЭРТ РФ). Однако в конце 2007 г. функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда были переданы Министерству регионального развития на основании постановления Правительства РФ «О некоторых вопросах структуры и организации деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации» от 25 октября 2007 г. № 701. Учитывая то обстоятельство, что Положение об Инвестиционном фонде не учитывало специфики деятельности данного министерства, так как напрямую не предусматривало возможность регионов активно использовать этот финансовый инструмент для решения своих инвестиционных задач, потребовалось внести определенные изменения в нормативную базу функционирования фонда.

1 марта 2008 г. Правительством РФ было принято постановление № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», которое призвано устранить существовавшие ограничения в нормативно-правовом регулировании одного из наиболее финансово емких институтов развития в России. Данные изменения коснулись в первую очередь направлений оказания государственной поддержки, перечень которых был не столько расширен, сколько конкретизирован. К существовавшим ранее направлениям по развитию инфраструктуры общегосударственного значения (в том числе социальной) и инноваций, включая разработку проектной документации по ним, добавились проекты по финансированию создания и/или реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений.

Следует отдельно выделить тот момент, что эта поддержка по-прежнему предоставляется только инвестиционным проектам, отобранным исходя из оценки их общегосударственного значения. Особую значимость проектов подчеркивает хотя бы требование о минимальной сметной стоимости проекта в размере 5 млрд руб. Такие крупномасштабные проекты должны осуществляться на принципах разделения рисков государства с частным капиталом и сбалансированности интересов участников инвестиционного проекта.

Также отметим, что инвестиционный проект не является программой развития приоритетных направлений на всей территории РФ, а рассматривается как развернутая во времени совокупность мероприятий, направленных на достижение целей проекта, имеет конкретную локализацию и требует для реализации значимых инвестиций.

На 2006—2010 гг. объем фонда запланирован на уровне 515 млрд руб., однако это крайне приблизительная оценка, и, вероятнее всего, она будет пересмотрена в сторону увеличения, учитывая инвестиционные амбиции Минрегиона.

Следует отметить, что в новой редакции нормативной базы Инвестфонда источники его средств более не уточняются, а лишь указывается, что в федеральном бюджете соответствующего финансового года определяется величина бюджетных ассигнований, образующих годовую объем фонда.

Еще одним существенным изменением нормативной базы Инвестфонда стало приведение в соответствие с Бюджетным кодексом РФ форм оказания государственной поддержки. Если ранее в качестве наиболее используемой формы поддержки фигурировало так называемое софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта, содержание которого в бюджетном законодательстве не было определено, то в настоящей редакции уже применяются предусмотренные Бюджетным кодексом формы предоставления средств фонда, например бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности и предоставление субсидий бюджетам нижестоящих уровней для целей создания региональной или муниципальной собственности и разработки соответствующей проектной документации. Также следует отметить, что наряду с существовавшими ранее инвестициями в уставные капиталы открытых акционерных обществ и предоставлении государственных гарантий Российской Федерации добавилась возможность направления средств Инвестфонда в инвестиционные фонды, создаваемые в субъектах РФ.

По состоянию на начало 2008 г. уже было отобрано и одобрено Правительственной комиссией 16 инвестиционных проектов, причем все они связаны с развитием инфраструктуры, преимущественно транспортной.

Первые 12 проектов были отобраны в период управления фондом МЭРТом, и ими предусматривалась необходимость вложения порядка 290 млрд руб. государственных инвестиций в проекты общей стоимостью почти 1 трлн руб. Остальные 4 проекта были одобрены в ноябре 2007 г., т. е. уже при управлении Минрегиона. Общая стоимость всех проектов составит 1 трлн 223 млрд руб., при этом ожидается, что 422 млрд будут потрачены из Инвестфонда.

На этом Минрегион останавливаться не собирается, так как, со слов Д. Козака, «на очереди еще шесть проектов примерно в таких же параметрах». Анализ последних отобранных проектов («Комплексное развитие Южной Якутии», «Урал промышленный — Урал полярный») позволяет говорить о том, что средства фонда планируется использовать преимущественно для создания инфраструктуры в рамках комплексного развития отдельных регионов страны.

На наш взгляд, для сохранения общегосударственной значимости данного института развития Инвестфонд в среднесрочной перспективе должен ограничиться

сопровождением реализации порядка 20—25 крупномасштабных инфраструктурных проектов, а все прочие инвестиционные и инновационные проекты следует финансировать через другие институты развития.

Более того, следует отметить, что идея формирования на уровне субъектов Федерации региональных инвестиционных фондов требует более детальной проработки, так как эффективность этого инструмента еще практически не подтверждена, а необходимость создания соответствующих организационных структур управления средствами таких фондов, что в свою очередь предполагает увеличение административных затрат и расширение госаппарата, очевидна. На наш взгляд, заслуживающей внимания представляется идея передачи управления частью средств федерального Инвестфонда Банку развития, который обладает соответствующими банковскими технологиями по отбору и сопровождению инвестиционных проектов в регионах, что позволит при экономии бюджетных средств обеспечить должную эффективность их расходования. При этом выбранный Банк развития должен следовать согласованным принципам и механизмам отбора проектов.

Банк развития (Внешэкономбанк)

Проводя анализ созданных в России финансовых институтов развития, следует обратить внимание, что ВЭБ, хотя и является государственной корпорацией (т. е. некоммерческой организацией), был создан на базе коммерческого банка и располагает квалифицированным банковским персоналом и необходимыми банковскими технологиями по отбору, финансированию и сопровождению инвестиционных проектов. Таким образом, ВЭБ служит в первую очередь кредитно-финансовой структурой, лишенной необходимости выполнения функции оператора проектов.

Остальные институты развития хотя и располагают существенной финансовой базой, тем не менее в какой-то мере непосредственно участвуют в содержательной реализации инвестиционных проектов, погружаясь в профильную среду.

Это обстоятельство, с одной стороны, объясняет широту направлений деятельности ВЭБ, охватывающей практически все сферы функционирования других институтов развития, а с другой — определяет его особый статус, позиционирование ВЭБ по отношению к другим институтам развития. ВЭБ выступает своего рода финансовой надстройкой над этими институтами развития.

На наш взгляд, вполне оправданным является проведение первоначального отбора проектов по инициативе именно этих узкоспециализированных институтов развития, которые должны согласовывать с частными инвесторами механизмы и существенные условия реализации инвестиционных и инновационных проектов, определять способы и планы их финансирования и т. п. Подготовленные и отобранные на уровне профильных институтов развития проекты, нуждающиеся в дополнительных источниках финансирования, направляются для рассмотрения в ВЭБ.

Вне всякого сомнения, институты развития, являясь инструментами проведения единой инвестиционной политики в стране, должны функционировать взаимосвязанно, а значит, приоритет поддержки проектов, направляемых в ВЭБ из других институтов развития, перед поступившими со стороны проектами должен быть очевиден. Однако это не должно означать, что ВЭБ, руководствуясь только этим обстоятельством и забывая о критериях отбора, должен беспрекословно обеспечивать запрашиваемое финансирование данных проектов. Напротив, предлагаемые к финансированию проекты, поступившие из других институтов развития, должны проходить такую же систему отбора, что и частные проекты. Однако приоритет должен состоять в том, что при удовлетворении всем предельным зна-

чениям критериев отбора «протезируемый» проект должен будет получить финансирование, даже несмотря на существование более выгодных коммерческих проектов, поступивших со стороны.

Отдельно заметим, что ВЭБ вправе осуществлять поддержку инвестиционных проектов по следующим направлениям:

1. Инфраструктура (транспортная инфраструктура, энергетическая инфраструктура, инфраструктура жилищного-коммунального хозяйства и инфраструктура туризма).

2. Поддержка инновационных проектов.

3. Охрана окружающей среды и повышение эффективности использования природных ресурсов.

4. Развитие малого и среднего бизнеса.

5. Поддержка экспорта промышленной высокотехнологичной продукции.

6. Поддержка приоритетных отраслей.

Обращает на себя внимание тот момент, что содержательное взаимодействие ВЭБ с прочими институтами развития может осуществляться лишь по первым двум направлениям.

Российская венчурная компания

Постановлением Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 516 было создано открытое акционерное общество «Российская венчурная компания» (РВК), которая посредством участия в частных венчурных фондах призвана повысить интерес инвесторов к последним вследствие снижения рисков и повышения доходности от венчурных инвестиций.

РВК выполняет две основные функции: отбирает частные венчурные управляющие компании на конкурсной основе и приобретает паи венчурных фондов, создаваемых ими.

Несмотря на разнообразие направлений инновационной деятельности, для целей получения поддержки от РВК инновационными считаются только компании, чья деятельность внесена в «Приоритетные направления науки и техники Российской Федерации» или чьи продукты входят в перечень «Критических технологий Российской Федерации», утвержденных указами Президента РФ ПР-842 и Пр-843 от 21 мая 2006 г.

Фонд, получающий поддержку за счет средств РВК, может инвестировать в любые из отраслей и продуктов в этих перечнях или специализироваться только по некоторым из них.

Серьезным отличием РВК от других институтов развития является и то, что управление капиталом, который инвестируется через систему венчурных фондов, осуществляется не государственными, а частными инвесторами, которым должно принадлежать не менее 51% каждого из фондов, получающих поддержку. Таким образом, участие РВК в процессе финансирования инноваций заключается преимущественно в том, чтобы обеспечивать целевое назначение фондов, получающих поддержку. С учетом этого можно сделать вывод о том, что РВК:

- является сегодня наиболее «рыночным» институтом развития и по своей организационно-правовой форме (ОАО, а не государственная корпорация), и по форме участия в инновационном процессе (приобретение доли венчурных управляющих компаний, не являющейся контрольной);
- осуществляет незначительные по объемам инвестиции и диверсифицирует вложения среди более 10 различных венчурных фондов;

- имеет узкоспециализированное направление вложения средств (инвестиции в развитие инновационного сектора), которое хотя и пересекается с направлениями деятельности прочих институтов, однако серьезно отличается по форме (приобретение паев венчурных управляющих компаний).

ГК «Ростехнологии»

В ноябре 2007 г. был принят Федеральный закон «О государственной корпорации «Ростехнологии»» от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ, на основании которого была сформирована еще одна государственная структура, получающая из федерального бюджета значительные средства на развитие инноваций и высоких технологий.

Согласно ст. 3 указанного Закона целью деятельности государственной корпорации «Ростехнологии» является «содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций — разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс». Таким образом, деятельность новой корпорации помимо «гражданских» инноваций охватывает также коммерциализацию военных разработок и разработок двойного назначения.

Однако можно утверждать, что ГК «Ростехнологии» все-таки не имеет полностью «эксклюзивной» сферы деятельности, в которой не могут быть задействованы другие институты развития. В значительной степени такое направление ее деятельности, как «содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции», пересекается с направлениями деятельности Внешэкономбанка, РВК и др.

В заключение хотелось бы отметить, что за последние годы инструментарий федеральной инвестиционной политики существенно расширился, а государство активнее включается в инвестиционные процессы. Конечно, по-прежнему существуют определенные недостатки и опасения относительно конечных результатов применения отдельных институтов развития, но динамизм и вектор совершенствования государственной инвестиционной политики выбраны верно.

Также важно отметить, что потребность сохранения макроэкономической стабильности как неотъемлемого условия эффективного использования государственных инвестиций предопределяет необходимость проведения крайне аккуратной политики наращивания расходов инвестиционного характера, чтобы не допустить дополнительного раскручивания инфляции.

5.3.4. Приоритетные национальные проекты

В сентябре 2005 г. Президент РФ указал Правительству РФ и региональным властям на необходимость осуществления «практических шагов в реализации приоритетных национальных проектов в таких областях, как здравоохранение, образование, жилье». Этот момент можно считать важным этапом процесса корректировки общей экономической стратегии развития страны и бюджетной политики, в частности, что стало во многом возможным вследствие накопленных за последние годы в бюджетной системе РФ свободных финансовых ресурсов и ужесточения вертикали власти в стране в результате проведения административной реформы.

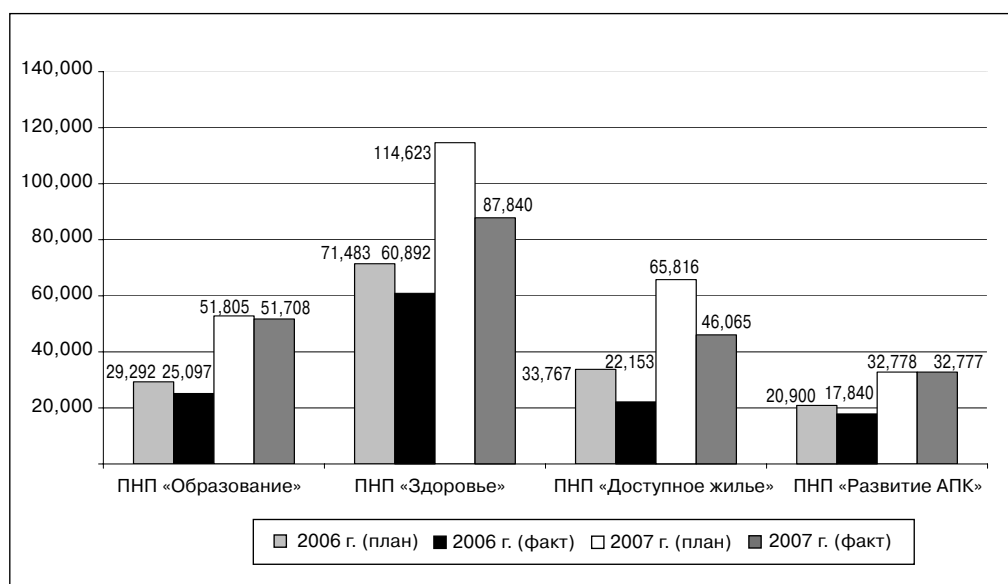
И хотя приоритетные национальные проекты явились относительно нетрадиционным способом решения самых наболевших проблем российской экономики

и социальной сферы, тем не менее, будучи не подкрепленными институциональными реформами, они по большому счету свелись к выделению дополнительных бюджетных средств в целях ослабления остроты в ключевых направлениях социальной сферы.

Итак, поставленная Президентом РФ цель существенного повышения качества жизни граждан России выразилась в разработке четырех приоритетных национальных проектов. Так называемая программа инвестиций в человека концентрировала усилия властей на развитии следующих направлений:

- ПНП «Образование» — достижение высокого качества обучения и формирование квалифицированных кадров для российской экономики;
- ПНП «Здоровье» — повышение качества медицинского обслуживания;
- ПНП «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» — улучшение жилищных условий граждан страны;
- ПНП «Развитие АПК» — сокращение зависимости от закупок импортного продовольствия посредством роста эффективности отечественного сельского хозяйства.

Общий объем предусмотренных в Федеральном бюджете на 2006 г. средств на реализацию приоритетных проектов равнялся 155,4 млрд руб., при этом кассовое исполнение составило 81%, или 126,0 млрд руб. В Федеральном бюджете на 2007 г. государственная поддержка была запланирована на уровне, в 1,7 раза превышающем значение 2006 г., или 266,0 млрд руб., кассовое исполнение было на уровне 82,1%, или 218,4 млрд руб. Распределение запланированных и фактически профинансированных из федерального бюджета средств представлено на рис. 5.7.

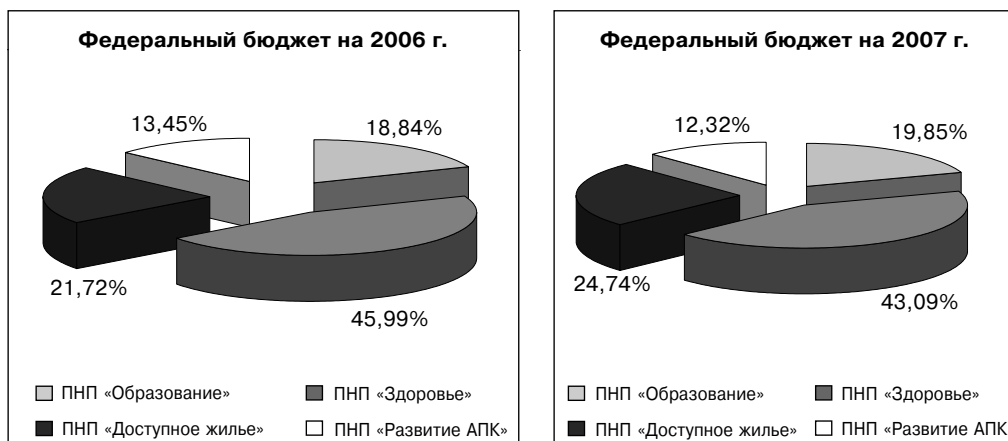


Источник. Минфин РФ.

Рис. 5.7. Объем запланированных и исполненных расходных обязательств федерального бюджета на 2006—2007 гг., млрд руб.

Наилучшее кассовое исполнение наблюдалось в течение 2006—2007 гг. по проектам «Развитие АПК» и «Образование», самые низкие результаты освоения предусмотренных в бюджете средств показал ПНП «Доступное жилье», что было связано преимущественно с задержками в подготовке необходимой нормативной базы на региональном уровне.

Распределение государственных средств между национальными проектами в 2006 и 2007 гг. представлено на рис. 5.8.



Источник. Минфин РФ.

Рис. 5.8. Распределение государственных средств между национальными проектами

На фоне роста совокупных расходов по всем нацпроектам в абсолютном исчислении в 2007 г. в 1,7 раза по сравнению с 2006 г. несколько изменилось соотношение долей расходов на нацпроекты в общем объеме их финансирования из средств федерального бюджета: так, на 3,0% увеличились расходы на жилищную программу и на 1,2% — расходы на развитие АПК при параллельном снижении долей двух других проектов.

Основным лейтмотивом преобразований ПНП «Образование» являлось построение системы образования, наиболее эффективно соответствующей потребностям страны, которая ориентируется на инновационный путь развития. Для реализации данной задачи в проекте были определены возможные «точки роста» в области организации и оказания образовательных услуг в стране, а также принципиально изменены механизмы финансирования образовательных учреждений: бюджетные средства на реализацию программ развития направлялись непосредственно в школы, а система оплаты труда учителей стала более ориентированной на стимулирование качества и результативности педагогической работы.

В качестве основных приоритетов проекта, так называемых точек роста, были установлены следующие:

1) государственная поддержка школ и вузов страны, активно внедряющих инновационные образовательные программы;

2) установление ежегодного поощрения в размере 100 тыс. руб. для 10 тыс. лучших учителей страны (т. е. достигших востребованного и признанного обществом уровня педагогической работы);

3) стимулирование использования современных информационных технологий обучения. Так, планировалось, что за два года школы, не имеющие доступа к Интернету, получат качественное подключение к глобальной сети;

4) формирование сети национальных университетов, ориентированных на комплексное кадровое и научное обеспечение потребностей социально-экономического развития регионов, и новых бизнес-школ, отвечающих за подготовку управленческих кадров мирового уровня;

5) государственная поддержка инициативной, способной и талантливой молодежи;

6) создание 100 учебных центров (начального профессионального образования) для военнослужащих срочной службы по призыву и по контракту;

7) установление дополнительного ежемесячного вознаграждения за классное руководство.

Для федерального бюджета реализация вышеозначенных мероприятий в рамках ПНП «Образование» в течение 2006—2007 гг. в общей сложности обошлась в сумму около 76,8 млрд руб.

ПНП «Здоровье» стал наиболее «затратным» по сравнению с остальными проектами: на его реализацию в течение 2006—2007 гг. было израсходовано из федерального бюджета порядка 148,7 млрд руб. Необходимость несения таких расходов обусловлена низким уровнем укомплектованности поликлиник врачами (всего 56% в среднем по стране) и ничтожно малым количеством врачей общей (семейной) практики (не превышает 4 тыс. человек). Улучшения этих показателей предполагалось достичь посредством увеличения заработной платы врачам общей практики, участковым терапевтам, участковым педиатрам, врачам скорой медицинской помощи и медицинским сестрам: для врача увеличение должно было составить в среднем 10 тыс. руб., для медсестры — 5 тыс. руб.

Также были направлены значительные ресурсы (только в 2006 г. более 14 млрд руб.) для улучшения оснащения амбулаторно-поликлинических учреждений первичного звена современным медицинским оборудованием. С целью укрепления материально-технической базы службы «Скорой помощи» были поставлены больницам новые автомобили, предусмотрено развитие санитарной авиации в целях оказания медицинской помощи в труднодоступной местности.

Существенно было увеличено выделение средств на обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью. Это различные дорогостоящие операции, которые финансируются из федерального бюджета по квотам для субъектов РФ. Так, если в 2005 г. только 60 тыс. больных получили бесплатное высококвалифицированное медицинское обслуживание, то согласно проекту в 2008 г. будет пролечено уже 195 тыс. больных. Расширение мощностей для оказания такой помощи обеспечивается в том числе за счет строительства новых центров высокотехнологичных медицинских технологий в регионах России.

В ПНП «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» основным элементом является ФЦП «Жилище». Общий объем расходов в рамках программы на 2006—2010 гг. оценивается в 640 млрд руб. На первом этапе (2006—2007 гг.) в программе было запланировано потратить 212,9 млрд руб., из них 86,1 млрд — прямые расходы федерального бюджета, а остальное — расходы регионов и госгарантии.

Увеличить обеспеченность граждан доступным и комфортным жильем предполагается за счет стимулирования одновременно спроса и предложения на рынке жилья. Спрос стимулируется развитием механизмов ипотечного кредитования,

а предложение — снижением издержек застройщиков. В итоге к 2010 г. доля граждан, способных приобрести квартиру, должна увеличиться с нынешних 10% до 30%, а объемы строительства должны возрасти с нынешних примерно 40 млн кв. м в год до 80 млн кв. м жилья.

Развитие ипотечного кредитования — главное, что, по мнению авторов национального проекта, позволит решить квартирный вопрос граждан. В рамках проекта планируется увеличение объема выдаваемых ипотечных кредитов с 20 млрд руб. в 2004 г. до 415 млрд руб. в 2010 г. При этом рыночная ставка процентов по этому виду кредитов должна снизиться до 8%.

Отдельное внимание в проекте уделено молодым семьям и сельским жителям. Молодым семьям предоставляются субсидии на приобретение или строительство индивидуального жилья или оплату первого взноса при получении ипотечного кредита в размере 40% от средней стоимости стандартного жилья, а молодым специалистам на селе — в размере 50%.

Приоритетный национальный проект в сфере агропромышленного комплекса, по мнению разработчиков, должен заложить прочный фундамент для последующего комплексного развития сельского хозяйства. Побудительным мотивом в реформировании агропромышленного комплекса России является доктрина экономической безопасности страны, и в первую очередь продовольственной безопасности. Осознание необходимости замещения импорта сельскохозяйственной продукции товарами отечественного производства привело к выделению наиболее насущных проблем АПК в один из приоритетных национальных проектов и предопределило расстановку акцентов внутри него.

Так, в числе основных направлений ПНП «Развитие АПК» было выделено три: ускоренное развитие животноводства, стимулирование развития малых форм хозяйствования и обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе.

1. Ускоренное развитие животноводства, что должно было обеспечить стабилизацию поголовья крупного рогатого скота на уровне не ниже 2005 г., увеличение производства мяса на 7%, молока на 4,5, товарной продукции промышленного рыбоводства на 4%. Данные целевые показатели предполагалось достигать за счет:

а) расширения доступности кредитных ресурсов посредством выделения средств из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в виде субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;

б) совершенствования таможенно-тарифного регулирования.

2. Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе. Развитие материально-технической базы малых форм хозяйствования проводилось за счет предоставления кредитов и частичного возмещения процентов по ним. Проблемы реализации продукции из личных подсобных хозяйств и крестьянских фермерских хозяйств планируется решать путем организации заготовительных и снабженческо-сбытовых структур, а также производственных мощностей по переработке сельскохозяйственной продукции. Развитие системы сельской кредитной кооперации предусматривает активное участие ОАО «Россельхозбанк», который осуществляет финансирование развития сети снабженческо-сбытовых кооперативов, кооперативов по переработке сельскохозяйственной продукции, кредитных кооперативов.

3. Обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе. 3 апреля 2006 г. принято постановление Правительства РФ № 190, в котором определены

средства федерального бюджета, выделяемые до 2010 г. на жилищное строительство для молодых семей и молодых специалистов.

5.3.5. Дополнительные шаги по совершенствованию бюджетного процесса в Российской Федерации

Последние существенные изменения бюджетного процесса были реализованы в апреле 2007 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».

Одна часть поправок вступила в силу непосредственно после опубликования Закона, другая вступает в силу в 2008, 2009 и 2011 гг. Следует отметить, что внесенные поправки принципиально меняют сложившуюся систему бюджетного процесса, создавая основы для перехода к трехлетнему программно-ориентированному бюджету.

Новым Законом серьезно детализирована статья 6 БК РФ, закрепляющая используемую в бюджетном законодательстве терминологию. В частности, уточнены определения внутреннего и внешнего долга, в которых теперь указывается на возможность включения региональных и муниципальных заимствований в состав внутреннего долга¹ и невозможность их включения в состав внешнего², а также на статус региональных и муниципальных долговых обязательств, возникающих перед Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов; детализирована система обязательств бюджета, приведены определения таких видов обязательств, как расходные, бюджетные, публичные, публичные нормативные и денежные обязательства; приведено определение государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам, а также ряд других определений и терминов.

Помимо этого серьезно детализированы нормы ст. 18–27 БК РФ, посвященные вопросам бюджетной классификации. В частности, непосредственно в тексте БК РФ приведена классификация доходов бюджетов, введена новая «классификация операций сектора государственного управления». Также расширены права регионов и органов местного самоуправления по детализации бюджетной классификации. Например, в ст. 20 БК РФ установлены «единые для бюджетов бюджетной системы РФ» группы и подгруппы доходов, а также указано, что финансовые органы регионов и муниципальных образований Федерации утверждают перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы соответствующего уровня. Также им предоставлено право утверждать перечни целевых статей и видов расходов в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов законом (решением) о бюджете.

¹ Внутренний долг — обязательства, возникающие в валюте РФ, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

² Внешний долг — обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Параллельно с этим в ст. 38.1 БК РФ закреплён принцип подведомственности расходов бюджетов, который означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Более четко разграничены расходные обязательства и доходные источники, например, в части штрафов и иных сумм принудительного изъятия, доходы от которых теперь более четко расписаны в ст. 46 БК РФ.

Таким образом, новая редакция БК РФ в еще большей степени направлена на обеспечение самостоятельности бюджетов нижестоящего уровня и на разграничение полномочий между различными уровнями бюджетной системы.

В ст. 69, 69.1 и 69.2 БК РФ детализированы понятия бюджетных ассигнований и бюджетных заданий, а также перечислены виды бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг, что позволяет сделать расходную часть бюджета более прозрачной, а также выстроить отношения с новой организационной формой публичного сектора — автономными учреждениями. Так, к числу бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся ассигнования на:

- обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;
- предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим и/или юридическим лицам;
- предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и/или юридическим лицам;
- закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций бюджетного учреждения), в том числе в целях:
 - а) оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;
 - б) осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий);
 - в) разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;
 - г) закупки товаров в государственный материальный резерв.

Помимо этого в ст. 74.1 БК РФ отдельно определены виды бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения. В частности, указано, что они предусматриваются отдельно по каждому виду обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения.

Новым является и установление порядка предоставления субсидий юридическим лицам (ст. 78 БК РФ) и некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными учреждениями (ст. 78.1 БК РФ). Следует отметить, что они сохранили право на их получение в полном объеме.

Серьезно детализирован в ст. 79 БК РФ и порядок осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности. В частности, в данной статье указано, что бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий предусматриваются долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами соответственно Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов. Решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации сметной стоимостью более 600 млн руб., не включенные в долгосрочные целевые программы, принимаются Правительством РФ и отражаются в составе сводной бюджетной росписи федерального бюджета отдельно по каждому инвестиционному проекту и соответствующему ему виду расходов.

Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ в соответствии с инвестиционными проектами сметной стоимостью менее 100 млн руб., включенные в федеральную адресную инвестиционную программу, отражаются в составе сводной бюджетной росписи федерального бюджета суммарно по соответствующему виду расходов. Новая редакция ст. 79 БК РФ усиливает запрет на осуществление прямых инвестиций в объекты собственности другого уровня бюджетной системы. Софинансирование осуществляется за счет межбюджетных субсидий, выделяемых из вышестоящего бюджета, и подлежит утверждению в законе (решении) о бюджете нижестоящего уровня бюджетной системы в составе ведомственной структуры расходов отдельно по каждому инвестиционному проекту и соответствующему ему виду расходов.

К сожалению, в новой редакции БК РФ сохранилась одна из существовавших ранее проблем: ст. 79 и 80 БК РФ не дают четкого определения «инвестиций». Кроме того, под инвестициями, передаваемым ГУПам, МУПам и организациям частного сектора, понимают только вложения в их уставный капитал, хотя бюджетное законодательство предусматривает и другие формы передачи средств указанным организациям. При этом передаваемые средства могут при определенных обстоятельствах использоваться ими для осуществления покупки основных средств. Таким образом, инвестиционные расходы по-прежнему недостаточно четко выделяются из общей массы бюджетных расходов.

К числу серьезных нововведений следует также отнести детализацию порядка предоставления государственных гарантий и бюджетных кредитов, уточнение системы участников бюджетного процесса. Но, пожалуй, наиболее существенным уточнением в области бюджетного процесса является переход к составлению и утверждению федерального бюджета на трехлетний период (п. 3 ст. 169 БК РФ). При этом регионам предоставлено право либо также перейти к составлению бюджета на три финансовых года, либо сохранить систему, основанную на утверждении однолетнего бюджета и трехлетнего среднесрочного финансового плана, структура которого регламентируется в ст. 174 БК РФ.

Также БК РФ был дополнен ст. 174.1, в которой содержатся нормы, регламентирующие порядок прогнозирования доходов бюджета, и ст. 174.2, регламентиру-

ющей планирование бюджетных ассигнований. В частности, в нее перенесены существовавшие ранее на подзаконном уровне нормы, касающиеся отдельного планирования бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых обязательств. Система планирования бюджетных расходов изменена и за счет внесения в БК РФ новой редакции ст. 179, устанавливающей общие вопросы, связанные с принятием долгосрочных целевых программ, их финансированием и мониторингом. В частности, уточняется, что они принимаются в форме постановления высшего исполнительного органа соответствующего уровня бюджетной системы, а не в форме закона. Также в ст. 179.3 БК РФ упомянуты и ведомственные целевые программы, составление которых ранее регулировалось исключительно на подзаконном уровне. Помимо этого БК РФ был дополнен статьей, специально посвященной адресной инвестиционной программе (ст. 179.1). К сожалению, данная статья, как и ст. 179 и 179.3, по-прежнему носит очень общий (отсылочный) характер и не содержит достаточного количества регулятивных норм. В связи с этим ее полезность может быть оценена как невысокая.

С переходом к новой системе бюджетного планирования законодатель сократил число чтений по проекту федерального бюджета в Государственной Думе Федерального Собрания РФ с четырех до трех, соответственно уточнив предмет каждого из них. Также БК РФ был дополнен разделом VIII.1, в котором устанавливаются основы для проведения внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Оценивая поправки в целом, можно отметить следующее. Полномочия в области доходов, расходов и планирования различных целевых программ теперь разграничены между уровнями бюджетной системы более четко. Региональный и местный уровни получили более широкие возможности в сфере выбора механизмов бюджетного планирования, формирования бюджетной классификации и т. д. С одной стороны, это повышает гибкость региональной и местной бюджетной политики, но с другой — представляется, что при определенных условиях это может понизить ее прозрачность, поскольку «прочтение» региональных и местных бюджетов может усложниться. Принимая поправки, законодатель попытался сделать еще один шаг в сторону формирования бюджетной политики, ориентированной на реализацию среднесрочных программ и планов.

Глава 6

Денежно-кредитная политика на различных этапах экономического роста

Данная глава посвящена анализу отдельных аспектов денежно-кредитной политики, инфляционных процессов и состояния платежного баланса в посткризисный период. Сначала мы остановимся на главных особенностях денежно-кредитной политики Банка России в 1999—2007 гг., а в дальнейших разделах данной главы проанализируем динамику некоторых показателей денежно-кредитной сферы в Российской Федерации. В частности, рассмотрим инфляционные процессы в посткризисный период, динамику денежного предложения и спроса на деньги, состояние платежного баланса. Здесь же описываются кризисные эпизоды в финансовом секторе, имевшие место в последние восемь лет, оценивается вероятность возникновения финансовой нестабильности в краткосрочной перспективе, а также дается характеристика основным вызовам, стоящим перед органами денежно-кредитного регулирования страны в краткосрочном периоде.

6.1. Основные инструменты денежно-кредитной политики

После кризиса 1998 г. Центральным банком РФ проводилась достаточно жесткая денежная политика. В дополнение к значительным рублевым интервенциям на валютном рынке ЦБ ограничивал рост денежных агрегатов за счет низких темпов роста чистых внутренних активов. В противном случае (при экспансионистской денежной политике) вряд ли можно было бы ожидать относительно стабильного реального курса рубля: при повышении темпов инфляции за счет экспансии внутреннего кредита номинальное падение рубля вследствие ожиданий дальнейшей девальвации, по-видимому, обгоняло бы рост цен. Таким образом, наряду с девальвацией рубля характер проводимой Центральным банком РФ денежно-кредитной политики (ДКП) стал одним из важнейших факторов, определявших развитие российской экономики в первые несколько лет после кризиса.

Основной целью ДКП на 2000 г. должно было стать снижение инфляции при сохранении и возможном ускорении темпов роста ВВП. Банк России подтвердил намерение продолжить реализацию политики плавающего валютного курса. В то же время фактическое отсутствие ликвидного рынка государственных ценных бумаг значительно сузило инструментальные возможности ЦБ РФ в первую очередь по управлению ликвидностью в краткосрочном периоде. Банк России продолжал осуществлять операции на открытом рынке лишь в форме рублевых и валютных интервенций на валютном рынке.

Политика резервных требований в 1999—2000 гг. Банком России практически не использовалась. Повышение резервных требований в целях решения краткосрочной задачи — ослабления атаки на рубль — было предпринято лишь зимой 1999/2000 г. С 1 января 2000 г. норматив обязательных резервов по привлеченным средствам юридических лиц был увеличен до 10%, а по привлеченным средствам физических лиц — до 7%.

Ставка рефинансирования ЦБ РФ в 1999—2000 гг. носила еще более символический характер, чем в докризисный период. Прекращение операций РЕПО¹ и однодневного рефинансирования крупнейших банков лишило ставку рефинансирования признаков уровня платы за пользование заемными ресурсами. Ее роль как ограничителя доходности на вторичных торгах государственными ценными бумагами (предел равнялся двукратной ставке рефинансирования) имела значение лишь в первые несколько месяцев восстановления рынка ГКО-ОФЗ. В дальнейшем уровень доходности на рынке был значительно ниже ставки рефинансирования.

На протяжении 1999—2000 гг. Банк России неоднократно снижал ставку рефинансирования, опустив ее с 60 до 25% годовых. При этом ее динамика в основном следовала за тенденциями в темпах роста индекса потребительских цен, а также в уровне ставок по межбанковским кредитам и на рынке государственных ценных бумаг.

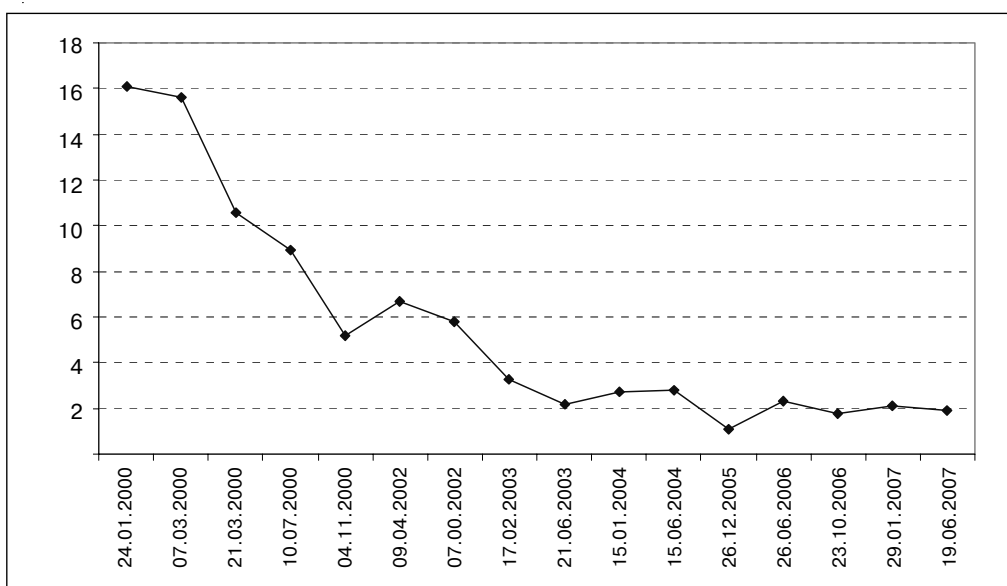
В 2001—2003 гг. в денежно-кредитной сфере наступил период стабилизации. В частности, Банк России практически полностью контролировал как динамику инфляции (по крайней мере, в части, определяемой денежным предложением), так и ситуацию на валютном и денежном рынках. Рост денежного предложения хотя и находился по-прежнему под сильным влиянием притока валюты в страну, но сопровождался также такими процессами, как повышение доверия к российской банковской системе, снижение скорости обращения денег и деолларизация экономики. В этих условиях высокие темпы прироста денежных агрегатов не имели сильного инфляционного влияния. Позитивными можно назвать и наблюдаемые изменения в банковском секторе — повышение капитализации банковской системы, расширение спектра кредитных операций (в первую очередь за счет потребительского кредитования населения), снижение процентных ставок, ослабление концентрации в банковском секторе.

В целом в 2001—2003 гг. можно выделить следующие важные процессы в денежно-кредитной сфере и валютной политике:

- рост роли немонетарных факторов (повышение регулируемых цен естественных монополий) во влиянии на темпы роста потребительских цен одновременно с дальнейшим замедлением темпов инфляции;
- плавная динамика номинального обменного курса рубля, сохранение низких темпов реальной ревальвации российской национальной валюты и накопление золотовалютных резервов Банком России;
- постепенная либерализация валютного контроля;
- замедление капитализации банковской системы при одновременном ослаблении рационализации кредита и расширении предложения денег банковской системой путем кредитования частного сектора;
- рост доверия населения к банковским вкладам.

¹ Операции РЕПО, проводимые ЦБ РФ, представляют собой краткосрочные кредиты под залог ценных бумаг. При этом при проведении операций прямого РЕПО в качестве кредитора выступает ЦБ, а обратного РЕПО — коммерческий банк.

Банк России 9 апреля 2002 г. понизил ставку рефинансирования до 23% годовых (рис. 6.1). Необходимо отметить, что, как и ранее, данное решение ЦБ РФ носило преимущественно знаковый характер и было направлено на формирование ожиданий дальнейшего снижения уровня инфляции и процентных ставок в экономике, поскольку механизм рефинансирования банков фактически не действовал, а процентные ставки по кредитам и государственным ценным бумагам находились значительно ниже уровня ставки рефинансирования. Отметим, что аналогичная ситуация наблюдалась вплоть до 2008 г. Следующее снижение ставки рефинансирования было осуществлено 7 августа 2002 г. — до 21% годовых.



Источники: ЦБ РФ; Росстат.

Рис. 6.1. Ставка рефинансирования ЦБ РФ в 2000—2007 гг. в реальном выражении, %

В рамках политики по усилению значения процентных ставок в качестве средства денежно-кредитного регулирования в 2002 г. Банком России был введен новый инструмент. 26 сентября 2002 г. действующая система рефинансирования кредитных организаций была дополнена использованием сделок «валютный своп», которые фактически представляют собой кредиты ЦБ под залог валюты.

В 2003 г. важнейшие изменения произошли в сфере валютной политики. Во-первых, в начале 2003 г. руководство Банка России объявило о смене приоритетов в проводимой денежной политике: от поддержания обменного курса рубля ЦБ РФ перешел к приоритетному контролю за темпами инфляции¹. Во-вторых, в 2003 г. была принята и вступила в действие с 1 января 2004 г. новая (за исключением ряда

¹ В работах ИЭПП отмечалось, что в посткризисный период эмпирические оценки свидетельствуют об использовании Банком России обменного курса рубля в качестве фактической (неявной) промежуточной цели в своей политике (см.: Дробышевский С., Козловская А. Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России: Научные труды ИЭПП. № 45Р. М.: ИЭПП, 2002).

статей) редакция Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле». В-третьих, наряду с сохранявшимся большим положительным сальдо по счету текущих операций на протяжении двух кварталов впервые в посткризисный период наблюдалось положительное сальдо и по капитальным операциям частного сектора, что стало первым сигналом появления проблемы стерилизации избыточной ликвидности, поступающей в страну вследствие двойного профицита платежного баланса страны. Кроме того, в 2003 г. происходил процесс деолларизации экономики, включающий как рост доли сбережений в российской национальной валюте, так и перевод части валютных сбережений из долларов в евро. В 2003 г. ставка рефинансирования была снижена до 16% годовых.

Ситуация в денежной сфере в 2004 г. привлекала значительно большее внимание экспертов, чем в предыдущие несколько лет. Основными причинами этого стали события в банковской системе в мае — июне (см. ниже, в разделе 6.5), нарушение сложившейся в предшествующие годы сезонной динамики индекса потребительских цен и выход инфляции за верхний предел, установленный Центральным банком и Правительством РФ в качестве целевого значения. Вместе с тем сопоставление характера инфляционных процессов и динамики денежных агрегатов наглядно продемонстрировало, что в условиях умеренной и низкой инфляции тесная взаимосвязь между ними нарушается, значительное влияние на темпы роста цен начинают оказывать факторы инфляции издержек (цены на топливо и сырье) и структурные изменения в ценах. В такой ситуации роль Центрального банка РФ фактически свелась к сдерживанию роста реального курса рубля (по отношению к корзине валют), созданию исходных условий для введения свободной конвертируемости рубля и мониторингу ситуации в банковском секторе, тогда как задача сдерживания инфляции была неявно возложена на Правительство РФ.

Фактически указанная выше роль Банка России сохранялась вплоть до второй половины 2007 г. Иными словами, на протяжении 2004 — первой половины 2007 г. основной задачей ЦБ РФ было недопущение избыточного укрепления национальной валюты, которая решалась за счет покупки поступающей в страну иностранной валюты. В то же время по мере развития финансовой системы и снижения инфляции ЦБ РФ принимал меры денежно-кредитной политики, необходимые для устойчивого развития экономики страны.

В частности, с 2004 г. Банк России начал применять новый курсовой ориентир для определения курсовой политики. Данный ориентир представлял собой среднее арифметическое взвешенное курсов основных валют к рублю. При этом в качестве основных валют использовались доллар и евро. Сначала вес евро в корзине был установлен на уровне 10%. Однако по мере ослабления доллара США доля евро в корзине росла и достигла в 2007 г. 45%.

Развитие кризиса доверия в банковской системе РФ в 2004 г. привело к тому, что 15 июня норматив отчислений для банков в фонд обязательного резервирования (ФОР) по привлеченным средствам юридических лиц в валюте РФ и привлеченным средствам юридических и физических лиц в иностранной валюте был снижен с 9 до 7%. В дальнейшем, по мере развития проблем в банковском секторе, нормативы резервирования были снижены еще раз (8 июля 2004 г.) — до 3,5% по обязательствам перед резидентами РФ и до 0% — по обязательствам перед банками-нерезидентами РФ. Однако с 1 августа 2004 г. последняя ставка была повышена до 2%.

В связи с отменой с 1 января 2007 г. ограничений на валютные операции и в целях достижения полной конвертируемости российского рубля с 1 мая 2006 г.

в 2 раза был снижен установленный Банком России норматив резервирования средств при осуществлении валютных операций, связанных с оттоком и притоком капитала, а также снижен до нулевого значения норматив обязательной продажи части валютной выручки. А уже 29 мая ЦБ РФ принял решение отменить с 1 июля 2006 г. установленные Банком России требования о резервировании при проведении отдельных видов валютных операций. Кроме того, с 1 июля было отменено и требование об обязательном использовании специальных счетов (специальных банковских счетов, специальных разделов счета депо, специальных разделов лицевых счетов нерезидентов в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг, специальных брокерских счетов) при осуществлении отдельных видов валютных операций. Данные меры были направлены на снятие ограничений по капитальным операциям и призваны обеспечить повышение роли рубля на мировых финансовых рынках. Впрочем, следует понимать, что меры денежно-кредитной политики создают необходимые, но недостаточные предпосылки для конвертируемости национальной валюты. В то же время принятые меры способствовали дальнейшему упрощению операций по конвертации рубля и стали положительным сигналом для иностранных инвесторов.

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

На протяжении рассматриваемого периода органам денежно-кредитного регулирования стало ясно, что одним из путей решения проблемы краткосрочной нехватки ликвидных ресурсов может стать облегчение условий операций рефинансирования Банка России. Уже в августе 2004 г. Банк России расширил список ценных бумаг, под залог которых он выдает кредиты коммерческим банкам. В ломбардный список были включены облигации субъектов РФ, а также обеспеченные государственной гарантией облигации ипотечных агентств и кредитных организаций. Увеличение ломбардного списка позволило ЦБ лучше управлять ликвидностью банковской системы. Однако на использование добавленных в список бумаг был наложен ряд ограничений. Так, не допускалось их использование в операциях РЕПО.

Впоследствии данные ограничения были сняты. Кроме того, у банков появилась возможность получения кредитов ЦБ под залог портфеля выданных кредитов. Заметим, что вплоть до возникновения у банков проблем во второй половине 2007 г. они мало пользовались данной возможностью, но, как только банки ощутили нехватку ликвидных средств на межбанковском рынке, спрос на рефинансирование со стороны ЦБ значительно вырос.

В 2005 г. Банк России возобновил (впервые после кризиса 1998 г.) эмиссию собственных облигаций. В соответствии с законодательством эмиссия облигаций Банка России осуществлялась без государственной регистрации их выпуска, без проспекта эмиссии этих облигаций и без государственной регистрации отчета об итогах выпуска облигаций. Доходность облигаций ЦБ на протяжении рассматриваемого периода была значительно ниже среднерыночной, поэтому интерес эти бумаги представляли лишь для тех банков, которые проводили операции РЕПО с ЦБ.

Одним из характерных моментов денежно-кредитной политики на протяжении 2004—2007 гг. являлось постепенное снижение ставки рефинансирования, которая летом 2007 г. составляла уже 10%. При этом оно осуществлялось одновременно с повышением ставок по депозитам кредитных организаций в ЦБ РФ, которое было призвано повысить роль процентных ставок в денежно-кредитной политике. Например, если в 2004—2005 гг. средневзвешенные ставки, сложившиеся по итогам депозитных аукционов, находились в диапазоне 2—3% годовых, то в 2007 г. они достигали уже 5% годовых и более.

Наконец, важнейшим фактором денежно-кредитной политики, появившимся в 2004 г., стало начало формирования Стабилизационного фонда РФ. Благодаря стабилизационному фонду в 2004—2006 гг. органам государственной власти РФ удавалось в значительной мере стерилизовать поступающую в страну валютную выручку, не допуская при этом быстрого роста цен и резкого укрепления рубля в реальном выражении.

Таким образом, на протяжении 2004 — первой половины 2007 г. ситуация в денежной сфере оставалась достаточно стабильной, однако в августе 2007 г. органы денежно-кредитного регулирования впервые с 2004 г. были вынуждены оказать прямую поддержку банковской системе страны на фоне ускорения инфляции. Во второй половине 2007 г. российские банки столкнулись с недостатком ликвидных ресурсов вследствие оттока капитала из России из-за обострения ситуации на мировом кредитном рынке, вызванного кризисом в финансовом секторе США. Данная ситуация заставила Банк России принять ряд мер, направленных на недопущение возникновения нестабильности в банковском секторе России. Так, с 11 октября ЦБ РФ на три месяца снизил нормативы обязательных резервов по обязательствам кредитных организаций перед физическими лицами в валюте Российской Федерации с 4 до 3%, а по обязательствам перед банками-нерезидентами в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте, а также по иным обязательствам кредитных организаций в валюте Российской Федерации и обязательствам в иностранной валюте с 4,5 до 3,5%. При этом для кредитных организаций, имеющих намерение осуществить перерасчет обязательных резервов, исходя из вновь установленных нормативов, предусматривалась возможность проведения внеочередного регулирования в течение 11—15 октября.

С 11 октября 2007 г. процентная ставка, применяемая для целей заключения сделок «валютный своп» Банка России, была снижена с 10 до 8% годовых. Иными словами, была снижена плата за кредиты, которые коммерческие банки могут получать у ЦБ РФ под залог иностранной валюты.

С 15 октября был существенно расширен список ценных бумаг, принимаемых в обеспечение по операциям прямого РЕПО, а также при предоставлении ломбардных кредитов, а с 29 ноября в ломбардный список Банка России были включены еврооблигации ряда российских компаний. С 1 ноября коэффициент усреднения для расчета усредненной величины обязательных резервов был повышен с 0,3 до 0,4, что позволило коммерческим банкам пользоваться большей частью своих обязательных резервов в течение месяца. С 28 ноября Банк России начал предоставлять ломбардные кредиты по фиксированным процентным ставкам на срок один календарный день по процентной ставке 8% годовых, а на ММВБ начала проводиться сессия операций прямого РЕПО по фиксированной ставке на 1 день под 8% годовых и на 1 неделю под 7% годовых. Наконец, с октября 2007 г. ЦБ РФ начала выдавать кредиты под залог не только долговых ценных бумаг, но и кредитов и векселей.

В январе 2008 г. Банк России приступил к проведению операций прямого внебиржевого РЕПО на внутреннем внебиржевом рынке РФ с облигациями, выпущенными юридическими лицами — нерезидентами РФ за пределами России, включенными в ломбардный список Банка России, но не допущенными к публичному обращению в Российской Федерации. Таким образом, ЦБ РФ продолжил курс на увеличение доступности операций по рефинансированию для кредитных организаций РФ.

По состоянию на весну 2008 г. можно утверждать, что все указанные меры позволили банковской системе РФ пройти через период финансовой нестабильности без серьезных потерь. Более того, мы полагаем, что снижения нормы обязательного резервирования можно было избежать, так как это один из самых низкоэффективных инструментов денежно-кредитной политики, который действует с некоторым запаздыванием. В то же время объем высвобожденных резервов был не настолько значительным, чтобы в случае серьезного кризиса компенсировать масштабную нехватку ликвидных ресурсов, а избыточное денежное предложение, возникшее вследствие снижения резервов, могло привести к инфляционному давлению.

Отметим также, что по состоянию на начало 2008 г. в РФ функционировало более тысячи банков. При этом подавляющая часть их, судя по их активности на рынке кредитования и привлечения средств юридических и физических лиц, не вела систематической банковской деятельности. В такой ситуации возникает вопрос о том, необходимо ли России столь значительное количество кредитных организаций. Возможно, уменьшение количества банков позволило бы оздоровить финансовую систему РФ, сделать ее более прозрачной, стабильной и управляемой.

Впрочем, в начале 2008 г. ЦБ РФ сместил акцент денежно-кредитной политики с поддержания ликвидности банковской системы к снижению инфляции. В частности, 1 февраля Банк России принял решение о повышении ставки рефинансирования, процентных ставок по кредитным и депозитным операциям, проводимым Банком России, а также нормативов обязательных резервов. В частности, ставка рефинансирования была повышена на 0,25 п. п. — до 10,25% годовых. Стоит еще раз отметить, что на протяжении всего рассматриваемого периода изменение ставки рефинансирования следовало за динамикой инфляции, а не служило реальным инструментом денежно-кредитной политики. Однако вслед за ставкой рефинансирования менялись и ставки по кредитным и депозитным операциям Банка России. В частности, процентная ставка по сделкам «валютный своп» также была повышена с 8 до 8,25%, а процентные ставки по операциями прямого РЕПО выросли на 0,25 п. п. (на срок 1 день — с 7 до 7,25% годовых, а на срок 7 дней — с 8 до 8,25% годовых).

Одновременно были увеличены ставки по депозитам банков в ЦБ РФ: депозитам на стандартных условиях «том-нект», «спот-нект» и «до востребования» — с 2,75 до 3% годовых, «1 неделя» и «спот-неделя» — с 3,25 до 3,5% годовых. Данная мера была направлена на повышение привлекательности депозитов у кредитных организаций и, следовательно, на стерилизацию избыточной ликвидности.

Наконец, в дополнение к уже описанным мерам Банк России с 1 марта 2008 г. увеличил нормативы отчислений в фонд обязательного резервирования: по долгам российских банков перед зарубежными кредитными организациями — с 4,5 до 5,5% годовых, по обязательствам банков перед физическими лицами в руб-

лях — с 4 до 4,5%, а также по иным обязательствам кредитных организаций — с 4,5 до 5%. Одновременно ЦБ РФ повысил до 0,45 коэффициент усреднения обязательных резервов, что позволило частично сгладить эффект от повышения нормативов обязательного резервирования. Повышение нормативов отчислений в ФОР было призвано оказать сдерживающее влияние на денежное предложение, в том числе ограничить внешние заимствования отечественных кредитных организаций.

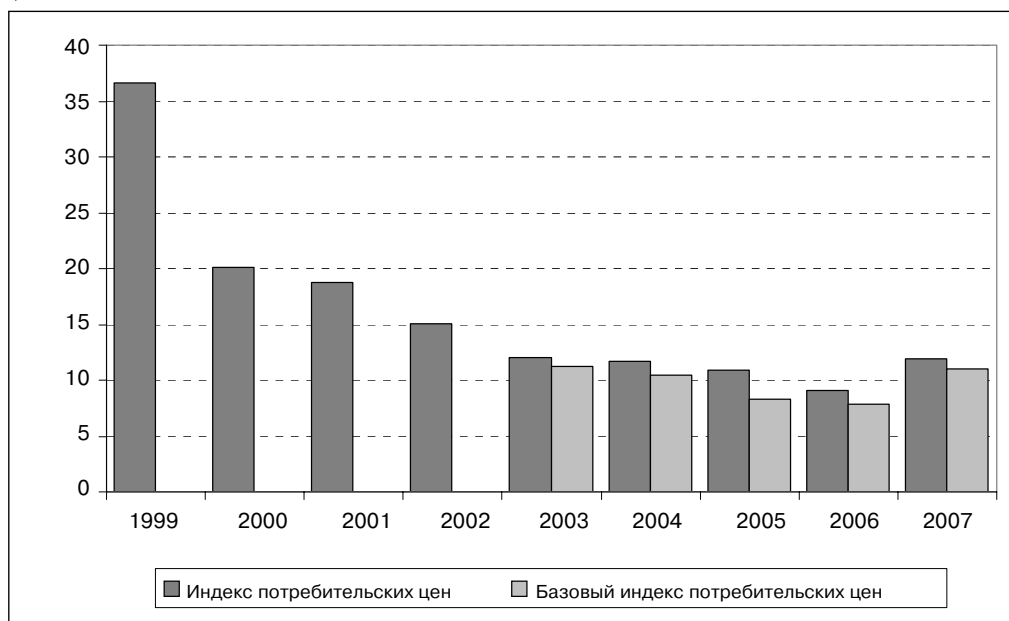
Кроме того, весной 2008 г. Минфин России начал проводить аукционы по размещению временно свободных средств федерального бюджета на депозитах в коммерческих банках на беззалоговой основе, но по ставкам, несколько превышающим ставки по кредитам ЦБ РФ. Однако спрос со стороны кредитных организаций оказался не слишком значительным, что отражало в целом благоприятную ситуацию с ликвидностью в банковской системе. В то же время в случае обострения ситуации с ликвидностью данный инструмент пополнения ликвидности может оказаться гораздо более востребованным.

Таким образом, в начале 2008 г. ЦБ РФ предпринял целый ряд шагов, направленных на ужесточение денежно-кредитной политики. На наш взгляд, в условиях значительного ускорения инфляции и быстрого роста спроса на деньги данные меры являлись вполне оправданными. В то же время в условиях возросшей нестабильности на мировых финансовых рынках Банку России необходимо следить за ситуацией на рынке межбанковского кредитования, чтобы не допустить кризиса ликвидности. Насколько успешно Банк России справится с данной задачей, покажет время.

6.2. Инфляционные процессы в период после кризиса 1998 г.

Финансовый кризис 1998 г. привел к резкому ускорению инфляции: по итогам 1998 г. индекс потребительских цен (ИПЦ) составил 84,4% по сравнению с 11% годом ранее (рис. 6.2). Однако уже с 1999 г. началось замедление инфляции, продолжавшееся вплоть до 2006 г., по итогам которого ИПЦ не превысил 9,1%. Но в 2007 г. снижение ИПЦ прекратилось, так как потребительские цены выросли за год в среднем по стране на 11,9%. Рассмотрим динамику инфляционных процессов на протяжении 1999—2007 гг. более подробно и попытаемся понять, какие факторы оказывали наиболее серьезное влияние на инфляционные процессы.

В группе продовольственных товаров цены за 9 лет выросли на 255% (табл. 6.1). При этом в 2007 г. впервые с 1999 г. продовольственные товары внесли большой вклад в прирост ИПЦ, чем платные услуги населению. За 1999—2007 гг. основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание хлеба и хлебобулочных изделий (+398,3%), молока и молочной продукции (+314,4%), мяса и птицы (+300,8%), рыбы и морепродуктов (+285,3%), крупы и бобовых (+234,8%), макаронных изделий (+209,1%), подсолнечного масла (+154,6%) и сливочного масла (+142,3%). Платные услуги населению подорожали за девять лет на 650,9%. Сильнее всего выросли цены на жилищно-коммунальные услуги (+1147,9%), услуги организаций культуры (+751%), услуги дошкольного воспитания (+572,8%), услуги пассажирского транспорта (+513,8%) и санаторно-оздоровительные услуги (+483,3%). Что касается непродовольственных товаров, то за 9 лет они подорожали в среднем на 190,4%. В 1999—2007 гг. больше всего



Источник. Росстат.

Рис. 6.2. Динамика ИПЦ и БИПЦ¹ в РФ в 1999—2007 гг., %

увеличились цены на строительные материалы (+269,4%) и автомобильный бензин (+695,1%).

Из приведенных в табл. 6.1 данных видно, что важнейшими компонентами инфляции в 1999—2007 гг. стал рост тарифов на услуги ЖКХ, а также увеличение стоимости автомобильного бензина: услуги ЖКХ подорожали за рассматриваемый период более чем в 12 раз, а бензин — почти в 8 раз. Стоит отметить, что в 2007 г. наибольший прирост цен был зафиксирован в группе продовольственных товаров. При этом цены на платные услуги населению, напротив, росли значительно медленнее, чем в предыдущие годы.

Напомним, что в 2008 г. ЦБ РФ планирует снизить инфляцию до уровня 8—8,5%. Такая задача представляется нам совершенно нереалистичной с учетом значительного ускорения инфляции и роста денежной массы во второй половине 2007 г. и запланированных на 2008 г. дополнительных расходов бюджета. В соответствии с результатами сценарного прогноза ИЭПП ИПЦ в 2008 г. составит 13—14%. Отметим, что единственным годом, по итогам которого органам государственной власти удалось не превысить свой официальный прогноз по инфляции, был 2006-й.

Стоит отметить, что основной вклад в рост потребительских цен в прошедшие годы вносили монетарные факторы. При этом инфляционные процессы в РФ характеризуются большой инерционностью, что не позволяет быстро снизить темп

¹ Базовый индекс потребительских цен (БИПЦ) — показатель, отражающий уровень инфляции на потребительском рынке с исключением сезонного (цены на плодоовощную продукцию) и административного (тарифы на регулируемые виды услуг и др.) факторов, который также рассчитывается Росстатом.

роста ИПЦ мерами денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики. В такой ситуации значительный рост бюджетных расходов, а также сокращение налоговой нагрузки могут создать дополнительные препятствия для снижения инфляции.

На наш взгляд, ускорение инфляции в 2007 г. являлось сопутствующим фактором быстрого экономического роста, достигнутого в том числе за счет масштабных государственных инвестиций. Происходящий рост экономики с большой долей условности может быть определен как длительная фаза подъема в деловом цикле, который, по нашему мнению, был вызван совместным действием целого ряда благоприятных внешних и внутренних факторов. Однако ни одной стране (включая «Страны-тигры» Юго-Восточной Азии, Японию и даже СССР) не удалось избежать циклического характера экономического развития. Экономический подъем неизбежно тормозится вследствие снижения эффективности производства, вызываемого целым комплексом причин. В ходе экономического развития различные отрасли развиваются разными темпами, что неизбежно вызывает возникновение межотраслевых диспропорций, снижающих эффективность экономики. Вследствие ограниченности факторов производства длительный период роста приводит к вовлечению в производство неэффективных факторов: производственных мощностей, рабочей силы, сырьевых ресурсов. Процессы снижения эффективности вовлекаемых ресурсов вызывают замедление экономического роста и одновременно ускорение инфляционных процессов.

Окончание фазы подъема, когда экономический рост упирается в ограниченность эффективных факторов производства, а их дальнейшее вовлечение в эксплуатацию приводит к росту не только экономики, но и цен, принято называть «перегревом». Одновременно с проблемами эффективности использования ресурсов в реальном секторе возникают финансовые проблемы, порождаемые ожиданиями экономических агентов: на финансовых рынках, рынках недвижимости спекулятивная активность инвесторов приводит к возникновению «пузырей».

Понять со всей определенностью, на какой стадии делового цикла находится российская экономика, наверное, невозможно: слишком короток период развития нашей экономики как рыночной. Статистические ряды слишком коротки и не позволяют достоверно оценить совокупную факторную производительность, падение которой могло бы указать на начало «перегрева» в 2007—2008 гг. В то же время растущая с 2007 г. инфляция является определенным свидетельством в пользу гипотезы о начале стадии «перегрева» и необходимости скорректировать экспансионистскую денежную и бюджетную политику.

Заметим, что если наблюдается «перегрев» экономики, то наращивание государственных расходов (из-за усиления ограничений по вовлечению в экономику эффективных производственных ресурсов) вряд ли приведет к ее диверсификации и поддержанию высоких темпов роста. Скорее всего, вырастут лишь темпы роста цен. Если же дело в недостаточно хорошем инвестиционном климате и высоких рисках, которые в несырьевых отраслях не перекрываются доходностью, обеспечиваемой высокими ценами на мировых рынках, то бюджетные инвестиции, осуществляемые через государственные корпорации, также не являются рациональной политикой. Такие меры могут только в краткосрочном периоде частично компенсировать недостаточное развитие базовых общественных институтов, а при изменении внешнеэкономической конъюнктуры осуществляемые проекты рискуют остаться в стадии незавершенного строительства.

Таблица 6.1

Годовые темпы прироста цен на отдельные виды товаров и услуг в 1999—2007 гг., %

| Показатель | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 1999—2007 |
|----------------------------------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| ИПЦ | 36,5 | 20,2 | 18,6 | 15,1 | 12 | 11,7 | 10,9 | 9 | 11,9 | 279 |
| Продовольственные товары | 35,9 | 17,9 | 17,1 | 11 | 10,2 | 12,3 | 9,6 | 8,7 | 15,6 | 255 |
| Хлеб и хлебобулочные изделия | 70,2 | 16,5 | 12,4 | 4,9 | 30,4 | 16,7 | 3 | 11,1 | 22,4 | 398,3 |
| Молоко и молочная продукция | 38,7 | 21,1 | 16,6 | 5,9 | 13,1 | 12,8 | 10,5 | 8,7 | 30,4 | 314,4 |
| Мясо и птица | 33,5 | 28,3 | 28,5 | 2,7 | 8,9 | 19,6 | 18,6 | 5,9 | 8,4 | 300,8 |
| Рыба и морепродукты | 34,1 | 28,4 | 23 | 12,1 | 9,9 | 11,5 | 12,7 | 7,8 | 9 | 285,3 |
| Крупа и бобовые | 79,5 | -16,4 | -3,5 | 26,4 | 17 | 11,6 | 0,2 | 12,1 | 24,7 | 234,8 |
| Макаронные изделия | 40 | 8,4 | 11 | 6,5 | 14 | 14,6 | 1,9 | 4,7 | 23,6 | 209,1 |
| Масло подсолнечное | 9,8 | -9,3 | 42,2 | 6,5 | 7,6 | 2,1 | 2,1 | -1,2 | 52,3 | 154,6 |
| Масло сливочное | 3,6 | 4,1 | 4 | 12 | 11,4 | 6,8 | 8,2 | 6,8 | 40,3 | 142,3 |
| Непродовольственные товары | 39,2 | 18,5 | 12,7 | 10,9 | 9,2 | 7,4 | 6,4 | 6 | 6,5 | 190,4 |
| Бензин автомобильный | 169 | 25,7 | -8,6 | 20,4 | 16,8 | 31,3 | 15,8 | 10,9 | 8,5 | 695,1 |
| Строительные материалы | 46,6 | 26,4 | 17,1 | 11,1 | | 8,4 | 9,1 | 11,5 | 16,2 | 269,4 |
| Платные услуги населению | 34 | 33,7 | 36,9 | 36,2 | 22,3 | 17,7 | 21 | 13,9 | 13,3 | 650,9 |
| Жилищно-коммунальные услуги | 32,3 | 42,6 | 56,8 | 48,8 | 28,7 | 23,5 | 32,7 | 17,9 | 14 | 1147,9 |
| Услуги организаций культуры | 51,4 | 40,2 | 32,7 | 32,8 | 21,8 | 19,9 | 17,7 | 15,6 | 14,5 | 751 |
| Услуги дошкольного воспитания | 30,8 | 16,7 | 24,2 | 33,6 | 15,1 | 21,6 | 32,1 | 28,5 | 11,8 | 572,8 |
| Услуги пассажирского транспорта | 43,1 | 34,8 | 25,3 | 26 | 13,7 | 18 | 15,8 | 14,2 | 13,6 | 513,8 |
| Санаторно-оздоровительные услуги | 41,5 | 34,7 | 26,1 | 22,1 | 19 | 12,8 | 11,2 | 15,2 | 15,6 | 483,3 |

Источник. Росстат.

В завершение данного раздела сравним темпы роста потребительских цен в РФ и других странах СНГ (табл. 6.2).

Таблица 6.2

Индексы потребительских цен в странах СНГ в 2000—2007 гг., %

| Страна | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2000—2007 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Азербайджан | 2 | 2 | 3 | 2 | 7 | 10 | 8 | 17 | 63 |
| Армения | -1 | 3 | 1 | 5 | 7 | 1 | 3 | 4 | 25 |
| Беларусь | 169 | 61 | 43 | 28 | 18 | 10 | 7 | 8 | 1089 |
| Грузия | 4 | 5 | 6 | 5 | 6 | 8 | 9 | 9 | 65 |
| Казахстан | 13 | 8 | 6 | 6 | 7 | 8 | 9 | 11 | 92 |
| Кыргызстан | 19 | 7 | 2 | 3 | 4 | 4 | 6 | 10 | 69 |
| Молдова | 31 | 10 | 5 | 12 | 12 | 12 | 13 | 12 | 169 |
| Россия | 20 | 19 | 15 | 12 | 12 | 11 | 9 | 12 | 179 |
| Таджикистан | 24 | 37 | 10 | 17 | 7 | 8 | 12 | 22 | 245 |
| Украина | 28 | 12 | 1 | 5 | 9 | 14 | 9 | 13 | 133 |

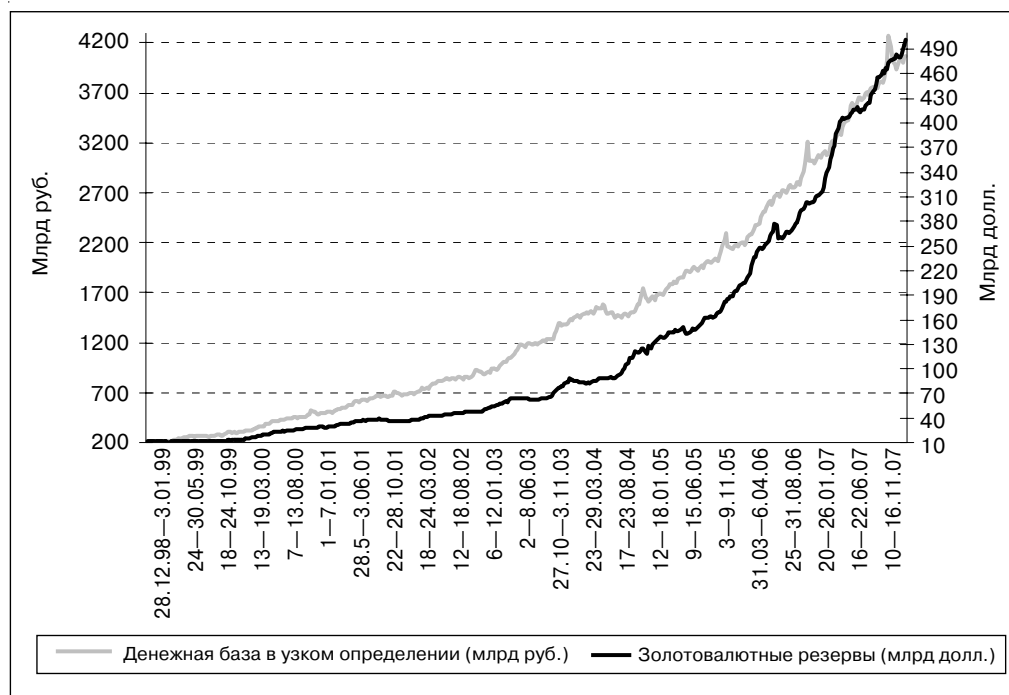
Источник. Межгосударственный статкомитет СНГ (<http://www.cisstat.com/>).

Можно заметить, что инфляция в РФ на протяжении всего рассматриваемого периода оставалась достаточно высокой даже по сравнению со странами СНГ. Как мы показали ранее, причиной все еще высоких темпов роста потребительских цен в РФ могут быть как рост денежного предложения, вызванный необходимостью поддержания стабильного курса рубля, так и немонетарные факторы, такие, как высокая монополизация рынков, быстрый рост мировых цен на продовольствие и регулируемых цен, в том числе на услуги ЖКХ, а также другие, не выясненные пока причины. В то же время, по нашим оценкам, демонополизация рынков, создание конкурентной среды в экономике является ключевым фактором снижения инфляции в ближайшие годы.

6.3. Состояние денежной сферы в 1999 — начале 2008 г.

В 1999—2008 гг. наблюдался существенный рост международных резервов РФ (рис. 6.3). Основными факторами роста стали рост цен на основные товары российского экспорта, прежде всего на нефть, а в 2006—2007 гг. — еще и масштабный приток частного капитала. Незначительные сокращения резервов наблюдались лишь в отдельные моменты и были обусловлены выплатами внешнего долга либо оттоком капитала из страны в результате нестабильности мирового финансового рынка. В марте 2008 г. объем золотовалютных резервов (ЗВР) превысил рекордный для всей истории РФ уровень в 500 млрд долл. США (ЗВР выросли более чем в 40 раз по сравнению с началом 1999 г.).

Для противодействия быстрому укреплению курса рубля Банк России был вынужден покупать поступающую в страну валюту, увеличивая тем самым предложение денег. Рассмотрим динамику денежного предложения более подробно.



Источник. ЦБ РФ.

Рис. 6.3. Динамика денежной базы и золотовалютных (международных) резервов в 1999–2008 гг.

За 1999–2007 гг. денежная база (в широком определении¹) увеличилась на 5,2 трлн руб. до 5,5 трлн руб. (почти в 21 раз) (табл. 6.3). Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января 2008 г. составляли 4,1 трлн руб. (выросли в 21,9 раза по сравнению с 1 января 1999 г.), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России — 802,2 млрд руб. (выросли в 28,4 раза), обязательные резервы — 221,6 млрд руб. (11,4 раза), депозиты кредитных организаций в Банке России — 270,3 млрд руб. (9,6 раза). В 2004 г. ЦБ РФ возобновил выпуск собственных облигаций, объем которых у кредитных организаций составил на 1 января 2008 г. 100,7 млрд руб., увеличившись в 10,4 раза по сравнению с 1 января 2005 г.

Стоит отметить, что быстрее всего денежное предложение росло в первые два года после кризиса, когда темпы прироста денежной базы в широком определении превышали 65% в год. Однако и на протяжении следующих лет темп прироста

¹ Денежная база в широком определении характеризует денежно-кредитные обязательства Банка России в национальной валюте, которые обуславливают рост денежной массы. Денежная база в широком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций), остатки на счетах обязательных резервов, депонируемых кредитными организациями в Банке России, средства на корреспондентских счетах (включая усредненные остатки обязательных резервов) и депозитных счетах кредитных организаций в Банке России, вложения кредитных организаций в облигации Банка России, средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, а также иные обязательства Банка России по операциям с кредитными организациями в валюте Российской Федерации.

ста денежной базы оставался высоким: в частности, в 2006 г. он превысил 40%, а в 2007 г. — 33%.

Рост в 1999—2007 гг. объема наличных денег в обращении и обязательных резервов коммерческих банков привел к расширению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы)¹ в 20,6 раза (рис. 6.3). При этом международные резервы ЦБ РФ увеличились за рассматриваемый период в 38,9 раза и составляли на 1 января 2008 г. 476,4 млрд долл. Опережающий рост международных резервов по сравнению с денежным предложением объясняется тем, что значительная часть поступающей в страну валюты с 2004 г. аккумулировалась в Стабилизационном фонде РФ, объем которого на 1 января 2008 г. составил 3849,1 млрд руб. (156,8 млрд долл. США, 11,8% ВВП). Денежная масса M2 в национальном определении² увеличилась с 1999 г. в 29,2 раза и составила на 1 января 2008 г. 13 272,1 млрд руб., или 40,2% ВВП (на 1 января 1999 г. денежный агрегат M2 равнялся 453,7 млрд руб. (17,3% ВВП)).

Таблица 6.3

Динамика денежной базы в широком определении в 2003—2007 гг., млрд руб.

| | 01.01.2003 | 01.01.2004 | 01.01.2005 | 01.01.2006 | 01.01.2007 | 01.01.2008 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Денежная база (в широком определении)</i> | 1232,6 | 1914,3 | 2380,3 | 2914,2 | 4122,4 | 5513,3 |
| <i>В том числе:</i> | | | | | | |
| наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций | 813,9 | 1224,7 | 1669,9 | 2195,4 | 3062,1 | 4118,6 |
| корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России | 169,7 | 304,9 | 480,4 | 508,6 | 638,1 | 802,2 |
| обязательные резервы | 201,1 | 267,4 | 121,7 | 161,4 | 221,1 | 221,6 |
| депозиты кредитных организаций в Банке России | 47,4 | 87,3 | 91,4 | 7,2 | 98,1 | 270,3 |
| облигации Банка России у кредитных организаций | — | — | 9,7 | 32,9 | 103,1 | 100,7 |
| обязательства Банка России по обратному выкупу ценных бумаг | 0,5 | 30,1 | 2,5 | — | — | — |
| средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России | — | — | 4,7 | 8,8 | — | — |

Источник. ЦБ РФ.

¹ Денежная база в узком определении является денежным агрегатом (одной из характеристик объема предложения денег), полностью контролирующимся ЦБ РФ. Она включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций) и остатки на счетах обязательных резервов по привлеченным кредитными организациями средствам в национальной валюте, депонируемых в Банке России.

² Денежный агрегат M2 в национальном определении представляет собой объем наличных денег в обращении (вне банков) и остатков средств в национальной валюте на счетах нефинансовых организаций и физических лиц, являющихся резидентами Российской Федерации.

Таким образом, денежное предложение в РФ на протяжении рассматриваемого периода быстро росло, в том числе вследствие увеличения расходов бюджета¹, что создавало предпосылки для повышенного инфляционного давления. Однако, учитывая все еще незначительную монетизацию ВВП РФ по сравнению с другими развитыми и развивающимися странами, удовлетворение спроса на деньги растущей экономики РФ требовало опережающего роста предложения денег по сравнению с ценами. Иными словами, в случае более низких бюджетных расходов Банк России, скорее всего, наращивал бы денежную базу монетарными средствами. Отметим, что в странах Восточной Европы монетизация ВВП превышает 60%, а во многих развитых странах — 100%, тогда как в РФ по итогам 2007 г. она равнялась 44%. В такой ситуации развитие экономики неизбежно требует роста денежного предложения. В то же время при значительном инфляционном давлении, обусловленном ростом бюджетных расходов и внешними факторами, стимулирующая денежно-кредитная политика представляется неоправданной.

Для оценки успешности усилий денежных и финансовых властей по стерилизации ликвидности проанализируем соотношение спроса на деньги и предложения². На рис. 6.4 приведены графики фактического предложения денег и оцененного спроса на деньги.

Можно заметить, что на протяжении 2007 г. предложение денег превышало спрос на деньги, что с учетом запаздывания влияния изменения денежного предложения на инфляционные процессы может привести к росту инфляции по итогам 2008 г. Фактическое значение ИПЦ, зафиксированное по итогам I полугодия 2008 г. (+8,8% по сравнению с +5,7% за аналогичный период 2007 г.), не противоречит данной гипотезе.

Отметим также, что, несмотря на увеличение денежной массы, денежный мультипликатор³ в РФ остается на низком уровне даже по сравнению со странами Восточной Европы, где он, как правило, существенно больше трех. На этом фоне значение 2,6, достигнутое в РФ к концу 2007 г., является не слишком значительным (рис. 6.5). В то же время с середины 2004 г. для мультипликатора характерен восходящий тренд, что свидетельствует о постепенном развитии банковской системы РФ. До середины 2004 г. значение мультипликатора колебалось в интервале 1,5—1,9.

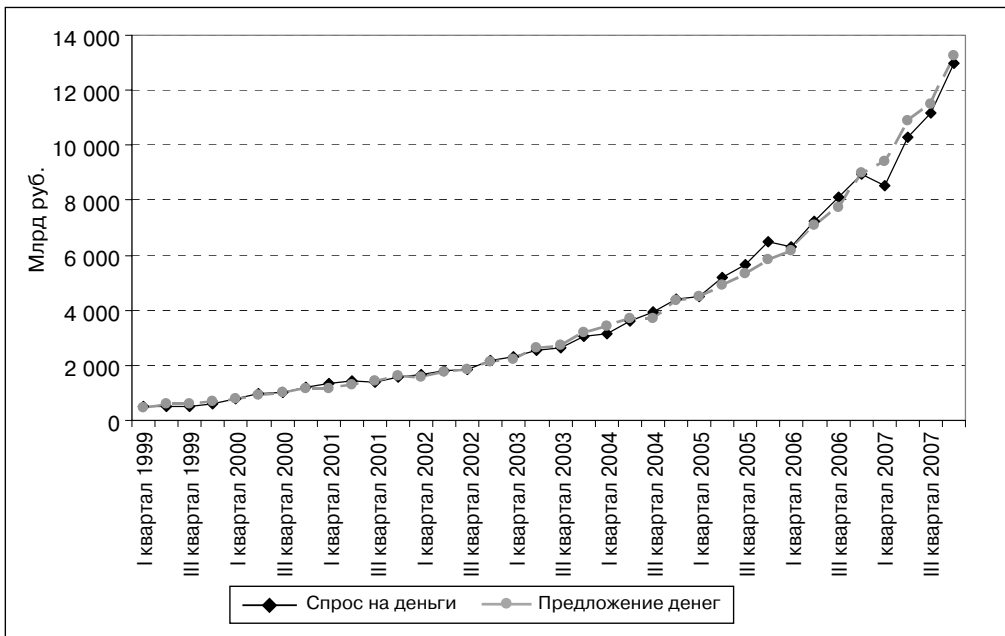
Таким образом, если исходить из полученных нами оценок, то увеличивающееся предложение денег, вызванное покупкой ЦБ РФ значительных объемов поступающей в страну валюты, опережало в 2007 г. спрос на деньги. На наш взгляд, в таких условиях дальнейшее снижение базовой инфляции будет сопряжено со

¹ Нарращивание остатков на счетах правительства в ЦБ РФ, а также увеличение бюджетного профицита позволяет «изъять» деньги из экономики и таким образом снизить денежное предложение либо уменьшить темпы его роста. Соответственно рост бюджетных расходов за счет сокращения профицита бюджета либо расходования средств правительства на счетах в Банке России эквивалентен расширению денежного предложения.

² Оценивается уравнение спроса на деньги вида $\frac{M_t}{GDP_t} = a_0 + a_1 Y_t + a_2 \Delta p_t + a_3 t + \epsilon_t$, где M_t — денежная масса M2, — номинальный ВВП, GDP_t — объем ВВП (в ценах 1995 г.), Δp_t — индекс потребительских цен, t — время. Оценивание осуществлялось на квартальных данных за 1999—2006 гг., сезонность была исключена. Полученные остатки могут быть проинтерпретированы как избыточное предложение денег, так как в левой части уравнения находится индикатор денежного предложения, а с помощью факторов, стоящих в правой части уравнения, оценивается спрос на деньги.

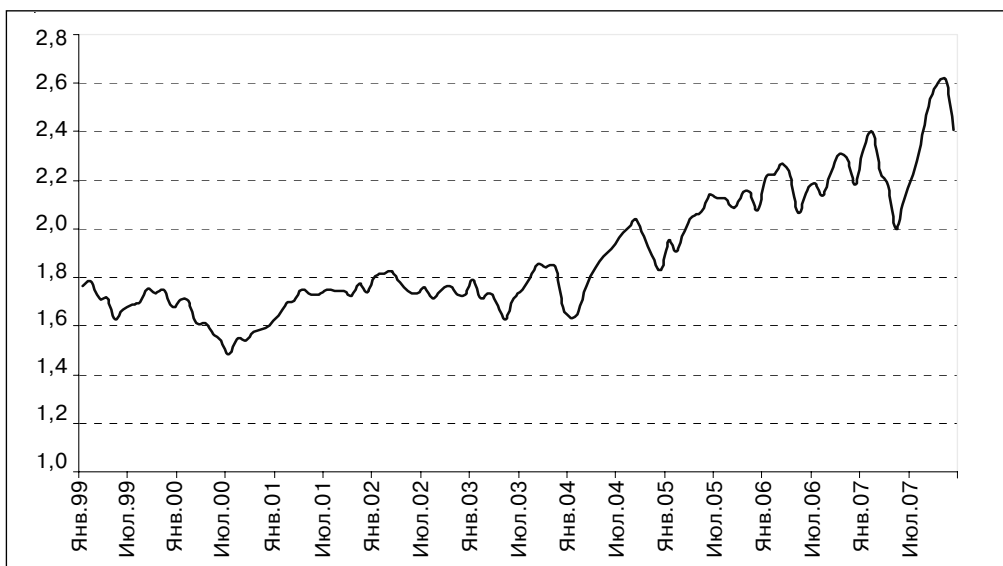
³ Денежный мультипликатор отражает степень развития финансовой системы страны и показывает, на сколько рублей увеличивается денежная масса в стране в результате роста денежной базы на 1 руб.

значительными трудностями, особенно учитывая тот факт, что монетизация ВВП РФ по-прежнему невелика, а предложение денег растет достаточно быстро.



Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.4. Динамика спроса на деньги и предложения денег (рассчитанного по денежному агрегату М2) в I квартале 1999 — IV квартале 2007 г.



Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.5. Денежный мультипликатор в РФ в 1999—2007 гг.

Для анализа основных факторов увеличения денежного предложения на указанном промежутке времени рассмотрим теперь более подробно состояние платежного баланса и динамику обменного курса рубля в 1999—2007 гг.

6.4. Платежный баланс и валютный курс РФ в 1999—2007 гг.

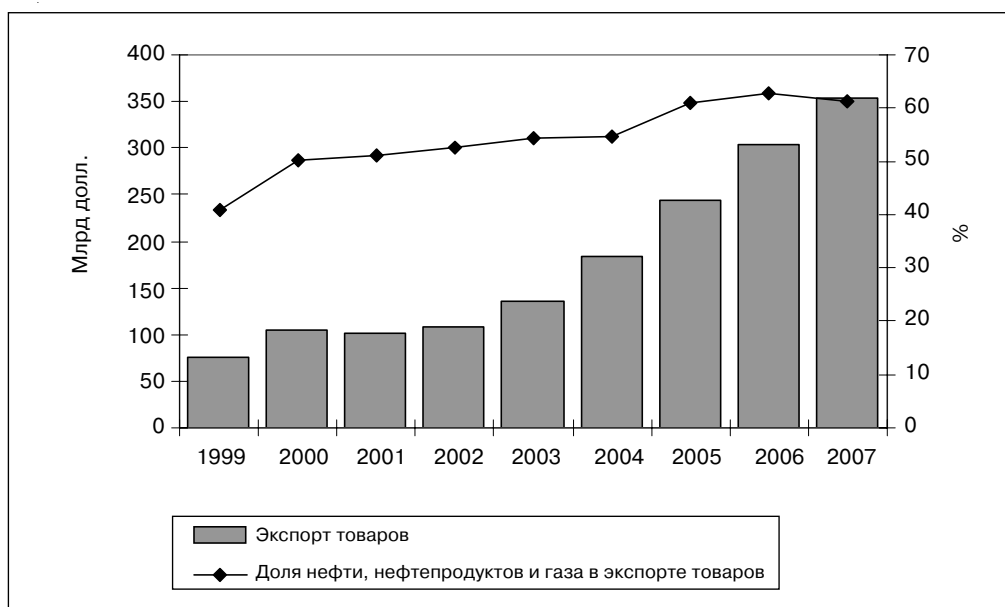
Устойчивость платежного баланса РФ в 1999—2007 гг. поддерживалась преимущественно за счет рекордных объемов экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. После кризиса 1998 г. вследствие значительной девальвации рубля, а также роста цен на нефть сальдо текущего счета платежного баланса резко выросло: если по итогам 1998 г. оно равнялось 0,2 млрд долл., то в 1999 г. достигло 24,6 млрд долл. В то же время на протяжении 2001—2002 гг. сальдо текущего счета сокращалось, что было вызвано стагнацией экспорта в стоимостном выражении при одновременном бурном увеличении импорта. Однако в 2003 г. после возобновления высоких темпов роста цен на энергоносители сальдо текущего счета вновь начало расти и достигло 94,3 млрд долл. по итогам 2006 г. Но объем импорта увеличивался опережающими темпами, что вызвало сокращение сальдо текущего счета платежного баланса на 18,7% в 2007 г.

Что касается сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, то за 1999—2007 гг. Россия прошла путь от значительного оттока капитала до притока частного капитала в страну. В 2006 г. впервые в посткризисный период сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами стало положительным, а по итогам 2007 г. оно выросло до 75 млрд долл. и лишь незначительно уступало по абсолютной величине сальдо текущего счета (табл. 6.4).

Согласно статистике Банка России, положительное сальдо счета текущих операций за 1999—2007 гг. составило 484,7 млрд долл. (годовое сальдо выросло в 3,1 раза), в том числе годовое положительное сальдо торгового баланса выросло в 3,6 раза (с 36 млрд в 1999 г. до 128,7 млрд долл. в 2007 г.). При этом экспорт товаров вырос в 4,7 раза (с 75,6 млрд до 354 млрд долл.), а импорт товаров увеличился в 5,7 раза (с 39,5 млрд до 225,3 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила в 2007 г. 61,3% в общей величине экспорта (в 1999 г. — лишь 41%) (рис. 6.6). Таким образом, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 6.7, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России проявлялась в течение всего рассматриваемого периода.

Дефицит баланса услуг составил в 1999—2007 гг. 101 млрд долл., причем в 2007 г. он был в 4,6 раза выше, чем в 1999 г. Экспорт услуг составил за 9 лет 175 млрд долл.; по сравнению с 1999 г. в 2007 г. он оказался больше на 29,5 млрд долл. (в 4,3 раза). Импорт услуг стал больше в 4,4 раза и достиг 58,3 млрд долл. в 2007 г.

Баланс оплаты труда в 1999—2007 гг. уменьшался (увеличивался по модулю) и составил в 2007 г. -7,1 млрд долл. (в 1999 г. он равнялся +0,2 млрд долл.). Данная тенденция отражает рост привлекательности российского рынка труда по сравнению с соседними странами, прежде всего странами СНГ. Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2007 г. по сравнению с 1999 г. вырос в 2,7 раза и составил 21,8 млрд долл. Увеличение отрицательного сальдо баланса инвестиционных до-



Источник. ЦБ РФ.

Рис. 6.6. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1999–2007 гг.

ходов происходило вследствие роста внешней задолженности частного сектора, на обслуживание которой они тратят все больше средств. Инвестиционные доходы к получению увеличились с 3,5 млрд до 43,7 млрд долл., что определялось существенным ростом этого показателя по органам денежно-кредитного регулирования (до 17,2 млрд долл.¹) и нефинансовым предприятиям (с 0,1 млрд до 20,8 млрд долл.). Аналогичным было увеличение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям (с 1,6 млрд до 53,1 млрд долл.) и банкам (с 0,5 млрд до 9,9 млрд долл.), что определило рост общих доходов к выплате с 11,4 млрд до 65,6 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов в 2007 г. составил ?3,5 млрд долл. (+0,6 млрд долл. в 1999 г.).

Таблица 6.4

Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 1999–2007 гг., млрд долл.

| Показатель | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Счет текущих операций | 24,6 | 46,8 | 33,9 | 29,1 | 35,4 | 59,5 | 84,4 | 94,3 | 76,6 |
| С чет операций с капиталом и финансовыми инструментами* | -14,3 | -21,7 | -16,2 | -11,2 | -0,8 | -7,8 | -14,6 | 5,8 | 75 |
| Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» — рост резервов) | -1,8 | -16 | -8,2 | -11,4 | -26,4 | -45,2 | -61,5 | -107,5 | -148,9 |

¹ Столь значительный рост доходов к получению органами денежно-кредитного регулирования связан с инвестированием значительно выросших золотовалютных резервов.

Окончание табл. 6.4

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|--|-------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Чистые ошибки и пропуски | -8,6 | -9,2 | -9,5 | -6,5 | -8,2 | -6,4 | -8,3 | 7,5 | -2,7 |
| Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» — снижение долга) | -10,2 | -18,2 | -13,7 | 6 | 33,7 | 27,5 | 43,9 | 53,4 | 149 |
| Изменение внешнего государственного долга РФ | -9,5 | -20,3 | -17,5 | -6,8 | 1,7 | -0,6 | -23,1 | -33,2 | -2,2 |
| Изменение внешнего долга частного сектора РФ | -0,7 | 2,1 | 3,8 | 12,8 | 32 | 28,1 | 67,1 | 86,8 | 151,2 |

* Без учета валютных резервов.

Источник. ЦБ РФ.

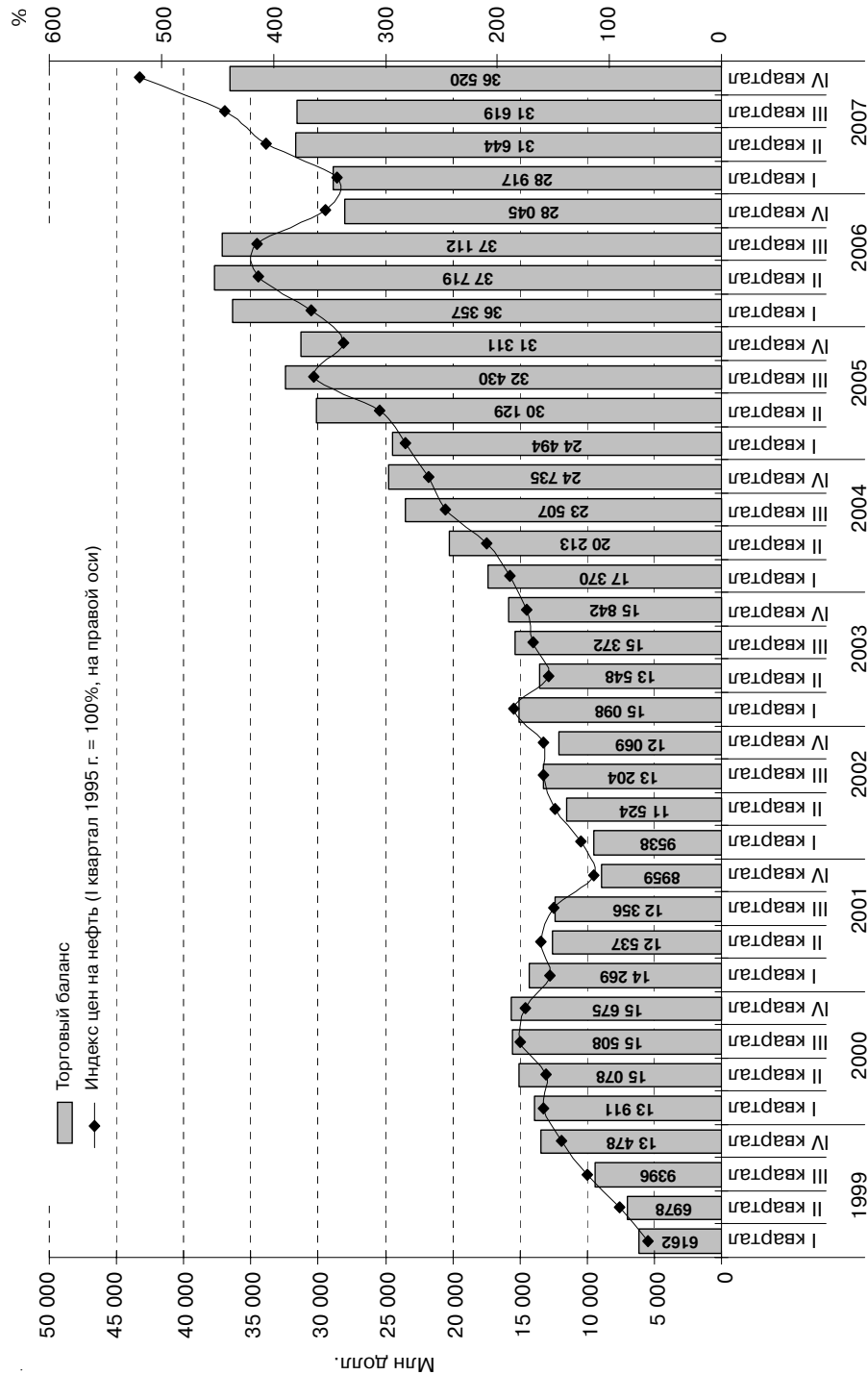
Таким образом, в 1999—2007 гг. основными тенденциями в динамике показателей платежного баланса России стали опережающий рост импорта товаров и услуг по сравнению с их экспортом, быстрое увеличение отрицательного сальдо баланса оплаты труда и баланса инвестиционных доходов на фоне роста доходов к получению по инвестициям органов денежно-кредитного регулирования, а также возрастание доли товаров ТЭК в стоимостном объеме российского экспорта.

Мы полагаем, что в ближайшие несколько лет большинство данных тенденций получит дальнейшее развитие, что может привести к обнулению сальдо текущего счета платежного баланса.

В 2007 г. второй год подряд на протяжении посткризисного периода наблюдался профицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, достигший 75 млрд долл. За 1999—2007 гг. сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами составило -5,8 млрд долл., однако оно варьировалось от -21,7 млрд долл. в 2000 г. до 75 млрд долл. в 2007 г. Баланс капитальных трансфертов в 1999—2007 г. составил -38,1 млрд долл., что стало следствием списания долга ряда стран перед РФ. Таким образом, без учета капитальных трансфертов в 1999—2007 гг. наблюдался профицит финансового счета в размере 32,1 млрд долл.

Прирост иностранных обязательств экономики по итогам периода составил 363,9 млрд долл., что соответствует росту в 153 раза за 1999—2007 гг.

Федеральные органы управления на протяжении практически всего рассматриваемого периода (за исключением 1999 г.) являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 97,1 млрд долл., что в основном стало результатом досрочного погашения внешнего государственного долга РФ. По субъектам Российской Федерации сокращение внешних обязательств составило 1,3 млрд долл., а органам денежно-кредитного регулирования — 9,5 млрд долл. Постепенное расширение активности банковского сектора по привлечению иностранного капитала привело к тому, что прирост обязательств этого сектора за 9 лет достиг 163 млрд долл. Инвестиции нерезидентов в реальный сектор за 1999—2007 гг. составили 305,8 млрд долл. (122,9 млрд долл. в 2007 г. против 2,1 млрд долл. в 1999 г.). Таким образом, инвестиции нерезидентов в нефинансовый сектор в 1999—2007 гг. значительно превысили инвестиции в банковский сектор. При этом порядка 40% всех инвестиций в нефинансовый сектор являлись прямыми инвестициями (121,2 млрд долл.), а 56% инвестиций приходилось на ссуды и займы (172,1 млрд долл.). Отметим, что иностранные инвестиции в РФ начали быстро увеличиваться лишь в 2003 г., до этого (на протяжении 1999—2002 гг.) они оставались незначительными, причем ключевую роль играли портфельные и прочие инвестиции.



Источники: ЦБ РФ; IFS; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.7. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 1999—2007 гг.

Иностранные активы резидентов увеличились за 1999—2007 г. на 331,9 млрд долл. Иностранные активы федеральных органов управления вследствие списания внешнего долга ряда стран перед РФ сократились на 42,3 млрд долл. Внешние активы органов денежно-кредитного регулирования снизились на 0,6 млрд долл., а банковского сектора — выросли на 80 млрд долл.

Годовой вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств за восемь лет увеличился в 7,6 раза и составил за весь период 294,7 млрд долл. Объем своевременно не полученной экспортной выручки, не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводов по фиктивным операциям с ценными бумагами вырос в 2007 г. до 27,6 млрд долл. по сравнению с 5,1 млрд долл. в 1999 г. На фоне роста активов по статьям «прямые и портфельные инвестиции» (120,5 млрд долл.) и «торговые кредиты и авансы» (21 млрд долл.) существенно сократился объем накопленной сектором наличной иностранной валюты (на 31,2 млрд долл.). Иными словами, при наблюдавшемся на протяжении значительной части рассматриваемого периода укреплении рубля население и корпорации активно избавлялись от валюты.

Увеличение предложения иностранной валюты за счет как ее притока из-за рубежа, так и продажи нефинансовым сектором РФ привело к росту реального эффективного курса рубля: за 9 лет он увеличился более чем в 2 раза (рис. 6.8). При этом, как мы отмечали выше, ЦБ РФ активно скупал поступающую в страну валютную выручку, сдерживая номинальное укрепление национальной валюты, одновременно усиливая укрепление рубля за счет ускорения инфляции.

При анализе динамики номинального курса рубля к доллару США и евро можно выделить два подпериода. До начала 2003 г. обменный курс рубля снижался как к доллару США, так и к евро. Однако с 2003 г. рубль начал укрепляться к доллару США, что на фоне ослабления доллара США к евро на мировом валютном рынке и курса ЦБ РФ на избежание чрезмерного укрепления рубля в реальном выражении привело к значительному удешевлению рубля по отношению к евро. Если в конце 1998 г. курс рубля к доллару США равнялся 20,65 руб. за доллар, то в начале 2008 г. он не превышал 24,5 руб. за доллар. При этом в конце 2002 г. курс рубля составлял порядка 31,8—32 руб. за доллар США.

В начале 2005 г. Банк России объявил о начале применения нового операционного ориентира для курсовой политики — бивалютной корзины, состоящей из доллара США и евро. Из рис. 6.8 можно заметить, что ЦБ РФ осуществлял интервенции на валютном рынке таким образом, чтобы стоимость бивалютной корзины не сильно отклонялась от уровня 30 руб.

Заметим, что из-за масштабного поступления валюты в страну, даже несмотря на усилия ЦБ РФ, за 2000—2007 гг. реальный эффективный курс рубля, по данным МВФ, вырос на 73%. При этом, например, в Казахстане прирост реального эффективного курса национальной валюты за аналогичный период составил 6,5%, в Армении — 22, а на Украине — 12%.

Как мы уже отмечали выше, одной из важнейших характеристик платежного баланса РФ на протяжении рассматриваемого периода стало постепенное сокращение отрицательного сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами в 1999—2004 гг. с последующим его переходом в область положительных значений и бурным ростом. За восемь лет чистый приток капитала в нефинансовый сектор достиг 45,1 млрд долл. (максимальный чистый отток капитала был зафиксирован в 2000 г. — 25,4 млрд долл., а максимальный приток, составивший 82,1 млрд долл., — в 2007 г.) (рис. 6.9). Причем если за 1999—2004 гг. чистый отток капитала достиг 81 млрд долл., то в 2005—2007 гг. в страну поступило 126,1 млрд долл.



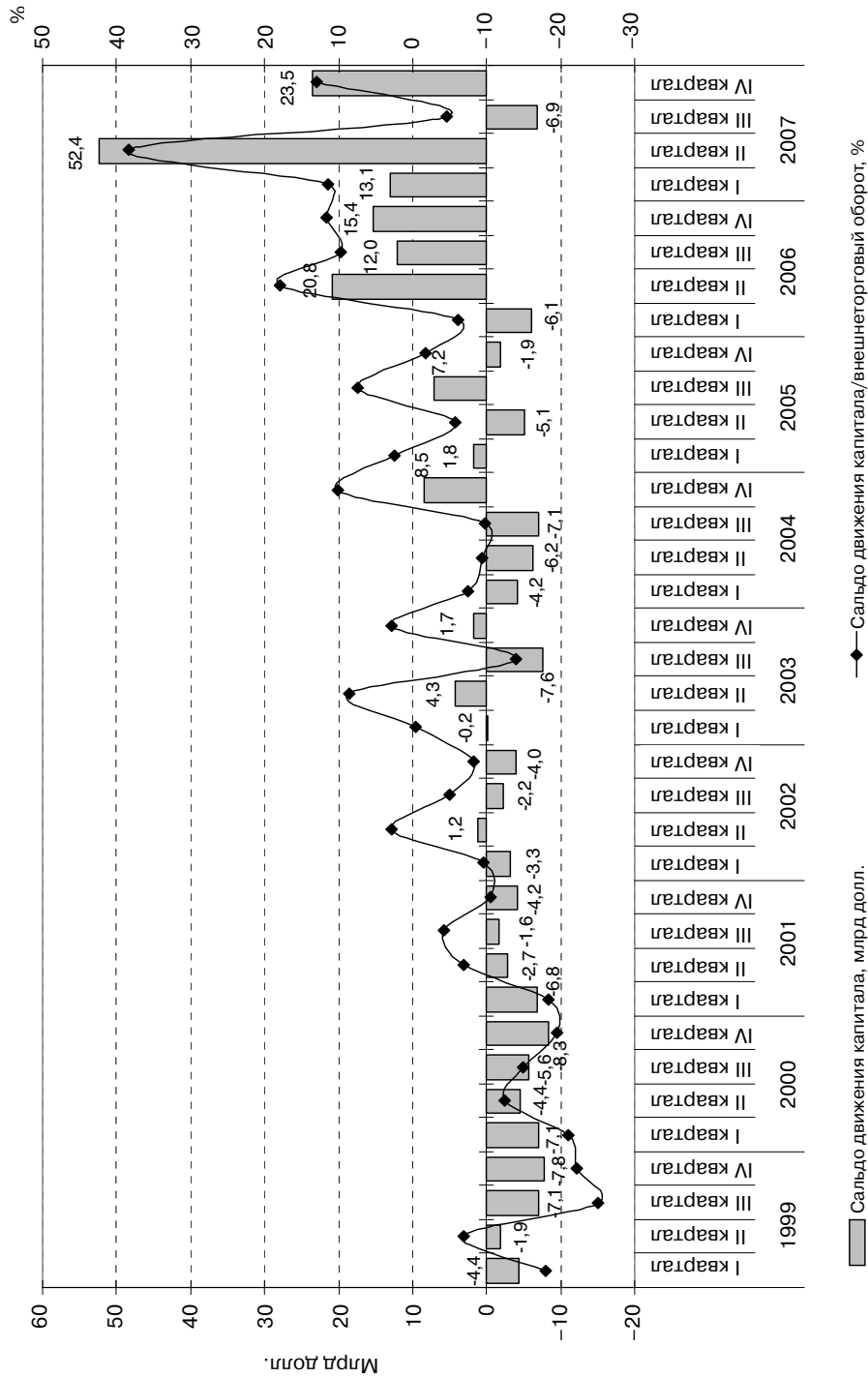
Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.8. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 — декабре 2007 г.

Изменение динамики притока капитала в России объясняется прежде всего значительной активностью национальных компаний и банков по привлечению кредитов и займов из-за границы вследствие бурного развития экономики, снижения страновых рисков. Иностранцы инвесторы, в свою очередь, охотно одалживают средства резидентам РФ в условиях хорошей макроэкономической динамики страны. Отток капитала из страны в III квартале 2007 г. объясняется кризисными явлениями на мировом финансовом рынке, начавшимися в августе (см. следующий раздел настоящей главы). В то же время в IV квартале приток капитала возобновился и достиг 23,5 млрд долл., что превышает значение I квартала 2007 г. Заметим также, что сверхбыстрый приток капитала во втором квартале 2007 г. (52,4 млрд долл.) объясняется прежде всего проведением IPO Сбербанком РФ, Внешторгбанком и рядом компаний энергетического сектора. Вследствие нестабильности на мировом финансовом рынке в первой половине 2008 г. также наблюдался отток капитала из страны, однако в среднесрочной перспективе (1—3 года) приток капитала, скорее всего, возобновится.

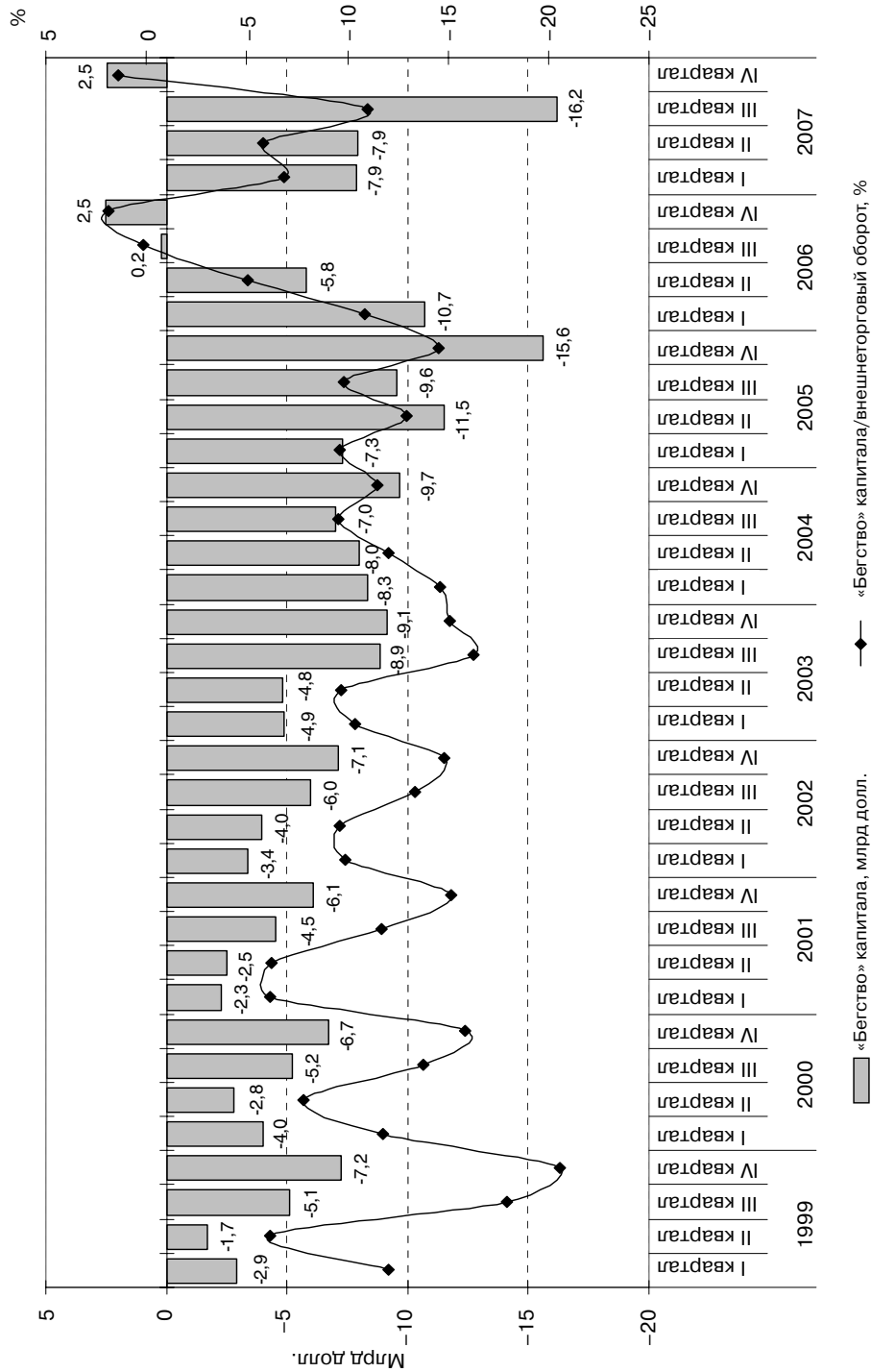
Несмотря на постепенное увеличение притока частного капитала в страну, «бегство» капитала из РФ на протяжении всего рассматриваемого периода оставалось на высоком уровне. В 1999—2007 гг. неофициальный отток капитала из страны («бегство» капитала) (рис. 6.10) достиг, по нашим оценкам¹, порядка 220 млрд долл. Причем наибольший объем «бегства» капитала был зафиксирован в III квартале 2000 г. и составил 16,2 млрд долл. В то же время доля «бегства» капитала во внешнеторговом обороте постепенно снижалась. Более того, в 2006—2007 гг. было зафиксировано три квартала, по итогам которых «бегства» капитала не наблюдалось.

¹ «Бегство» капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».



Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.9. Динамика чистого оттока капитала в 1999—2007 гг.



Источники: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6.10. Динамика бегства капитала в 1999—2007 гг.

На наш взгляд, сохраняющиеся значительные объемы «бегства» капитала из страны отражают как увеличение масштаба российской экономики, так и все еще значительные страновые риски. Кроме того, данная тенденция объясняется практикой ухода от налогообложения — капитал вывозится из страны, а затем реинвестируется под офшорным именем. В то же время уменьшение отношения «бегства» капитала к внешнеторговому обороту указывает на некоторое снижение страновых рисков и создает основу для сокращения объема «бегства» капитала в будущем.

6.5. Финансовая стабильность на протяжении посткризисного периода

Восстановление экономики после финансового кризиса 1998 г. сопровождалось бурным развитием финансовой системы. При этом рост количественных показателей не всегда сопровождался адекватными качественными изменениями. В то же время сверхблагоприятная экономическая конъюнктура позволила российскому финансовому сектору избежать серьезной нестабильности в течение рассматриваемого периода. Однако кризисные явления в банковской системе в 2004 г., а также некоторый рост финансовой нестабильности во второй половине 2007 г. продемонстрировали, что даже значительные международные резервные активы, быстрый экономический рост и профицит государственного бюджета не могут служить гарантией отсутствия проблем в финансовой системе РФ. В данном разделе мы рассмотрим оба эпизода финансовой нестабильности, а также дадим оценку вероятности возникновения финансовой нестабильности в краткосрочной перспективе.

Безусловно, одним из наиболее важных событий в финансовой сфере стали события в банковском секторе, наблюдавшиеся в мае — июле 2004 г. В частности, в мае Центральный банк РФ объявил об отзыве лицензии и введении временного управления в «Содбизнесбанке», занимавшем по итогам I кв. 2004 г. 109-е место среди российских банков по размеру активов¹. В связи с этим, опасаясь дальнейших действий ЦБ РФ, остальные участники рынка прекратили деловые отношения и с банком «Кредиттраст» (67-е место по объему активов на 1 апреля 2004 г.), владельцы которого являлись одновременно и собственниками «Содбизнесбанка». Лицензия у этого банка была отозвана 24 июня 2004 г. Примечательно, что информация о подозрениях в отношении данных банков в отмывании денег соответствовала мнению большинства участников рынка, которые ограничивали деловые отношения с «Содбизнесбанком» и «Кредиттрастом» задолго до действий ЦБ РФ. В этой ситуации меры, принятые Банком России, хотя и были, очевидно, запоздалыми, воспринимались банковским сообществом и вкладчиками как нормальный процесс «чистки» банковской системы и не должны были привести к возникновению паники и кризисных явлений в банковской системе.

Однако в конце мая появились заявления руководителей Банка России и Комитета по финансовому мониторингу РФ (КФМ РФ), что у них якобы имеются более широкие списки банков, подозреваемых в отмывании денег, в отношении которых в ближайшее время будут приняты соответствующие меры. С нашей точки зрения, именно эти действия ЦБ и КФМ РФ стали основной причиной

¹ По данным ЦЭА «Интерфакс».

роста недоверия на межбанковском рынке и сокращения лимитов, определяемых крупнейшими российскими банками, в том числе государственными, для кредитования в первую очередь средних банков. Соответственно у банков, являвшихся крупнейшими заемщиками на рынке МБК (например, «Гута-банк», «Павелецкий», «Диалог-оптим» и др.), возникли проблемы с обслуживанием своих текущих обязательств перед другими банками. Информация об этом стала причиной «набега» вкладчиков в первую очередь на указанные банки, а потом и на банки, воспринимавшиеся населением как ненадежные (например, попавшие в распространявшиеся в прессе и в Интернете списки «проблемных» банков). К числу таких банков можно отнести «Гута-банк», «Альфа-банк», «Импэксбанк», «Мастер-банк», «Бин-банк», «МДМ» и др. Пик «набега» пришелся на первую половину июля. Однако практически все банковские учреждения (кроме «Гута-банка») сумели устоять и сохранить свои позиции на рынке частных вкладов в июне—июле 2004 г. Всего за июнь—сентябрь 2004 г. лицензии были отозваны только у 9 московских банков (в скобках — место по размеру активов на 1 апреля 2004 г.): «Кредиттраста» (67), «Промэксимбанка» (361), Коммерческого банка сбережений (351), Мосжилстройбанка (1217), «РИКОМ» (975), «Диалог-оптим» (58), «Павелецкого» (169), «Меритбанка» (210) и «Финансторгбанка» (513) и у одного банка из Республики Коми — Банка сбережений и развития (663).

Таким образом, с нашей точки зрения, события лета 2004 г. являлись одним из проявлений локальной нестабильности российской банковской системы, связанной с ее структурными и институциональными особенностями: большое количество малых и средних банков; в целом пассивное отношение ЦБ РФ к банкам, обсуживающим теневые и полулегальные операции (о чем известно большинству участников рынка); низкая капитализация банковской системы; большая зависимость средних и мелких банков от рынка МБК и т. д. С точки зрения агрегированных данных можно отметить, что в целом за период с мая по июль 2004 г. наблюдался рост (в том числе в реальном выражении) активов банковской системы и депозитов населения (как до востребования, так и срочных). По итогам III квартала 2004 г. сокращение активов было отмечено лишь у 9 из 50 крупнейших российских банков по размеру активов (отметим, что у «Гута-банка» активы за квартал выросли на 20%). Масштабы государственной поддержки банковского сектора также были, с нашей точки зрения, незначительными: фактически основной мерой политики ЦБ РФ стало снижение с 8 июля 2004 г. норматива отчислений в Фонд обязательного резервирования с 7 до 3,5%. Однако, принимая во внимание степень концентрации на рынке депозитов населения, можно сказать, что основная сумма возвращенных благодаря данной мере в банковский сектор средств досталась Сбербанку РФ и нескольким крупнейшим банкам, которые имели возможность решить свои текущие проблемы и без этого.

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

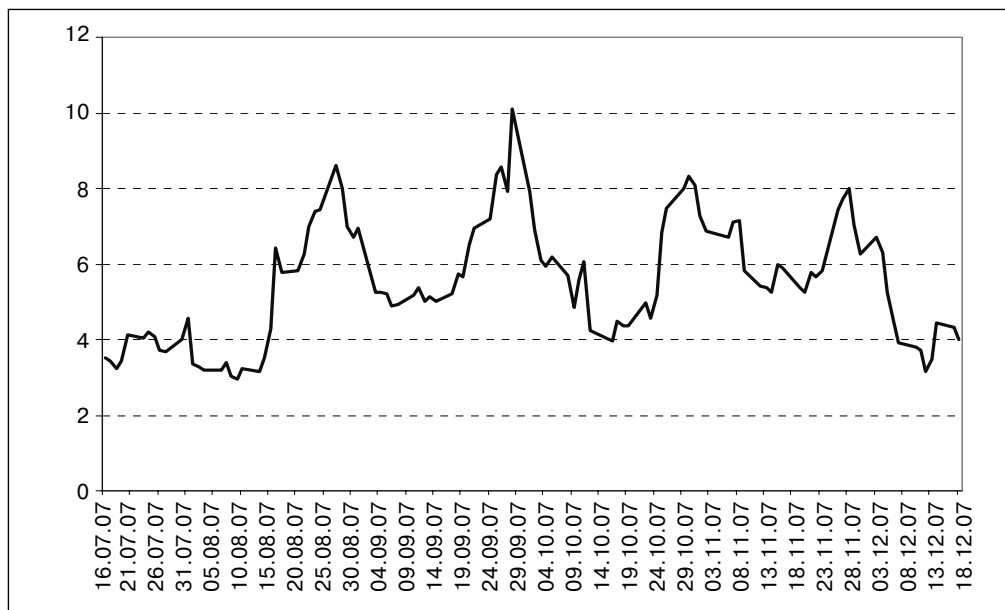
кредитного регулирования), поскольку, во-первых, сам Внешторгбанк РФ не испытывал трудностей в этот период, а во-вторых, сумма, потраченная на приобретение «Гута-банка» (1 млн руб.), была во много раз меньше суммы полученного кредита. Также, с нашей точки зрения, не могут быть отнесены к затратам на «спасение» банковской системы и расходы владельцев частных банков (например, «Альфа-банка»), направленные на поддержание устойчивости и ликвидности их банков в условиях «набега» вкладчиков, поскольку они были в значительной мере вызваны низкой капитализацией банков и ошибками в управлении временной структурой активов и обязательств.

В отличие от ситуации 2004 г. нестабильность на внутреннем финансовом рынке РФ во второй половине 2007 г. была вызвана не внутренними, а внешними причинами. Уязвимость российской финансовой системы к изменению потоков капитала продемонстрировал кризис на рынке ипотечных ценных бумаг в США в августе 2007 г., оказавший влияние на российский финансовый сектор через отток капитала за границу и возникновение у кредитных организаций трудностей при привлечении ресурсов на внешнем рынке. Стоит отметить, что ужесточение условий кредитования за рубежом становится в последние годы особенно критичным для российских банков и нефинансовых компаний, так как внешняя задолженность частного сектора быстро растет, а погашение кредитов зачастую осуществляется за счет привлечения новых займов. Проблемы в финансовом секторе США и ряда других развитых стран резко ограничили объем свободного капитала, направляемого на рынки (кредитные, фондовые и пр.) развивающихся стран, в том числе России. Соответственно международный финансовый рынок был практически закрыт для российских банков, что исключало в краткосрочном периоде возможность рефинансирования иностранных займов и привлечения МБК из-за рубежа для обеспечения ликвидными средствами российского межбанковского рынка. Аналогичная ситуация в Казахстане, где доля иностранных обязательств достигает до 70% общего объема пассивов банков, привела в октябре 2007 г. к снижению суверенных кредитных рейтингов мировыми рейтинговыми агентствами (в России аналогичный показатель на 1 января 2008 г. составлял лишь 18%).

Рост неопределенности на мировых рынках способствовал оттоку капитала из России в результате «бегства» от рисков, что означало рост спроса на рублевые ресурсы клиентами банков для приобретения валюты и вывода капитала за границу¹. В этой ситуации банки увеличили спрос на внутреннем рынке МБК с целью обеспечения обязательств перед своими клиентами, что повлекло рост процентных ставок на рынке (рис. 6.11). Банк России, как и ранее, поддерживал ликвидность на денежном рынке только через кредитование узкого круга крупнейших банков.

Невозможность удовлетворить спрос на ликвидность на рынке МБК со стороны отдельных банков (либо из-за растущих процентных ставок, либо из-за низкой оценки финансового состояния этих банков со стороны банков, имеющих достаточные объемы ликвидных средств) порождала общее снижение уровня доверия в банковском секторе и еще больше ограничивала доступ к ликвидности для большинства мелких и средних банков.

¹ В то же время вследствие сохранения значительного положительного сальдо по текущему счету платежного баланса курс доллара к рублю продолжил падение на фоне снижения курса доллара ко всем основным мировым валютам.



Источник. ЦБ РФ.

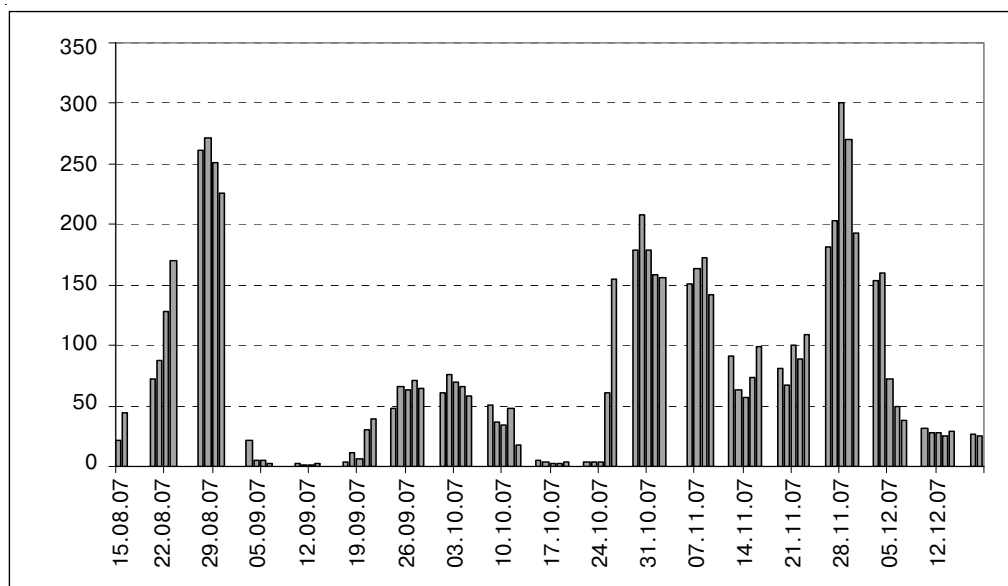
Рис. 6.11. Динамика ставки MIACR¹ в июле—декабре 2007 г., %

В отличие от 2004 г. в 2007 г. Банк России осуществлял рефинансирование крупнейших банков в гораздо больших объемах и под относительно низкий процент, что позволило в целом поддерживать уровень ликвидности в банковском секторе, дав при этом возможность отдельным банкам заработать на разнице процентов. Кроме того, в 2007 г. не было внешних негативных информационных сигналов о состоянии в банковском секторе (таких, как отзыв лицензии у «Содбизнесбанка» или заявление Росфинмониторинга о наличии «черного» списка банков в 2004 г.), что позволило удержать ситуацию в относительно спокойном состоянии.

Заметим, что в кризисных условиях кредиты ЦБ РФ, предоставляемые, в частности, в рамках операций прямого РЕПО, пользовались большим спросом. В кризисной ситуации условия таких кредитов стали привлекательными для банков, а следовательно, процентные ставки Банка России стали оказывать большее влияние на состояние денежного рынка. Такая ситуация является примером повышения роли процентной политики Банка России в проведении денежно-кредитной политики. При этом в условиях волатильности процента на межбанковском рынке ЦБ РФ значительно расширил список ценных бумаг, принимаемых в качестве обеспечения по операциям РЕПО, снизил дисконты по залогам, а также увеличил количество аукционов прямого РЕПО. Все указанные меры привели к увеличению доступности кредитов ЦБ. Иными словами, резкий рост объемов операций прямого РЕПО в августе—сентябре 2007 г. (рис. 6.12) стал следствием не только роста спроса на рефинансирование со стороны кредитных организа-

¹ Moscow Interbank Actual Credit Rate — средняя процентная ставка по предоставлению межбанковских кредитов коммерческими банками, взвешенная по объемам фактических сделок.

ций, но и увеличения предложения на рынке кредитов ЦБ. В частности, во время кризиса ликвидности на банковском рынке РФ в 2004 г. объем операций прямого РЕПО не превышал 40 млрд руб. в день, а осенью 2007 г. достигал 300 млрд руб. в день.



Источник. ЦБ РФ.

Рис. 6.12. Объемы операций прямого РЕПО в августе—декабре 2007 г., млрд руб.

Несмотря на увеличение доступности кредитов ЦБ, снижение процентной ставки по операциям «валютный своп» и уменьшение нормы обязательного резервирования, ситуация на межбанковском рынке России продолжала оставаться напряженной вплоть до декабря 2007 г. В конце каждого месяца ставки на рынке МБК резко росли, как и объем операций прямого РЕПО (см. рис. 6.12): в частности, в конце ноября объемы операций прямого РЕПО превышали соответствующие уровни, достигнутые в августе. При этом с октября Банк России начал выдавать кредиты под залог не только облигаций, но и векселей и прав требований по кредитным договорам, но стабилизировать ситуацию на рынке МБК позволило лишь поступление в первой половине декабря на рынок средств, выделенных правительством Банку развития.

Заметим, что с макроэкономической точки зрения волатильность глобальных финансовых рынков не должна иметь серьезных последствий для России в силу больших накопленных резервов, значительного притока капитала, сохраняющегося положительного сальдо текущего счета платежного баланса и пока еще не столь значительного внешнего долга частного сектора. В частности, на 1 января 2007 г. суммарный внешний долг России составлял 309,7 млрд долл. США (30,4% ВВП), в том числе государственный внешний долг равнялся 48,6 млрд долл. (4,8% ВВП), а частный долг — 261,1 млрд долл. (25,6% ВВП). В то же время на 1 января 2008 г. объем государственного внешнего долга сократился до 46,4 млрд долл. (3,5% ВВП), а частного долга вырос до 413,3 млрд долл. (30,8% ВВП). Следова-

тельно, совокупный внешний долг страны увеличился до 459,6 млрд долл. (34,2% ВВП). Такой уровень внешней задолженности можно считать устойчивым и достаточно умеренным по международным меркам. Однако стоит отметить, что существенная часть частного долга носит квазигосударственный характер: на 1 января 2008 г. внешняя задолженность корпораций со значительным государственным участием¹ составляла 140,6 млрд долл. США, или более 34% внешнего долга частного сектора. При этом очевидно, что кредиторы данных корпораций предполагают неявные гарантии государства под такие долги, что позволяет компаниям с государственным участием быстро и сравнительно дешево наращивать внешнюю задолженность. В то же время наращивание такого рода задолженности увеличивает риски для экономики РФ, создавая основания для формирования системы мониторинга изменения квазигосударственного внешнего долга и его ограничения в случае необходимости.

Таким образом, анализ имеющихся данных позволяет говорить о том, что финансовый кризис России в краткосрочной перспективе, скорее всего, не грозит. Однако, на наш взгляд, обоснованным данный вывод может сделать лишь более объективный формальный анализ макроэкономической статистики. В соответствии с результатами многочисленных исследований² периоды финансовой нестабильности, предшествующие финансовому кризису, имеют общие основные элементы. Большие издержки, которые несет экономика в результате финансовых кризисов, вызвали многочисленные попытки построения моделей, которые позволили бы распознать нарастание предкризисных явлений и дать экономическим агентам время на их преодоление. Таким образом, для предотвращения развертывания кризиса необходим непрерывный мониторинг состояния финансовой системы страны, в том числе по некоторому набору индикаторов, позволяющих на регулярной основе анализировать ее стабильность.

В соответствии с результатами исследования, выполненного в ИЭПП, построение работающей системы индикаторов — предвестников финансовой нестабильности возможно и в российских условиях. При этом на первом этапе формирования такой системы составляется перечень теоретически обоснованных показателей, которые потенциально могут являться работающими индикаторами финансовой нестабильности. На втором этапе для всех показателей строятся пороговые значения, пересечение которых свидетельствует о высокой вероятности возникновения финансовой нестабильности в краткосрочной перспективе. Пороговые значения должны быть подобраны таким образом, чтобы, с одной стороны, максимизировать количество правильных сигналов перед кризисными эпизодами, имевшими место в новейшей истории России³, т. е. таких случаев, когда индикатор пересекает пороговое значение, после чего в действительности происходит кризис, а с другой —

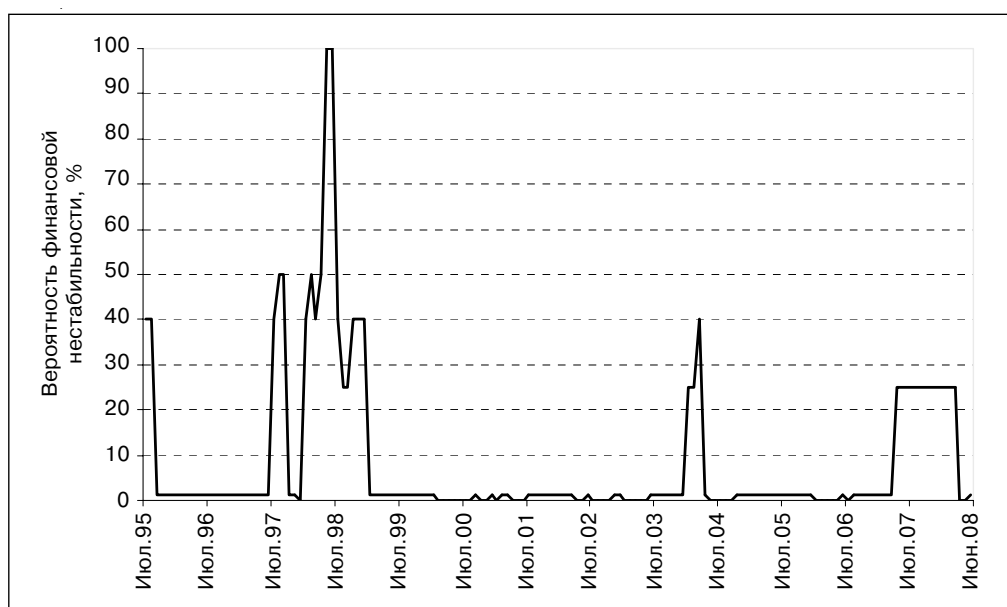
¹ К корпорациям со значительным государственным участием относятся банки и нефинансовые предприятия, в которых органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале или контролируют их иным способом.

² См., например: *Agenor P.-R., Bhandari J.S., Flood R.P.* Speculative Attacks and Models of Balance-of-Payments Crises // NBER Working Paper. 3919. 1991; *Carramazza F., Ricci L. and Salgado R.* Trade and financial contagion in currency crises // IMF Working Paper. 00/55. March 2000; *Demirguc-Kunt A., Detragiache E.* Cross-Country Empirical Studies of Systemic Bank Distress: A Survey // IMF Working Paper. 2005. 05/96.

³ В качестве кризисных эпизодов рассматриваются кризис на межбанковском кредитном рынке в 1995 г., кризис рынка акций в 1997 г., финансовый кризис 1998 г. и кризис доверия в банковской системе 2004 г.

обеспечивать минимизацию «шума», т. е. ситуаций, когда сигнал подается, а кризиса в течение заданного промежутка времени не происходит. Если же для индикатора невозможно подобрать пороговое значение, которое обеспечивало бы приемлемый уровень правильных сигналов при заданном уровне «шума», то такой индикатор исключается из рассмотрения. Наконец, на завершающем этапе строится сводный индекс финансовой стабильности, равный сумме поданных сигналов в каждый момент, взвешенных с учетом прогностической силы каждого индикатора системы. Данный индекс позволяет оценить вероятность возникновения финансовой нестабильности в течение 3—6 месяцев с момента проведения мониторинга.

Что касается ситуации в финансовой сфере Российской Федерации в настоящее время, то во II квартале 2008 г. вероятность наступления финансовой нестабильности значительно снизилась по сравнению с предыдущими тремя кварталами (рис. 6.13). Лишь один из 13 индикаторов подал сигнал — темп роста внутреннего кредита в реальном выражении. При этом данный индикатор подал сигнал лишь в одном месяце II квартала (июнь).



Источник. Расчеты ИЭПП.

Рис. 6.13. Оценка вероятности наступления финансовой нестабильности в июле 1995 — июне 2008 гг. с помощью сводного индекса

Стоит отметить, что темпы роста денежного предложения во втором квартале оставались значительно меньшими по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Несмотря на некоторое замедление экономической активности, темп экономического роста оставался высоким. В результате «избыточное» предложение денег в реальном выражении во II квартале снизилось до 0,1% ВВП по сравнению с 2,9% ВВП в I квартале. Кроме того, во II квартале возобновился приток частного капитала в страну. Для снижения инфляции Банк России осуществлял последовательное ужесточение денежно-кредитной политики, заключающееся в повышении процентных ставок и нормативов отчислений в фонд обяза-

тельного резервирования. Однако реальные процентные ставки на рынке МБК оставались отрицательными, что на фоне притока капитала способствовало сглаживанию дефицита ликвидности в банковской системе. В то же время отметим, что проблема привлечения долгосрочных финансовых ресурсов кредитными организациями остается актуальной.

Зафиксированное на 1 июля 2008 г. состояние системы индикаторов-предвестников соответствует значению сводного индекса финансовой стабильности в размере 0,06 и соответственно вероятности наступления финансовой нестабильности в течение ближайших одного-двух кварталов на уровне 1,2% (см. рис. 6.13). Таким образом, исходя из сильных фундаментальных показателей экономики РФ, мы оцениваем вероятность возникновения финансовой нестабильности в России в ближайшее время как невысокую, особенно при условии сохранения быстрых темпов экономического роста.

6.6. Перспективы денежно-кредитной политики Банка России в среднесрочном периоде

С 2006 г. монетизация положительного сальдо счета текущих операций (табл. 6.5) с учетом стерилизационной роли Стабилизационного фонда (с 2008 г. разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) больше не являлась основным источником пополнения ликвидности в стране. В 2006—2007 гг. эту роль играло сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, которое является гораздо более волатильным и менее предсказуемым.

Таблица 6.5

Объем стерилизации сальдо счета текущих операций
в 2006—2007 гг., млрд долл.

| Статья баланса | 2006 | | | | | 2007 | | | | |
|---|-------|--------|---------|--------|-------|-------|--------|---------|---------|-------|
| | I кв. | II кв. | III кв. | IV кв. | Год | I кв. | II кв. | III кв. | IV кв. | Год |
| Счет текущих операций | 30,5 | 24,8 | 23,8 | 16,2 | 95,3 | 22,9 | 15,9 | 15,8 | 22 | 76,6 |
| Торговый баланс | 36,4 | 37,7 | 37,1 | 28,0 | 139,2 | 28,9 | 31,6 | 31,6 | 36,6 | 128,7 |
| Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами* | -6,1 | 16,6 | -14,6 | 10,2 | 6,1 | 13,5 | 47,3 | -1,6 | 15,8 | 75 |
| Чистый приток капитала частного сектора | -6,3 | 20,3 | 11,9 | 15,1 | 41 | 13,5 | 52,9 | -7,6 | 23,5 | 82,3 |
| Изменение объема стерилизации средств в Стабилизационном фонде РФ | 17,6 | 16,2 | 17,0** | 18,4 | 69,2 | 19,0 | 13,6 | 19,5 | 22,8*** | 74,9 |
| «Нестерилизованное» сальдо счета текущих операций | 12,9 | 8,6 | 6,8 | -2,2 | 26,1 | 3,9 | 2,3 | -3,7 | -0,8 | 6,2 |

* Без изменения валютных резервов.

** С учетом средств, направленных на досрочное погашение внешнего государственного долга.

*** С учетом средств, направленных на капитализацию госкорпораций «Банк развития» и «Российская корпорация нанотехнологий», пополнение инвестиционного фонда и выплату внешнего долга, и без учета доходов от инвестирования средств Стабилизационного фонда.

Источник. ЦБ РФ.

Как видно из табл. 6.5, сальдо счета текущих операций снизилось с 30,5 млрд долл. в I квартале 2006 г. до 22 млрд долл. в IV квартале 2007 г. При этом объем средств, стерилизуемых в Стабилизационном фонде РФ, за тот же период вырос с 17,6 млрд до 22,8 млрд долл. Таким образом, пополнение ликвидности в экономике за счет монетизации сальдо текущего счета в конце 2006 — 2007 г. практически прекратилось.

В ближайшее время возможно несколько вариантов развития событий в финансовой сфере страны, каждый из которых характеризуется определенными особенностями денежно-кредитной политики и инфляционных процессов в РФ. При этом ключевым фактором, определяющим состояние российской финансовой системы, является динамика основных показателей платежного баланса страны. Рассмотрим возможные сценарии их изменения более подробно.

Один из сценариев связан с сохранением положительного сальдо текущего счета платежного баланса. При этом в случае продолжающегося притока капитала в страну Банк России, по всей видимости, будет укреплять курс национальной валюты. Впрочем, потоки капитала характеризуются значительными колебаниями. В случае возникновения оттока капитала, спусковым крючком для которого может стать практически любое неблагоприятное событие в экономике страны, продолжающееся пополнение Резервного фонда и Фонда национального благосостояния может привести к нехватке ликвидных ресурсов в экономике. В данном случае перед ЦБ РФ возникнет острая необходимость развития полноценной системы рефинансирования коммерческих банков, которая позволяла бы коммерческим банкам в случае необходимости получать кредитные ресурсы. Заметим, что начинать формирование такой системы (наряду с осуществлением мер по усилению банковского надзора и ликвидации криминальных банков) необходимо уже сейчас, чтобы к моменту возможного возникновения финансовой нестабильности она уже эффективно функционировала.

Помимо сценария сохранения положительного сальдо текущего счета платежного баланса вполне вероятным представляется его значительное снижение как вследствие уменьшения цен на энергоносители, увеличения импорта на фоне укрепления рубля, так и по мере роста процентных платежей отечественных компаний за границу. В этом случае также возможны две ситуации. При сохранении объемов притока капитала на уровне, достаточном для поддержания нормального уровня ликвидности в экономике, Банк России сможет продолжать следовать текущей денежно-кредитной политике. В то же время, учитывая волатильность потоков капитала, ему тем не менее придется поддерживать готовность в любой момент обеспечить коммерческие банки необходимыми им ресурсами. Если же чистый приток капитала значительно сократится или станет отрицательным, ЦБ РФ, скорее всего, столкнется с необходимостью быстрого понижения курса рубля либо его поддержания за счет расходования золотовалютных резервов, а также поиска новых механизмов удовлетворения спроса на деньги со стороны экономических агентов.

Заметим, что при разработке денежно-кредитной политики на среднесрочную перспективу необходимо учитывать курсовую политику, так как укрепление рубля, наблюдавшееся в последние годы, привело к возникновению у экономических агентов как в России, так и за рубежом ожиданий относительно дальнейшего снижения курса доллара к рублю. Это стимулирует приток краткосрочного капитала в Россию, способствует росту денежного предложения, усиливает дедолларизацию, повышает инфляционные ожидания, что затрудняет снижение темпа роста цен.

В условиях отрицательных реальных процентных ставок в России их использование в качестве промежуточных целей денежно-кредитной политики является практически невозможным. Поэтому органы государственной власти должны приложить серьезные усилия по борьбе с инфляцией. При этом ЦБ РФ также можно рекомендовать на фоне стабильной ситуации в финансовом секторе постепенное повышение стоимости рефинансирования для банков, что позволит как оказывать повышательное давление на процентные ставки, так и стимулировать кредитные организации проводить более ответственную кредитную политику. Кроме того, из-за нестабильности на мировом финансовом рынке возможно введение некоторых ограничений на долю иностранных кредитов в пассивах кредитных организаций, что позволит снизить валютные риски. Пример Казахстана, экономика которого столкнулась с понижением суверенных кредитных рейтингов из-за высокой зависимости банковского сектора от внешнего финансирования, показывает, что ограничение объема привлекаемых кредитов из-за границы является вполне обоснованной мерой для Банка России.

Стоит отметить, что для кредитных организаций, привыкших функционировать в условиях отрицательных реальных процентных ставок, их повышение может стать достаточно серьезным испытанием на прочность. Однако необходимо понимать, что создание конкурентоспособной банковской системы невозможно в тепличных условиях, а повышение процентных ставок рано или поздно произойдет.

Еще одна задача, которую поставил перед собой ЦБ РФ, — постепенный переход к режиму таргетирования инфляции. Ключевым уроком использования фиксированных обменных курсов в конце XX в. стало понимание того, что такой режим не способен обеспечить поддержание стабильности на денежном и валютном рынках в условиях высокой мобильности капитала. Завышенные обменные курсы, недостаточное доверие экономических агентов к денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политике, увеличение объемов внешнего долга способствовали повышению вероятности спекулятивных атак на валюты и возникновению финансовых кризисов в странах, использовавших режим фиксированного обменного курса. Напомним, что именно поддержание фиксированного обменного курса в условиях масштабного оттока капитала из страны стало одной из существенных характеристик кризиса 1998 г. в России. Поэтому, по мере того как финансовые рынки стран становятся более открытыми, их уязвимость к шокам при использовании режима фиксированного курса увеличивается, в то время как использование плавающего курса становится более оправданным и приводит к ускорению экономической динамики и способствует макроэкономической стабильности.

Режим таргетирования инфляции подразумевает публичное объявление целевых значений инфляции на определенную перспективу, а стабильность цен объявляется долгосрочной целью Центрального банка. Другие цели, такие, как занятость или относительная стабильность обменного курса, также могут учитываться, но являются второстепенными. При этом если власти четко придерживаются поставленных целей и добиваются их, режим таргетирования инфляции ведет к снижению инфляционных ожиданий.

Применение режима таргетирования инфляции, как показывает опыт перешедших к нему стран, улучшает макроэкономические показатели, однако некоторые страны не спешат к нему переходить из-за особенностей своей экономической стратегии. Наиболее ярким примером здесь выступает Китай. Не давая быстро расти юаню, китайские власти стимулируют экспортно-ориентированный рост. Однако в последнее время по мере возникновения альтернативных точек роста и

увеличения внутреннего потребления власти Китая уже делали некоторые заявления о постепенном отказе от полностью фиксированного курса.

Что касается России, то особенность нашей экономики состоит в ее экспортно-сырьевой ориентированности. В условиях роста цен на сырье укрепление рубля негативно влияет на несырьевой экспорт, для которого оно означает увеличение издержек. Отметим, что в случае если ЦБ РФ не способен стерилизовать собственные валютные интервенции, направленные на недопущение быстрого укрепления номинального курса рубля, то осуществление подобных интервенций является неэффективным, так как оно приводит к ускорению инфляции и росту реального курса национальной валюты. Кроме того, для производителей, ориентирующихся на внутренний рынок, укрепление рубля может быть выгодно, так как вызывает удешевление импортного оборудования и технологий. Наконец, огромную роль в стерилизации избыточной ликвидности играют Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Иными словами, указанная особенность российской экономики не создает непреодолимых проблем для перехода к режиму таргетирования инфляции. Мировой опыт также говорит о том, что инфляционное таргетирование может успешно применяться в странах, сильно зависящих от цен на полезные ископаемые (в качестве примеров можно привести Чили, Мексику, Норвегию).

Гораздо более серьезная проблема — отсутствие у ЦБ эффективных инструментов воздействия на инфляцию. В настоящее время влияние на инфляцию оказывается в основном за счет изменения денежной базы при купле-продаже валюты. Но такой инструмент в условиях инфляционного таргетирования неприемлем, так как в значительной мере зависит от внешнеэкономической конъюнктуры. Для эффективного таргетирования инфляции ЦБ должен иметь возможность влиять на ситуацию на денежном рынке через процентные ставки, чему может способствовать как развитие рынка облигаций Банка России, так и постепенное повышение роли процентной политики ЦБ по мере роста реальных процентных ставок в стране.

Следовательно, в настоящее время в России начинают формироваться условия, необходимые для успешного перехода к инфляционному таргетированию. И хотя в силу описанных выше проблем ЦБ вряд ли в ближайшее время официально заявит о переходе к режиму таргетирования инфляции, постепенное смещение акцента в денежно-кредитной политике от цели по обменному курсу к цели по инфляции будет реализовываться и является совершенно оправданным.

Глава 7

Основное содержание и последствия налоговой реформы

Введение

Налоговую реформу, проведенную в 2000—2002 гг. в России (и ее дальнейшее уточнение в 2003—2007 гг.), можно охарактеризовать как наиболее успешную из всех реформ рассматриваемого периода: значительно снизились налоговые ставки, была упрощена система обложения, увеличилась нейтральность налоговой системы и при этом удалось добиться существенного роста налоговых поступлений в бюджет. Отличительной особенностью налоговой системы Российской Федерации в рассматриваемый период стало перманентное изменение налоговой системы, что позволило достаточно быстро нейтрализовать многие проблемы вновь вводимого налогового законодательства. Анализ правоприменительной практики позволял сравнительно быстро адаптировать налоговое законодательство под российские реалии, в том числе и с целью борьбы с уклонением от уплаты налогов. Несмотря на то что налоговая реформа проводилась весьма «дозированно», что снизило издержки налогоплательщиков по приспособлению к меняющемуся законодательству, в целом необходимо отметить, что в конце рассматриваемого периода обеспечение стабильности налогового законодательства приобрело большую актуальность, нежели дальнейшее его совершенствование.

Единственной значимой нерешенной проблемой налоговой системы в рассматриваемый период стало налоговое администрирование. Непрозрачность и репрессивность по отношению к налогоплательщику системы налогового администрирования обуславливается в большей степени искажениями в правоприменительной практике, нежели в налоговом законодательстве. За рассматриваемый период ситуация с налоговым администрированием не улучшилась, напротив, начиная с 2003 г. наметилась четкая тенденция по ухудшению ситуации в данной сфере.

Определенными отступлениями от общей логики налоговой реформы (ограничение налоговых льгот, унификация режима налогообложения) можно считать специальные налоговые режимы и введение в 2006 г. поправочных коэффициентов для НДС. Как спорное можно охарактеризовать решение снижения ставки НДС с 20 до 18% начиная с 2004 г. (данное решение не привело ни к снижению цен, ни к росту налогооблагаемой базы), а также снижение базовой ставки ЕСН в 2005 г. с 35,6 до 26% в отсутствие иных мер по реформированию системы обязательного пенсионного, медицинского и социального страхования (данное реше-

ние не привело к существенному выходу заработных плат «из тени», а образовавшийся дефицит бюджета Пенсионного фонда пришлось покрывать за счет средств федерального бюджета).

Однако даже с учетом проблем с налоговым администрированием, некоторых отступлений от общей логики налоговой реформы 2000—2002 гг. нынешнюю налоговую систему можно охарактеризовать как достаточно эффективную и соответствующую современному этапу развития страны. Вместе с тем в конце рассматриваемого периода в политической и бизнес-среде все большую популярность стали приобретать идеи не только дополнительного снижения налогового бремени, но и радикального изменения структуры сложившейся налоговой системы. К таким идеям можно отнести предложение о радикальном снижении НДС или его замене на налог с продаж, увеличение перечня налоговых льгот, направленных на «стимулирование инноваций», и т. д. Реализация этих идей во многом способна перечеркнуть достижения проведенной в России налоговой реформы.

Для более подробного анализа общих тенденций налоговой реформы ниже представлена эволюция отдельных налогов, имеющих наибольшее значение для консолидированного бюджета Российской Федерации¹.

7.1. Отмена оборотных налогов и налога с продаж

Одним из важнейших результатов налоговой реформы стала поэтапная отмена экономически неэффективных и трудно администрируемых оборотных налогов: с 2001 г. был отменен налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (1,5% выручки от реализации), ставка налога на пользователей автодорог была снижена с 1,25—3,75% (0,5% выручки от реализации зачислялось в федеральный дорожный фонд, а остальное — в региональные дорожные фонды, причем региональные власти имели право повышать или снижать двухпроцентную базовую ставку в пределах 1,25 п. п.) до 1% от оборота, в 2003 г. налог на пользователей автодорог был полностью отменен. В результате налоговая нагрузка существенно снизилась (табл. 7.1).

Таблица 7.1

Поступления по оборотным налогам, % ВВП

| Показатель | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Налог на пользователей автодорог | 2,21 | 2,03 | 2,19 | 2,47 | 1,44 | 1,30 | — |
| Налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы | 1,01 | 0,93 | 0,94 | 1,01 | — | — | — |
| Итого | 3,22 | 2,96 | 3,12 | 3,48 | 1,44 | 1,30 | — |

Источники: ФНС России; Росстат.

¹ В данном разделе мы не рассматриваем нефтегазовые доходы, несмотря на то что они играют важнейшую роль для бюджетной системы России, а преобразования в области налогообложения природной ренты являются частью налоговой реформы. На рост налоговых поступлений от нефтегазового сектора в значительной степени повлияло повышение цен на энергоносители, поэтому нам представляется неправильным оценивать дополнительные поступления по НДС и экспортным пошлинам как непосредственный результат налоговой реформы. Подробнее о налогообложении нефтегазового сектора см. главу 19.

Следует отметить, что отмена оборотных налогов сопровождалась мерами по замещению выпадающих доходов. Для замещения потерь от отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы в 2001 г. был введен муниципальный налог на прибыль организаций со ставкой, не превышающей 5% (как показано ниже, в действительности введение муниципальной ставки по налогу на прибыль не смогло возместить потерь от отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы). Снижение налога на пользователей автодорог в 2001 г. компенсировалось введением акцизов на дизельное топливо, моторные масла и значительным повышением акцизов на бензин (данные меры компенсировали потери от снижения ставки по налогу на пользователей автодорог на 0,26% ВВП).

Кроме того, отмена оборотных налогов привела к расширению базы по другим налогам. В основном речь идет о налоге на прибыль организаций. В 2001 г. из-за снижения оборотных налогов поступления по налогу на прибыль выросли на 0,36% ВВП, а в 2003 г. еще дополнительно на 0,12% ВВП. В 2003 г. вступили в силу дополнительные меры, направленные на замещение доходов, выпадающих из-за отмены оборотных налогов:

- индексация ставок акцизов с одновременным переносом части их взимания на конечное потребление;
- индексация ставок земельного налога в 1,8 раза с передачей федеральной части поступлений в региональные бюджеты.

Итоговая оценка влияния отмены оборотных налогов на общий уровень налоговой нагрузки исходя из гипотезы о неизменности уровня собираемости налогов представлена в табл. 7.2.

Таблица 7.2

**Влияние отмены оборотных налогов и компенсирующих мероприятий
на уровень налоговой нагрузки, % ВВП**

| Показатель | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Изменение налоговой нагрузки из-за отмены оборотных налогов | -2,04 | -2,04 | -3,34 | -3,34 | -3,34 | -3,34 | -3,34 |
| Увеличение поступлений налога на прибыль | +0,36 | +0,27 | +0,37 | +0,47 | +0,57 | +0,58 | +0,61 |
| Введение акцизов на дизельное топливо, моторные масла, повышение акцизов на бензин (в 2001 г.), индексация ставок и изменение порядка взимания акцизов (в 2003 г.) | +0,26 | +0,23 | +0,59 | +0,33 | +0,25 | +0,22 | +0,20 |
| Увеличение поступлений НДС при росте акцизов | +0,05 | +0,05 | +0,12 | +0,06 | +0,05 | +0,04 | +0,04 |
| Итого изменение доходов бюджетной системы | -1,37 | -1,49 | -2,26 | -2,48 | -2,47 | -2,5 | -2,49 |

Источники: Проект закона о федеральном бюджете на 2003 г.; Министерство финансов; расчеты авторов.

Как видно из представленных в табл. 7.2 данных, отмена оборотных налогов, несмотря на компенсационные мероприятия, значительно снизила налоговую нагрузку на экономику. Данный аспект налоговой реформы можно охарактеризо-

вать как положительный, так как оборотные налоги были экономически неэффективны и оказывали угнетающее воздействие на производство товаров с длинной производственной цепочкой. Кроме того, оборотные налоги взимались с выручки от реализации, поэтому в случае если рентабельность производства составляла менее 4,2%¹, оно автоматически становилось убыточным.

Вместе с тем отмена оборотных налогов явилась определенным вызовом для сферы жилищно-коммунального и дорожного хозяйства. Принятые компенсационные меры не смогли в полной мере восполнить выпадающие доходы региональных и местных бюджетов. Расходы на жилищно-коммунальное и особенно на дорожное хозяйство сократились. Даже расходы федерального бюджета на дорожное хозяйство сократились с 0,75% ВВП в 2000 г. до 0,55% ВВП в 2001 г. Еще значительно сократились расходы региональных и местных властей. Несмотря на то что отмена оборотных налогов увеличила нехватку средств в области жилищно-коммунального и дорожного хозяйства в начале рассматриваемого периода, данная реформа внесла вклад в создание предпосылок для устойчивого экономического роста и увеличения доходов консолидированного бюджета, что впоследствии позволило государству пусть и с определенной задержкой создать финансовые возможности для увеличения финансирования данных отраслей. Речь идет прежде всего о формировании в 2007 г. Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства (250 млрд руб., или 0,76% ВВП в 2007 г.), направлении 300 млрд руб. (0,91% ВВП) на капитализацию институтов развития, прежде всего Банка развития и Инвестиционного фонда, 100 млрд руб. (0,3% ВВП) на развитие улично-дорожной сети.

Важным этапом развития налоговой системы в России стала отмена в 2004 г. налога с продаж. Данный налог был крайне неэффективен с точки зрения налогового администрирования: возникала проблема дублирования обложения НДС и налогом с продаж, большие трудности возникали и при определении резидентства налогоплательщика. Отмена налога с продаж привела к снижению налоговой нагрузки на экономику примерно на 0,35% (с учетом роста налога на прибыль организаций из-за расширения базы по данному налогу при отмене налога с продаж), но имела и издержки — усилилась концентрация налоговых доходов в федеральном бюджете за счет снижения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (подробнее см. главу 8).

7.2. Налог на доходы физических лиц

7.2.1. Предпосылки проведения реформы подоходного налога

Реформа налога на доходы физических лиц (НДФЛ), проведенная в 2000 г., заключалась прежде всего в отмене прогрессивной шкалы налога, установлении плоской единой ставки на уровне, близком к наименьшей предельной ставке ранее действовавшей шкалы, сокращении льгот и упрощении процедур уплаты и сбора налога. До реформы роль подоходного налога в налоговой системе России в сравнении как с индустриально развитыми странами, так и с наиболее успешными переходными экономиками была весьма невелика. В большинстве развитых

¹ Данная цифра получена следующим образом: выручка от реализации за вычетом оборотных налогов в размере 4% приравнена к сумме себестоимости проданной продукции или оказанных услуг и коммерческих и управленческих расходов.

стран и переходных экономик доля подоходного налога в общей сумме налоговых поступлений колеблется в пределах 25—35%, тогда как в России соответствующий показатель к 2000 г. снизился почти до 6,5%.

Можно выделить несколько основных причин, определявших невысокую фискальную значимость подоходного налога в налоговой системе на этапе до 2000 г. К их числу относятся низкие доходы населения, сложность законодательства и наличие большого количества льгот по подоходному налогу, слабое администрирование сбора и как следствие массовое уклонение от налога¹.

Российское законодательство о подоходном налоге на начальном этапе переходного периода содержало достаточное количество малообоснованных льгот. Они были установлены главным образом в соответствии с традициями, оставшимися от социалистической экономики, и официально объяснялись необходимостью смягчения последствий перехода к рынку для малообеспеченных слоев населения, целесообразностью стимулирования сбережений, стимулирования осуществления определенного вида расходов, например на строительство жилья и т. д. Проблема дополнительно усугублялась тем, что в условиях несовершенства законодательства льготы использовались для трансформации облагаемых доходов (например, заработной платы) в необлагаемые льготированные виды доходов (процентные доходы, страховые выплаты), что еще больше уменьшало облагаемую базу и как следствие поступления налога.

Вместе с тем при невысокой роли подоходного налога в общих доходах всей бюджетной системы России его поступления составляли примерно пятую часть налоговых доходов территориальных бюджетов — бюджетов регионов России и муниципальных образований. Соответственно у региональных властей могло возникнуть опасение, что снижение предельной ставки подоходного налога может повлечь сокращение доходов их бюджетов. Однако тот факт, что объем уклонения достиг чрезвычайно больших масштабов (из-за социально неприемлемого для России уровня номинального налогового бремени на доходы физических лиц и отсутствия реальных административных механизмов по борьбе с этим уклонением), привел в конечном счете к пониманию необходимости снижения ставки подоходного налога как важного условия легализации «теневых» доходов населения.

Таким образом, важнейшими задачами реформы подоходного налогообложения были повышение фискальной роли подоходного налога в бюджетной системе и стимулирование легализации доходов, особенно для налогоплательщиков с высокими доходами. При этом предполагалось, что, поскольку значительная часть налогоплательщиков с высокими доходами уклоняется от уплаты налогов, введение плоской ставки подоходного налога на уровне 13% не должно привести к существенному падению поступлений. Наоборот, предполагалось, что стимулы к легализации могут привести к расширению налоговой базы за счет легализации высоких доходов и, таким образом, к повышению справедливости подоходного налога.

Дополнительным аргументом в пользу введения плоской шкалы было упрощение процесса уплаты и сокращение расходов на администрирование налога в связи с сокращением числа ситуаций, при которых необходимо декларирование налога. При переходе к плоской шкале декларирования требуют лишь случаи использования налогоплательщиками вычетов социального или имущественного характера,

¹ См.: *Burgess Stern*. Taxation and Development // JSTOR Journal of Economic Literature. 1993. Vol. 31. #2. P. 762. P. 797—801; *Tanzi V.* Fiscal Policies in Economies in Transition. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1992; *Idem.* Transition and the Changing Role of Government // Finance and Development. June 1999. Vol. 36. #2. IMF; Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды ИЭПП. № 52. М., 2003.

при которых возмещение налога должно производиться при предоставлении документов, подтверждающих осуществление соответствующих расходов.

7.2.2. Основные положения и результаты реформы налога на доходы физических лиц в 2001 г.

Принятие в середине 2000 г. главы Налогового кодекса «Налог на доходы физических лиц» утвердило положения реформы подоходного налогообложения. Ключевым изменением, внесенным в рамках реформы подоходного налога, было установление единой плоской ставки в размере 13% (табл. 7.3).

В то же время с целью исключения возможности трансформации доходов, например заработной платы, в те виды доходов, которые подлежат обложению подоходным налогом и не подлежат обложению единым социальным налогом¹, была установлена ставка в размере 35% в отношении следующих элементов дохода: стоимости любых выигрышей и призов в части превышения 2000 руб.; суммы страховых выплат по договорам добровольного страхования, заключенным на срок менее 5 лет, в части превышения размеров страховых взносов по таким договорам, увеличенных на ставку рефинансирования Банка России; процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из 3/4 действующей ставки рефинансирования Банка России по рублевым вкладам и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте; сумм материальной выгоды от использования заемных средств в части превышения суммы процентов, исчисленной исходя из 3/4 действующей ставки рефинансирования над суммой процентов, рассчитанной исходя из условий договора.

Таблица 7.3

Шкала подоходного налога (налога на доходы физических лиц) в России в 1998—2001 гг.

| Экономические параметры | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|--|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Годовой доход, руб. | Предельная ставка, % | Годовой доход, руб. | Предельная ставка, % | Годовой доход, руб. | Предельная ставка, % | Годовой доход, руб. | Предельная ставка, % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Ставки подоходного налога для соответствующих уровней дохода, руб. | Менее 20 000 | 12 | Менее 30 000 | 12 | Менее 50 000 | 12 | — | 13 |
| | 20 000—40 000 | 15 | 30 000—60 000 | 15 | | | | |
| | 40 000—60 000 | 20 | 60 000—90 000 | 20 | 50 000—150 000 | 20 | | |

¹ Одновременно с принятием главы части второй Налогового кодекса, посвященной подоходному налогу, была принята глава «Единый социальный налог». ЕСН заменил собой страховые взносы, взимавшиеся ранее в социальные государственные внебюджетные фонды. Произошло снижение суммарной ставки отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды с действовавших до 2001 г. 38,5%, уплачиваемых работодателем, и 1%, уплачиваемого работником, до 35,6% (т. е. на 10%), а для самозанятых — до 22,8% (на 43%). Социальный налог был установлен в размере 26,1% — для сельскохозяйственных предприятий, 17,6 — для адвокатов. Подробнее см. ниже.

Окончание табл. 7.3

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|---------------------------------------|--------------------|----|---------------------|----|------------------|----|------|---|
| | 60 000— 80 000 | 25 | 90 000— 150 000 | 25 | | | | |
| | 80 000— 100 000 | 30 | 150 000— 300 000 | 30 | Более 150 000 | 30 | | |
| | Более 10 000 | 35 | Более 300 000 | 35 | | | | |
| Среднедушевые доходы, руб. в месяц | 1007,8 | | 1629,6 | | 2192,9 | | 2878 | |

В отношении всех доходов физических лиц — нерезидентов РФ ставка налогообложения была установлена в размере 30%. Для снижения предельной ставки обложения дивидендов была установлена ставка, равная 30%, но при этом суммы налога на прибыль, уплаченные с распределяемых доходов, засчитывались в счет обязательств по подоходному налогу. Позднее, в 2001 г., в связи с принятием главы, посвященной налогу на прибыль, дивиденды, получаемые физическими лицами, стали облагаться по ставке 6% у источника, а уплаченный с распределяемых доходов акционерных обществ налог на прибыль в счет обязательств по подоходному налогу перестал засчитываться.

В результате реформы произошло снижение предельной ставки подоходного налога для налогоплательщиков с высокими доходами, которое с введением регрессии по единому социальному налогу привело к существенному сокращению совокупной предельной ставки налогообложения доходов лиц с высокими доходами. Можно сделать вывод о том, что плоская шкала НДФЛ обеспечила большую прогрессивность подоходного налогообложения, чем существовавшая ранее прогрессивная шкала из-за существенного снижения уклонения от уплаты налогов обеспеченных слоев населения¹.

Объект обложения налогом на доходы физических лиц в соответствии с принятой главой НК состоит из доходов от источников в Российской Федерации и доходов из источников за пределами РФ. Причем резиденты РФ уплачивают налог с доходов из обоих источников, а нерезиденты — только с доходов из источников в Российской Федерации. К доходам от источников в РФ при этом относятся дивиденды и проценты, страховые выплаты, доходы от авторских и смежных прав, доходы от сдачи в аренду и другого использования имущества, доходы от реализации имущества и прав требования, пенсии, вознаграждения и другие доходы, получаемые от осуществления деятельности на территории РФ. Все эти доходы должны иметь источником организации или имущество, находящиеся в РФ, и выплачиваться в соответствии с законодательством РФ. Все доходы, получаемые от организаций и в связи с использованием имущества и прав требования к организациям, находящимся за пределами РФ, относятся к доходам от источников за пределами РФ.

Стандартный налоговый вычет или, иными словами, необлагаемый минимум установлен в размере 400 руб. за каждый месяц налогового периода до периода, в котором доход превысил 20 тыс. руб. Налоговый вычет на ребенка — соответственно 300 руб. до месяца, в котором указанный доход превысил 20 тыс. руб. Установлены также социальные налоговые вычеты: по расходам на благотвори-

¹ Подробнее см.: Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Непесов К. и др. Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды ИЭПП. № 67. М., 2003. С. 277—290.

тельность — с ограничением в виде 25% от суммы дохода, полученного в налоговом периоде, по расходам на образование — в размере не более 25 тыс. руб. и по медицинским расходам — в размере не более 25 тыс. руб.

Несмотря на предложения по упразднению имущественных льгот, были сохранены существенные льготы в части обложения прироста капитальной стоимости активов. В частности, разрешено производить вычеты из базы налога сумм, полученных в налоговом периоде от продажи недвижимости, находившейся в собственности налогоплательщика менее пяти лет¹, в размере не более 1 млн руб., а также сумм, полученных от продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее трех лет, но не превышающих 125 тыс. руб. При продаже жилых домов, квартир, дач, садовых домиков и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика пять лет² и более, а также иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в размере сумм, полученных налогоплательщиком при продаже указанного имущества. Вместо использования права на получение имущественного налогового вычета налогоплательщик вправе уменьшить сумму своих облагаемых налогом доходов на сумму фактически произведенных им и документально подтвержденных расходов, связанных с получением соответствующих доходов. Был также сокращен список льгот по подоходному налогу, в частности, была отменена льгота по денежному довольствию военнослужащих.

7.2.3. Сопоставление оценки результатов реформы налога на доходы физических лиц, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2001 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2001 г.

При обсуждении проекта закона о федеральном бюджете на 2001 г. использовались крайне консервативные оценки влияния реформы налогообложения на поступления по налогу на доходы физических лиц (табл. 7.4).

Таблица 7.4

Оценка изменений доходной базы бюджетной системы Российской Федерации в связи с реформой налога на доходы физических лиц, сделанная в пояснительной записке к проекту бюджета на 2001 г.

| Фактор | Изменение поступлений, млрд руб. | Изменение поступлений, % |
|--|----------------------------------|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 |
| 1. Рост налогооблагаемой базы за счет легализации доходов | +3,3 | 1,89 |
| 2. Отмена отчислений с совокупных доходов физических лиц в Пенсионный фонд РФ в размере 1% | +5,9 | 3,38 |
| 3. Повышение стандартных вычетов для отдельных категорий плательщиков, в том числе на работающих — в 2,1 раза и на детей и иждивенцев — в 1,6 раза, а также повышение размеров ряда других вычетов | -22,1 | -12,68 |

¹ Позднее этот срок был сокращен до трех лет.

² Позднее этот срок был сокращен до трех лет.

Окончание табл. 7.4

| 1 | 2 | 3 |
|---|-------|--------|
| 4. Установление единой ставки налога на доходы физических лиц в размере 13% | -20,2 | -11,59 |
| 5. Отмена льготы по налогообложению доходов военнослужащих, судей и прокурорских работников Российской Федерации и приравненных к ним лиц | +11,4 | 6,54 |
| 6. Рост налогооблагаемой базы за счет увеличения доходов населения и инфляции* | +37,7 | 21,63 |
| Итого | +16,0 | 9,18 |

* Получено обратным счетом с помощью сравнения запланированного объема поступлений по НДФЛ на 2001 г., фактических поступлений по данному налогу в 2000 г. и перечисленных выше изменений в налоговом законодательстве.

Источники: Проект бюджета 2001 г.; Пояснительная записка к проекту бюджета на 2001 г.; ФНС России.

Как видно из представленных в табл. 7.4 данных, собственно изменения налогового законодательства должны были согласно рассматриваемому прогнозу привести к снижению поступлений по налогу на доходы физических лиц на 14,4%. Это снижение должно было быть компенсировано в основном расширением налогооблагаемой базы, связанным с реальным и номинальным ростом доходов населения, обусловленным макроэкономической ситуацией в стране, а не легализацией доходов.

Однако, как видно из представленных в табл. 7.5 данных, в 2001 г. наблюдался существенно больший рост налоговых поступлений по НДФЛ, чем это прогнозировалось в 2000 г. Более того, рост поступлений по НДФЛ существенно опережал рост реальных доходов населения.

Таблица 7.5

**Динамика поступлений подоходного налога/налога
на доходы физических лиц в 2000—2001 гг.**

| Показатель | 2000 | 2001 |
|---|-------|--|
| Поступления подоходного налога, млрд руб. | 174,2 | 255,5 (фактические поступления) 190,3 (согласно прогнозу) |
| Поступления подоходного налога, % ВВП | 2,4 | 2,9 (фактическое значение) 2,46 (согласно прогнозу) |
| Темп прироста поступлений подоходного налога в реальном выражении, % к предыдущему году | 9,0 | 23,7 |
| Прирост реальных доходов населения, % к предыдущему году | 13,4 | 10,0 |
| Темп прироста поступлений подоходного налога за вычетом темпа прироста денежных доходов, % к предыдущему году | -4,4 | 12,4 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

По итогам 2001 г. поступления налога на доходы физических лиц выросли на 81,3 млрд руб. (в пояснительной записке к проекту федерального бюджета про-

гнозировалось увеличение на 16,0 млрд руб.), или 23,7% в реальном выражении (прогнозировалось снижение в реальном выражении на 2,5% по сравнению с уровнем 2000 г.), в последующие годы поступления составили около 3,3—3,4% ВВП против 2,4% ВВП в 2000 г. В 2001—2002 гг. темпы роста поступлений в реальном выражении почти в 2 раза опережали темпы роста реальных доходов населения. Соответствующее увеличение поступлений подоходного налога сопровождалось повышением его фискальной роли и ростом доли поступлений подоходного налога в общих налоговых доходах бюджетной системы.

Существенный рост поступлений подоходного налога, превышающий по темпам рост доходов населения, позволяет предположить, что введение плоской шкалы подоходного налога привело к значительному сокращению уклонения от уплаты налога. Проверку этой гипотезы и разложение роста поступлений по факторам можно провести на основе оценки модели зависимости налоговых поступлений от изменения доходов налогоплательщиков и ставки налогообложения¹. При этом предполагается, что снижение предельной ставки налогообложения и увеличение доходов налогоплательщиков (общих доходов, включая скрытые от налогообложения)² приводят к росту поступлений подоходного налога.

Построенная модель позволяет условно разложить изменение поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 г. по рассматриваемым факторам. В соответствии с приведенными в табл. 7.6 результатами расчетов снижение предельной ставки налога отвечает примерно за половину общего изменения поступлений в 2001 г. Это говорит в пользу высказанной выше гипотезы о том, что переход к плоской ставке в результате реформирования налога на доходы физических лиц был одним из основных факторов роста поступлений по итогам реформы.

Таблица 7.6

Основные факторы увеличения поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 г.

| Фактор | Изменение поступлений, млрд руб. | Изменение поступлений, % |
|---|----------------------------------|--------------------------|
| Увеличение средней ставки подоходного налога | 6,2 | 7,6 |
| Снижение средней предельной ставки подоходного налога | 42,4 | 52,1 |
| Увеличение общих реальных доходов населения (оценка по увеличению реальных расходов) | 17,5 | 21,5 |
| Рост номинальных поступлений вследствие общего роста цен в экономике (оценка по ИПЦ за 2001 г.) | 15,3 | 18,8 |
| Суммарное изменение поступлений | 81,3 | 100,0 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Сопоставив фактические результаты реформы налога на доходы физических лиц с оценками, представленными при обсуждении федерального бюджета на 2001 г., можно сделать вывод о том, что ожидания от реформы налога на доходы

¹ Подробнее описание моделей см.: Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды ИЭПП. № 52. М., 2003.

² Данный показатель оценивался по величине расходов домашних хозяйств по данным Росстата.

физических лиц у федеральных властей были существенно занижены. Планировалось, что за счет легализации доходов населения поступления увеличатся менее чем на 2%, согласно же проведенным выше расчетам, поступления за счет данного фактора выросли на 24%.

Совокупное воздействие реформы НДФЛ, реализованной в 2001 г., на поступления по данному налогу в 2001—2007 гг. представлено в табл. 7.7.

Таблица 7.7

Влияние снижения средней предельной ставки подоходного налога на поступления по НДФЛ в 2000—2007 гг.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Поступления НДФЛ в бюджетную систему РФ, % к ВВП | 2,39 | 2,86 | 3,31 | 3,44 | 3,37 | 3,27 | 3,47 | 3,84 |
| Вклад снижения средней предельной ставки подоходного налога в 2001 г., % ВВП | — | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 |
| Вклад увеличения средней ставки подоходного налога в 2001 г., % ВВП | — | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Общий эффект реформы, % ВВП | — | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 1,0 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.7 данных, реформа НДФЛ в России была оправдана. При снижении предельной налоговой ставки существенно выросли поступления: за рассматриваемый период консолидированный бюджет Российской Федерации получал ежегодно дополнительно около 1% ВВП доходов.

7.2.4. Законодательные изменения по налогу на доходы физических лиц после реформы 2001 г.

Помимо описанной выше структурной реформы НДФЛ в налоговое законодательство в 2002—2007 гг. было внесено ряд изменений, которые могли дополнительно повлиять на сборы по данному налогу. К наиболее значительным из данных изменений можно отнести следующие:

1. Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ налоговая ставка увеличилась с 6 до 9% в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов. Согласно проекту федерального бюджета на 2005 г. данное изменение налогового законодательства должно было привести к увеличению доходов консолидированного бюджета на 2,1 млрд руб. Учитывая, что прогноз доходов бюджетной системы от налога на доходы физических лиц в 2005 г. практически совпал с фактическим объемом поступлений по налогу на доходы физических лиц (698,5 млрд руб. — поступления согласно прогнозу консолидированного бюджета Российской Федерации на 2005 г.; 707,1 млрд руб. — фактические поступления в 2005 г.), представляется, что увеличение доходов консолидированного бюджета РФ от рассматриваемого изменения налогового законодательства было спрогнозировано тоже достаточно точно. Таким образом, можно оценить вклад увеличения налоговой ставки с 6 до 9% в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов, в увеличение поступлений по НДФЛ примерно на уровне 0,01% ВВП.

2. С 1 января 2005 г. Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 203-ФЗ увеличился стандартный вычет для налогоплательщиков, на обеспечении которых находятся дети. На каждого ребенка до 18 лет и на каждого учащегося дневной формы обучения до 24 лет сумма вычета составляет 600 руб. за каждый месяц налогового периода. Ранее данный стандартный налоговый вычет составлял 300 руб. в расчете на месяц. Указанный налоговый вычет действует до месяца, в котором доход налогоплательщиков, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода налоговым агентом, представляющим данный стандартный налоговый вычет, превысил 40 тыс. руб. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 40 тыс. руб., налоговый вычет, предусмотренный настоящим подпунктом, не применяется. Было установлено, что вычет предоставляется также и приемным родителям. Расчеты показывают, что данная мера незначительно сказалась на величине поступлений по НДФЛ (снижение составило менее 0,05% ВВП).

При отсутствии индексации данного налогового вычета в 2006—2007 гг. эффект от рассматриваемого увеличения стандартного вычета на ребенка в 2005 г. постепенно снижался. Можно предположить, что доля потерь от увеличения стандартного вычета на ребенка в общем объеме поступлений по НДФЛ в 2006 г. снизилась пропорционально росту доходов населения. Если денежные доходы населения в 2006 г. выросли по сравнению с уровнем 2005 г. в номинальном выражении на 25,83%, то можно предположить, что потери от увеличения стандартного вычета на ребенка в 2006 г. сократились до уровня 0,04% ВВП. При условии сохранения устойчивых темпов номинального роста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат и при отсутствии индексации стандартного вычета на ребенка влияние увеличения данного вычета в 2005 г. на поступления по НДФЛ будет постепенно сходить на нет.

3. Увеличение размеров социальных вычетов. С 1 января 2003 г. Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 110-ФЗ максимальный размер социальных налоговых вычетов был увеличен до 38 тыс. руб., а с 1 января 2007 г. Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 144-ФЗ размер социальных налоговых вычетов был увеличен до 50 тыс. руб.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 216-ФЗ была изменена система ограничений на социальные вычеты. Если раньше были индивидуальные ограничения для каждого социального вычета, то начиная с 1 января 2007 г. было введено общее ограничение для совокупности социальных вычетов в размере 100 тыс. руб.¹ Установление общего ограничения для совокупности вычетов расширяет свободу налогоплательщика по применению социальных вычетов.

В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 55-ФЗ с 1 января 2009 г. перечень социальных вычетов расширяется за счет сумм дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений». Индивидуального ограничения по данному социальному вычету не устанавливается, а общее ограничение по социальным вычетам увеличивается со 100 тыс. руб. до 120 тыс. руб.

По имеющейся информации, в 2006 г. сумма социальных налоговых вычетов была крайне незначительной. Сумма предоставленных социальных налоговых выче-

¹ За исключением расходов на обучение детей налогоплательщика, по которым сохранилось индивидуальное ограничение в 50 тыс. руб., и расходов на дорогостоящее лечение, сумма вычетов по которым ограничивается фактически произведенными расходами.

тов на образование составила порядка 12 млрд руб. (снижение базы НДФЛ в 2006 г. на 12 млрд руб. привело к потере 0,17% поступлений), на лечение — 1,5 млрд руб. (потеря 0,02% поступлений). Незначительным было и число налогоплательщиков, обратившихся за получением социальных вычетов: около 530 тыс. налогоплательщиков обратились за получением вычета на образование и около 70 тыс. — на лечение. С большой долей уверенности можно предположить, что данные налогоплательщики заполнили налоговые декларации не с целью получения социальных вычетов, а потому, что относились к категориям налогоплательщиков, которые в силу налогового законодательства обязаны сдавать налоговые декларации. Такая ситуация обусловлена не только незначительностью суммы вычетов (по крайней мере до 2007 г.) и низкой налоговой ставкой (при низкой налоговой ставке выгода налогоплательщика от применения налогового вычета, как правило, незначительна), но и сложностью и длительностью процедуры возмещения. В результате многие налогоплательщики могут предпочесть не тратить время и нервы на получение налогового вычета, размер которого будет несопоставим с осуществленными расходами.

Таким образом, описанные выше преобразования, направленные на повышение размеров социальных вычетов и увеличение свободы налогоплательщика за счет введения общего ограничения на всю совокупность социальных вычетов, должны сопровождаться мерами по повышению эффективности работы ФНС России с налоговыми декларациями физических лиц.

4. Исключение из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения, доходов, получаемых в порядке дарения, если их сумма превышает 4000 руб. (п. 28 ст. 217 НК РФ). По нашим расчетам, увеличение поступлений по НДФЛ за счет рассматриваемого изменения в налоговом законодательстве составило в 2006 г. 175 млн руб. (0,0007% ВВП).

5. С 1 января 2007 г. были отменены налоговые вычеты, предоставляемые по доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок (ст. 214.1 Налогового кодекса РФ). Для оценки отмены этого вычета приведем данные из формы 5-НБН за 2001—2002 гг.¹ (табл. 7.8).

Таблица 7.8

Данные о налоговой базе НДФЛ в 2001—2002 гг.

| Показатели из формы 5-НБН | На 1 января 2002 г. | На 1 января 2003 г. |
|---|------------------------|------------------------|
| 1 | 2 | 3 |
| Общая сумма доходов, принимаемая для расчета налоговой базы по налогу на доходы физических лиц, млрд руб. | 2041 | 3038 |
| Общая сумма произведенных вычетов, предоставляемых налоговыми агентами при определении налоговой базы по ставке 13% | | |
| млрд руб. | 336 | 545 |
| % от налоговой базы | 20 | 22 |
| Стандартные налоговые вычеты (ст. 218 НК РФ) | | |
| млрд руб. | 263 | 256 |
| % от налоговой базы | 16 | 10 |

¹ Необходимо отметить, что начиная с 2002 г. форма 5-НБН была отменена, а данные о налоговой базе НДФЛ не отражаются в налоговой статистике ФНС России.

Окончание табл. 7.8

| 1 | 2 | 3 |
|---|------|------|
| Профессиональные налоговые вычеты (п. 2 и 3 ст. 221 НК РФ) | | |
| млрд руб. | 1 | 3 |
| % от налоговой базы | 0 | 0 |
| Налоговые вычеты, предоставляемые к доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок (ст. 214.1 НК РФ) | | |
| млрд руб. | 52 | 265 |
| % от налоговой базы | 3 | 11 |
| Налоговые вычеты по отдельным видам доходов в сумме не более 2 тыс. руб. за налоговый период (п. 28 ст. 217 НК РФ) | | |
| млрд руб. | 18 | 20 |
| % от налоговой базы | 1 | 1 |
| Общая сумма налоговой базы, млрд руб. | 1669 | 2473 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.8 данных, объем налоговых вычетов, предоставляемых по доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок (ст. 214.1 НК РФ), рос темпами, превышающими темп роста налоговой базы.

Доля данного вычета в налоговой базе по НДФЛ в 2006 г. при отсутствии дискреционных изменений в налоговом законодательстве предполагается на уровне аналогичного показателя в 2002 г. — 11%. Доказательством значительного влияния отмены рассматриваемого вычета на рост поступлений по НДФЛ служит сравнение поступлений НДФЛ и облагаемых денежных доходов населения в 2006—2007 гг. Если поступления по НДФЛ в номинальном выражении выросли в 2007 г. на 36% по сравнению с уровнем 2006 г., то облагаемые денежные доходы населения (денежные доходы населения за вычетом социальных выплат), которые характеризуют базу НДФЛ, выросли лишь на 20%. Следовательно, 13% прироста налоговых поступлений в 2007 г. было обусловлено расширением эффективной налоговой базы. Так как расширение эффективной налоговой базы могло быть обусловлено не только отменой рассматриваемых вычетов, но и другими причинами (например, снижением доли стандартных вычетов в общем объеме поступлений), то представляется целесообразным использовать приведенную выше оценку роста поступлений по НДФЛ, вызванного отменой налогового вычета доходов от продажи ценных бумаг, на уровне 11%.

Подведем итоги проведенного анализа влияния изменения налогового законодательства на поступления по НДФЛ в 2001—2007 гг. Приведенные в табл. 7.9 данные отражают влияние изменения налогового законодательства не только непосредственно на поступления по НДФЛ, но и на рост деловой активности и легализацию налоговых доходов.

Таблица 7.9

**Влияние налоговой реформы на поступления
по НДФЛ в 2001—2007 гг.**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Поступления в бюджетную систему РФ, % к ВВП | 2,39 | 2,86 | 3,31 | 3,44 | 3,37 | 3,27 | 3,47 | 3,84 |
| Влияние налоговой реформы, % ВВП | | | | | | | | |
| 1. Увеличение средней ставки подоходного налога | — | +0,102 | +0,118 | +0,122 | +0,120 | +0,116 | +0,120 | +0,137 |
| 2. Снижение средней предельной ставки подоходного налога в 2001 г., % ВВП | — | +0,70 | +0,81 | +0,84 | +0,82 | +0,80 | +0,85 | +0,92 |
| 3. Увеличение стандартного вычета на ребенка | — | — | — | — | -0,05 | -0,04 | -0,03 | |
| 4. Увеличение налоговой ставки по доходам от долевого участия в деятельности организаций, полученным в виде дивидендов, с 6 до 9% | — | — | — | — | — | +0,01 | +0,01 | +0,01 |
| 5. Исключение из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения, доходов, получаемых в порядке дарения, если их сумма превышает 4 тыс. руб. | — | — | — | — | — | — | +0,0007 | +0,0007 |
| 6. Отмена налоговых вычетов, предоставляемых к доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок | — | — | — | — | — | — | — | +0,42 |
| 7. Увеличение социальных вычетов в 2007 г. | | | | | | | | -0,002 |
| Итого «эффект реформы» в соответствующий год по сравнению с 2000 г. | — | +0,80 | +0,92 | +0,96 | +0,94 | +0,91 | +0,97 | +1,46 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

7.2.5. Перспективы дальнейшего реформирования НДФЛ

В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов», разработанных Минфином России, в области налогообложения доходов физических лиц предлагается сохранить в долгосрочной перспективе 13%-ю налоговую ставку, а также увеличить размер налоговых вычетов по НДФЛ, предоставляемых налогоплательщикам, на обеспечении которых находится ребенок, с 600 до 800 руб. Предлагается также увеличить предельный размер дохода, до достижения которого налогоплательщик имеет право на применение стандартного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, с 20 тыс. руб. до 40 тыс. руб. Последнее предложение нашло отражение в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 23 июня 2008 г. Данные предложения направлены прежде всего на увеличение прогрессивности НДФЛ.

Необходимо отметить, что увеличение индивидуальных доходов в последние годы сопровождается и, по-видимому, в среднесрочной перспективе будет про-

должать сопровождаться увеличением их дифференциации — доходы наиболее обеспеченных налогоплательщиков растут быстрее среднего уровня. Это будет так или иначе стимулировать дискуссии о необходимости увеличения прогрессивности налогообложения индивидуальных доходов. Однако следует отметить несколько существенных препятствий на пути увеличения прогрессивности НДФЛ.

Во-первых, если в целом идея прогрессивного налогообложения доходов самых обеспеченных граждан может найти определенную поддержку в обществе, то по вопросу, насколько прогрессивным должен быть НДФЛ и с какого уровня доходов должна «начинаться прогрессия», общественного консенсуса достичь будет крайне сложно, так как к богатым люди склонны относить тех, кто богаче их самих. В результате по-настоящему широкую общественную поддержку может получить вариант сохранения нынешней плоской шкалы НДФЛ для подавляющего большинства налогоплательщиков и обложения доходов наиболее богатых граждан по прогрессивной ставке. Однако чем выше доход гражданина, тем большими возможностями по уклонению от уплаты налога он обладает. Следовательно, подобная мера хоть и может найти поддержку в обществе, но будет иметь негативный фискальный эффект. В подтверждение данного тезиса приведем несколько цифр. Согласно форме 5-ЕСН в 2006 г. лиц с заработной платой свыше 600 тыс. руб. в год было всего 0,89% от занятого населения. При этом доля заработной платы данной категории налогоплательщиков составила 13,1% от фонда оплаты труда. Следовательно, если установить прогрессивную шкалу НДФЛ, то реально налоговая ставка повысится лишь для 13—20% налоговой базы, т. е. даже при отсутствии уклонения фискальный эффект от данной меры будет весьма умеренным. Если же при этом учесть увеличение уклонения от налогов, то фискальный эффект может быть и вовсе отрицательным.

Во-вторых, плоская шкала НДФЛ обладает некоторыми объективными преимуществами по сравнению с прогрессивной. Проведенные за рубежом исследования показывают целесообразность установления линейных ставок подоходного налога¹. Плоская шкала налогообложения снижает административные и судебные издержки (даже в развитых странах эти издержки составляют около 5% соответствующих налоговых сборов). Прогрессивная шкала подоходного налога вносит более сильные искажения в функционирование рыночной экономики в виде снижения предложения на рынке труда (увеличение безработицы) и снижения предельной склонности к сбережению (уменьшение инвестиций), нежели плоская шкала. Например, в ряде работ показано, что прогрессивная шкала налогообложения уменьшает предложение труда со стороны тех, кто уже работает².

Это объясняется тем, что при прогрессивной шкале подоходного налога каждый дополнительный час работы приносит работнику все меньший дополнительный доход, в результате чего снижается привлекательность труда. По сравнению с прогрессивной шкалой плоская шкала подоходного налога стимулирует увеличение рабочего времени, более поздний выход на пенсию, более интенсивный труд, оказывает противодействие длительным периодам безработицы и т. д. Предель-

¹ *Frederiksen N.K.* Flat Rate Income Taxation: Macroeconomic and Efficiency Effects. Paper presented at the 52nd IIPF Congress, August 26—29. Tel Aviv. Israel, 1996; *McLure C.* International Implications of the Flat Tax. Bulletin for International Fiscal Documentation. November/December 1996. P. 511—515.

² *Hausmann J.* Labor Supply and Natural Unemployment Rate, Meyer (ed.). Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981. P. 54—67; *Atkinson A.B.* Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal. Oxford: Clarendon Press, 1995. P. 184.

ная склонность к сбережению также возрастает при снижении предельной ставки подоходного налога, так как увеличивается ставка процента после уплаты налогов, т. е. повышается премия за отказ от немедленного потребления.

Опыт проведения налоговых реформ в развитых странах свидетельствует о постепенном переходе к плоской шкале подоходного налога: налоговая база подоходного налога постепенно расширяется при снижении предельных ставок¹. Невозможность резкого перехода к плоской шкале налога на доходы в большинстве стран, скорее всего, объясняется двумя причинами:

1) значительной долей налога на доходы физических лиц в доходах бюджетов развитых государств и соответственно высокими фискальными рисками проведения резкой реформы в данной сфере;

2) невозможностью достижения политического консенсуса по данному вопросу.

Если эти препятствия удастся преодолеть, экономические аргументы свидетельствуют в пользу плоской шкалы налога на доходы. Доказательством этого тезиса является введение плоской шкалы налога на доходы физических лиц в Гонконге, Джерси, Гернси, Эстонии, Литве, Латвии, России, Украине, Словакии, Грузии, Румынии, Исландии, Киргизии, Казахстане, Македонии, Албании, Чехии, Болгарии, Монголии. В федеративных государствах на региональном уровне плоская шкала подоходного налога введена, например, в канадской провинции Альберта, а также в отдельных штатах США: Иллинойсе, Индиане, Массачусетсе, Мичигане, Пенсильвании и др. Усиление международной конкуренции за привлечение труда и капитала заставляет многие страны снижать ставки по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц.

В-третьих, отказ от плоской шкалы НДФЛ в России в среднесрочной перспективе противоречит одному из принципов государственного управления — постоянству «правил игры» (time consistency). Нарушение многократных обещаний Президента и Правительства РФ не изменять ставку НДФЛ в долгосрочном периоде может еще больше усилить недоверие бизнеса к власти, сократить приток иностранных инвестиций и усилить «бегство» отечественного капитала за границу.

В-четвертых, для увеличения прогрессивности налоговой системы необходимо наиболее прогрессивные налоги закреплять за федеральным центром, а наименее прогрессивные — за регионами. Введение прогрессивной шкалы НДФЛ усилит дифференциацию уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований: богатые территориальные образования станут богаче и смогут предоставлять еще больше общественных благ своим жителям. Это вызовет межрегиональную политическую напряженность, для снятия которой федеральному центру придется принять экономически неэффективные меры, например централизовать НДФЛ в федеральном бюджете, что негативно скажется на развитии федерализма в России.

Таким образом, закрепление положения о неизменности налоговой ставки по НДФЛ в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию и в «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» представляется вполне оправданным, так как введение прогрессивной шкалы по данному налогу нежелательно в среднесрочной и даже долгосрочной перспективе.

Альтернативным подходом к увеличению прогрессивности НДФЛ является расширение налоговых вычетов по данному налогу. Для увеличения прогрессивности НДФЛ необходимо использовать в основном стандартные налоговые выче-

¹ *Caminada K., Goudswaard K. Does a flat rate individual income tax reduce tax progressivity? A Simulation for The Netherlands // Public Finance and Management. 2001. 1(4). P. 471–499.*

ты, так как социальные, имущественные и профессиональные налоговые вычеты в основном связаны с поощрением (учетом) тех или иных видов расходов, а не с выравниванием доходов налогоплательщиков. Кроме того, очевидно, что имущественными вычетами (особенно в случае их значительного увеличения) будут пользоваться не самые бедные категории населения.

В отношении стандартных вычетов представляется целесообразным использовать в качестве механизмов повышения прогрессивности НДФЛ «универсальный налоговый вычет» и «вычет на детей», так как именно эти вычеты связаны с величиной дохода налогоплательщика. В связи с этим предложенные в «основных направлениях» меры представляются обоснованными. Однако необходимо оценить возможность более существенного увеличения стандартных налоговых вычетов — в перспективе до величины прожиточного минимума при одновременном повышении порогового значения накопленного дохода. При условии ежегодной индексации стандартных вычетов по НДФЛ на величину инфляции они способны выполнять стабилизирующую функцию по отношению к доходам беднейших слоев населения. При реальном росте заработной платы доля стандартных вычетов в налоговой базе по НДФЛ будет сокращаться. При снижении заработной платы в реальном выражении доля стандартного вычета в налоговой базе по НДФЛ будет, напротив, расти, снижая налоговую нагрузку на беднейшие слои населения. Следовательно, можно предположить, что в среднесрочной перспективе при условии сохранения устойчивых темпов роста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат доля стандартных вычетов по НДФЛ в налоговой базе будет постепенно сокращаться. Необходимо также отметить, что решение об увеличении налоговых вычетов по НДФЛ следует отложить до тех пор, пока ситуация с инфляцией в России не будет урегулирована.

7.3. Единый социальный налог

7.3.1. Предпосылки проведения реформы, основные положения и результаты реформы единого социального налога (ЕСН) в 2001 г.

Система социальных платежей во внебюджетные фонды до реформы включала платежи в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования и Фонд занятости населения. При этом наибольшая часть социальных платежей приходилась на платежи в Пенсионный фонд. Суммарная предельная ставка отличалась для разных категорий налогоплательщиков, при этом для работодателей-организаций она составляла 38,5% (по отношению к налоговоисключающей базе)¹. Ставки отчислений во внебюджетные фонды в 2000 г. приведены в табл. 7.10.

¹ Ниже при проведении расчетов нами рассматривается как суммарная ставка подоходного налога и социальных платежей (единого социального налога), так и ставка социальных платежей (единого социального налога) по отношению к налоговоключающей базе — по аналогии с подоходным налогом. При этом необходимо отметить, что простое суммирование ставки подоходного налога и приведенной ставки социальных платежей 38,5% некорректно, поскольку, хотя они и относятся к одной и той же базе (с различиями на величину вычетов по подоходному налогу), в случае подоходного налога эта база — налоговоключающая, а в случае социальных платежей — налоговоисключающая. Так, например, при ставке подоходного налога 12%, а социальных платежей — 38,5% по налоговоисключающей и 1% по налоговоключающей ставке суммарная налоговоключающая ставка обложения доходов составляет $(12\% + 1\% + 38,5\%) / (100\% + 38,5\%) = 37,18\%$.

Таблица 7.10

**Ставки отчислений во внебюджетные фонды —
Пенсионный фонд РФ (ПФ РФ), Фонд обязательного медицинского
страхования РФ (ФОМС РФ), Фонд социального страхования РФ (ФСС РФ)
и Государственный фонд занятости населения РФ (ФЗН РФ) в 2000 г., %**

| Категории плательщиков налогов | Пенсионный фонд | Федеральный фонд обязательного медицинского страхования | Территориальные фонды обязательного медицинского страхования | Фонд социального страхования | Фонд занятости населения | Итого |
|---|-----------------|---|--|------------------------------|--------------------------|-------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Работодатели-организации | 28 | 0,2 | 3,4 | 5,4 | 1,5 | 38,5 |
| Работодатели-организации, занятые в производстве сельскохозяйственной продукции | 20,6 | 0,2 | 3,4 | 5,4 | 1,5 | 31,1 |
| Работодатели-организации, использующие труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации | 28+14 | 0,2 | 3,4 | 5,4 | 1,5 | 52,5 |
| Индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории РФ, частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы | 20,6 | 0,2 | 3,4 | 5,4 | — | 29,6 |
| Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения | 20,6 | 0,2 | 3,4 | — | — | 24,2 |
| Индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории РФ, частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы, осуществляющие прием на работу по трудовому договору или выплачивающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам | 28 | 0,2 | 3,4 | 5,4 | — | 37 |
| Родовые, семейные общины коренных малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, и крестьянские (фермерские) хозяйства | 20,6 | 0,2 | 3,4 | — | — | 24,2 |
| Родовые, семейные общины коренных малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, крестьянские (фермерские) хозяйства, осуществляющие прием на работу по трудовому договору или выплачивающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг | 20,6 | 0,2 | 3,4 | 5,4 | — | 29,6 |

Окончание табл. 7.10

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---|------|-----|-----|-----|---|------|
| Адвокаты | 20,6 | 0,2 | 3,4 | 5,4 | — | 29,6 |
| Граждане (физические лица), осуществляющие прием на работу по трудовому договору или выплачивающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам | 28 | 0,2 | 3,4 | 5,4 | — | 37 |
| Граждане (физические лица), работающие по трудовым договорам или получающие вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам | 1 | 0,2 | 3,4 | 5,4 | — | 10 |

Примечание. Социальные платежи для основной категории граждан (чьи социальные платежи исчисляются работодателями-организациями) рассчитываются как соответствующая ставке процентная доля налоговой базы и являются частью издержек работодателя. Однако для предпринимателей и граждан, работающих по договорам гражданско-правового характера, в отличие от остальных категорий налогоплательщиков социальные платежи взимаются из доходов плательщиков социальных платежей. Таким образом, для приведения ставок для разных категорий граждан к сопоставимому виду, можно пересчитать ставку социальных отчислений налогоплательщиками-организациями как отношение социальных отчислений к сумме налоговой базы и социальных отчислений.

В результате реформы социальные платежи были объединены в один (единый социальный) налог, при этом суммарная (налогоисключающая) ставка социальных отчислений (единого социального налога) снизилась с действовавших в 2000 г. 38,5%, уплачиваемых работодателем, и 1%, уплачиваемого работником, до 35,6% (для самозанятых — до 22,8%, для сельскохозяйственных предприятий — 26,1%, для адвокатов — 17,6%) (табл. 7.11). Был принят ряд мер по сближению базы налогообложения и перечня не подлежащих налогообложению доходов для единого социального и подоходного налогов.

Таблица 7.11

**Ставки социального налога для разных категорий плательщиков
в 2001—2002 гг., %**

| Налоговая база на каждого отдельного работника нарастающим итогом с начала года | ПФ РФ | ФСС РФ | ФОМС РФ (фед.) | ФОМС РФ (терр.) | Итого |
|---|-------|--------|----------------|-----------------|-------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Работодатели-организации и физические лица, производящие выплаты наемным работникам, за исключением выступающих в качестве работодателей налогоплательщиков — сельскохозяйственных товаропроизводителей и родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования | | | | | |
| До 100 000 руб. | 28 | 4 | 0,2 | 3,4 | 35,6 |
| 100 001—300 000 руб. | 15,8 | 2,2 | 0,1 | 1,9 | 20,0 |
| 300 001—600 000 руб. | 7,9 | 1,1 | 0,1 | 0,9 | 10,0 |
| Более 600 000 руб. | 2,0 | 0 | 0. | 0 | 2,0* |

Окончание табл. 7.11

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--|------|-----|-----|-----|------|
| Выступающие в качестве работодателей налогоплательщики — сельскохозяйственные товаропроизводители и родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования | | | | | |
| До 100 000 руб. | 20,6 | 2,9 | 0,1 | 2,5 | 26,1 |
| 100 001—300 000 руб. | 15,8 | 2,2 | 0,1 | 1,9 | 20,0 |
| 300 001—600 000 руб. | 7,9 | 1,1 | 0,1 | 0,9 | 10,0 |
| Более 600 000 руб. | 2,0 | 0 | 0 | 0 | 2,0* |
| Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, за исключением адвокатов | | | | | |
| До 100 000 руб. | 19,2 | — | 0,2 | 3,4 | 22,8 |
| 100 001—300 000 руб. | 10,8 | — | 0,1 | 1,9 | 12,8 |
| 300 001—600 000 руб. | 5,5 | — | 0 | 0,9 | 6,4 |
| Более 600 000 руб. | 2,0 | — | 0 | 0 | 2,0* |
| Адвокаты | | | | | |
| До 300 000 руб. | 14 | — | 0,2 | 3,4 | 17,6 |
| 300 001—600 000 руб. | 8,0 | — | 0,1 | 1,9 | 10 |
| Более 600 000 руб. | 2,0 | — | 0 | 0 | 2,0* |

* Первоначально для доходов налогоплательщиков свыше 600 тыс. руб. была установлена ставка 5%, которая впоследствии была снижена до 2%.

Примечание. Для предпринимателей и адвокатов, в отличие от остальных категорий налогоплательщиков, социальные платежи изначально являются частью доходов налогоплательщиков, тогда как для работников организаций они часть издержек работодателя. Таким образом, для приведения ставок для разных категорий граждан к сопоставимому виду можно пересчитать ставку социальных отчислений налогоплательщиками-организациями как отношение социальных отчислений к сумме налоговой базы и социальных отчислений.

Важным шагом в реформировании единого социального налога стало введение регрессивной ставки ЕСН по шкале, приведенной в табл. 7.11 (ставка 5%, применяемая при налоговой базе свыше 600 тыс. руб., с 1 января 2002 г. была снижена до 2%). Необходимо отметить, что в 2001 г. предприятия могли пользоваться регрессией по социальному налогу при условии, что в предыдущем налоговом периоде величина налоговой базы в среднем на одного работника превышала 50 тыс. руб.¹, при этом при расчете средней налоговой базы не принимается во внимание налоговая база 10% работников с наибольшими доходами (для предприятий с численностью работников до 30 человек — 30% работников). В 2002 г. порог применения регрессии был существенно снижен — предприятия могли пользоваться регрессией по социальному налогу при условии, что в предыдущем налоговом периоде величина налоговой базы в среднем на одного работника превышала 2500 руб. (а не 50 тыс. руб., как годом ранее). С 2005 г. данное положение утратило силу и все ограничения на применение регрессии были сняты.

¹ В течение 2001 г. действовало переходное положение, предусматривавшее использование регрессионной шкалы налога при условии, что фактический размер выплат, начисленных в среднем на одного работника и принимавшихся за базу при расчете платежей в государственные внебюджетные фонды во втором полугодии 2000 г., превышал 25 тыс. руб.

7.3.2. Оценка влияния реформы социальных платежей в 2001 г. на поступления в бюджетную систему Российской Федерации

Прежде чем оценить влияние проведенной реформы на величину социальных платежей, необходимо отметить, что ниже мы рассматриваем социальные платежи (единицей социального налога) как налог на доходы. Более точный анализ последствий проведенной реформы должен включать анализ не только изменения величины и распределения налогового бремени, но и выгод, получаемых при финансировании социальных гарантий за счет социальных платежей.

При этом в Российской Федерации характерно значительное перераспределение средств федерального бюджета в пользу внебюджетных фондов, что снижает зависимость объема получаемых гарантий от величины сборов социальных платежей. Кроме того, относительная равномерность предоставления таких гарантий, практически не привязанная до введения накопительной части пенсий к доходам граждан, не обеспечивала связь объема гарантий и объема уплачиваемых социальных платежей. С учетом этих соображений, а также ряда теоретических и эмпирических результатов анализа социальных платежей в переходных экономиках¹ можно рассматривать социальные отчисления как налог на доходы.

Для анализа того, как снижение средней предельной ставки налогообложения доходов и переход к регрессивной шкале социальных платежей повлияли на изменение базы налогообложения и поступления социальных платежей (единого социального налога), воспользуемся результатами теоретических и эмпирических работ, посвященных анализу механизмов влияния снижения предельной ставки налога на доходы на величину налоговой базы и налоговых поступлений². Общим результатом работ, посвященных анализу уклонения от подоходного налогообложения³, является то, что с ростом предельной ставки налога растет уклонение от налогообложения — налогоплательщики декларируют меньшую часть общего дохода. И наоборот, при снижении предельной ставки налогообложения уклонение снижается. Суммарный эффект влияния на величину поступлений при этом является неоднозначным и зависит от соотношения изменения эффективной ставки налога и эластичности налоговой базы (уклонения от налогообложения) по величине предельной ставки налогообложения. При достаточно высокой эластичности налоговой базы по предельной ставке налога снижение ставки может привести к росту налоговой базы, который обеспечит более высокий рост поступлений, чем уменьшение поступлений из-за снижения эффективной ставки.

Для сопоставления изменения предельных ставок и изменения доходов были использованы данные российского мониторинга экономики и здоровья о доходах

¹ См., например: *Adema W.* Net social expenditure, Labour market and social policy // *Occasional Papers*. (2001). № 52. 2nd edition. DEELSA/ELSA/WD(2001)5. OECD; *Diamond P.A.* National Debt in a Neoclassical Growth Model // *American Economic Review*. (Dec. 1965). 55, 5 P. 1126—1150; *Rothschild M., Stiglitz J.* Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information, *The Quarterly Journal of Economics*. (Nov. 1976). Vol. 90. № 4. P. 629—649.

² См.: *Slemrod J., Yitzhaki S.* Tax Avoidance, Evasion and Administration // NBER Working Paper. (2000). #7473. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, January 2000; *Feldstein M.S.* The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act // *Journal of Political Economy*. 1995. #103(3). P. 551—572; *Allingham M.G., Sandmo A.* (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis // *Journal of Public Economics*. 1972. #1. P. 323—328; Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды ИЭПП. М., 2003.

³ См.: *Allingham Sandmo* (1972). *Op. cit.*

домашних хозяйств в 2000 и 2001 гг., на основе которых в соответствии с действовавшим в 2000 и 2001 гг. законодательством о подоходном и социальном налогообложении были рассчитаны изменения предельных ставок налогообложения, которые были сопоставлены с изменениями доходов¹. Результаты расчета средних предельных ставок приведены в табл. 7.12.

Таблица 7.12

**Расчетное изменение предельных ставок налогообложения доходов
(подоходным и социальным налогами) по группам налогоплательщиков**

| Диапазон дохода за год | Суммарная предельная ставка (2000), % | Суммарная предельная ставка (2001), % | Изменение суммарной предельной ставки, % |
|------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|
| <3168 | 28,5 | 26,3 | -2,3 |
| 3168—4800 | 37,2 | 26,3 | -10,9 |
| 4800—50 000 | 37,2 | 35,8 | -1,3 |
| 50 000—100 000 | 43,0 | 35,8 | -7,1 |
| 100 000—150 000 | 43,0 | 27,5 | -15,5 |
| 150 000—300 000 | 50,2 | 27,5 | -22,7 |
| 300 000—600 000 | 50,2 | 20,9 | -29,3 |
| >600 000 | 50,2 | 17,1 | -33,0 |

Примечание. Изменение суммарной процентной ставки для каждой группы рассчитывалось при предположении о том, что налогоплательщики в результате реформы не переходят в новую налоговую группу.

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

При сопоставлении изменения предельных ставок с изменениями доходов (расчетными изменениями поступлений подоходного и социального налогов) наблюдалось сокращение поступлений из-за снижения эффективной ставки налогообложения. При этом основным источником увеличения поступлений является не рост доходов налогоплательщиков с высокими доходами, а увеличение доходов налогоплательщиков в нижних интервалах ЕСН.

Полученные результаты достаточно условны и связаны со спецификой используемых для расчетов данных. Общим недостатком опросов домашних хозяйств является нерепрезентативность выборки по отношению к самым бедным и богатым домохозяйствам — их охватить, как правило, не удастся. Это означает, что налогоплательщики с высокими доходами в опросе, как правило, не отражены.

Гипотезу о влиянии предельных ставок налога на величину поступлений социальных платежей (единого социального налога) можно также проверить с использованием методов статистического анализа данных по регионам². Для оценки влияния реформы социальных платежей на величину уклонения от налогообложения использовались данные по регионам России за 2000 и 2001 гг. о поступлении средств во внебюджетные фонды в 2000 г. (по данным Росстата) и данные о поступлении единого социального налога в 2001 г. (по данным ФНС России).

¹ В данном случае применялась методология работ: *Feldstein (1995)*. Op. cit., *Ivanova A., Keen M., Klemm A. The Russian Flat Tax Reform // IMF. Dec. 2004*.

² Методологию анализа см. в: *Налоговая реформа в России: проблемы и решения*. Научные труды ИЭПП. М., 2003.

Полученные в результате такой оценки результаты позволяют получить декомпозицию изменения поступления социальных платежей (ЕСН) в 2001 г. по сравнению с 2000 г. (табл. 7.13).

Таблица 7.13

**Условная декомпозиция изменения поступления социальных платежей
(единого социального налога) в 2001 г. по сравнению с 2000 г.**

| Фактор | Изменение поступления платежей в 2001 г. по сравнению с 2000 г. | |
|---|---|--------------|
| | млрд руб. | % |
| Поступление социальных платежей в 2000 г. | 532,8 | 100 |
| Переоценка доходов 2000 г. за счет учета неналоговых поступлений внебюджетных фондов | -36,2 | -6,8 |
| Снижение средней ставки социальных платежей (единого социального налога) | -35,7 | -6,7 |
| Снижение средней предельной ставки социальных платежей (единого социального налога) | +35,7 | +6,7 |
| Увеличение общих реальных доходов населения (оценка по увеличению реальных расходов) | +11,1 | +2,1 |
| Рост номинальных поступлений вследствие общего роста цен в экономике | +95,5 | +17,9* |
| Суммарное изменение поступлений | +70,4 | +13,2 |
| Поступления единого социального налога в 2001 г. | 603,2 | 113,2 |
| <i>Справочно: изменение поступления единого социального налога в реальном выражении</i> | -29,8 | -5,6 |

* При оценке влияния инфляции на величину поступления единого социального налога использовался индекс потребительских цен (рост которого составил 18,8% в 2001 г.), при этом увеличение цен рассчитывалось по отношению к поступлениям социального налога в условиях 2001 г. после учета всех прочих факторов (роста реальных доходов населения, влияния средней эффективной и средней предельной ставки и др.), поэтому увеличение поступлений из-за повышения цен, равное 18,8% от поступлений после корректировки, не равно 18,8% от исходного фактического значения поступления социальных платежей в 2000 г.

Как видно из приведенной таблицы, в соответствии с высказанными выше гипотезами основными факторами изменения поступления единого социального налога в 2001 г. стали следующие.

Во-первых, это изменение средней эффективной ставки ЕСН, вызвавшее пропорциональное снижение поступлений единого социального налога (на величину около 35 млрд руб.). Во-вторых, это снижение средней предельной ставки налога, которое привело к сокращению уклонения от уплаты налога (соответствующий эффект сопоставим по величине с влиянием снижения средней эффективной ставки и составляет около 35 млрд руб.).

Кроме того, важными факторами изменения доходов стали увеличение суммарных (декларируемых и недекларируемых) доходов домашних хозяйств, оцененных по изменению расходов (+11,1 млрд руб.), а также изменение поступлений вследствие роста цен в экономике (+95,5 млрд руб.).

Оценим общий эффект от налоговой реформы, который складывается из двух составляющих: роста поступлений вследствие снижения средней предельной ставки

ЕСН («легализация» доходов) и снижения поступлений из-за снижения средней ставки ЕСН («чистый эффект изменения законодательства»). Если принять все остальные факторы как постоянные, то вклад снижения средней ставки социальных платежей (ЕСН) («легализация» доходов) в увеличение поступлений 2001 г. по сравнению с 2000 г. составил +35,7 млрд руб., а вклад снижения средней ставки социальных платежей в изменение поступлений ЕСН в 2001 г. по сравнению с 2000 г. составил (–35,7) млрд руб. Если предположить, что влияние данных факторов на поступления по ЕСН одинаково на всем рассматриваемом интервале, то совокупное воздействие реформы ЕСН, реализованной в 2001 г., на поступления по данному налогу будет таким, как показано в табл. 7.14.

Таблица 7.14

Влияние реформы ЕСН, проведенной в 2001 г., на поступления по данному налогу в 2001–2007 гг.

| Показатель | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Поступления ЕСН (социальных платежей) в бюджетную систему РФ, % к ВВП | 5,79 | 6,89 | 6,61 | 6,29 | 5,45 | 5,48 | 5,60 |
| Вклад снижения средней предельной ставки ЕСН (социальных платежей) в 2001 г., % ВВП («легализация доходов») | +0,4 | +0,5 | +0,4 | +0,4 | +0,4 | +0,4 | +0,4 |
| Вклад снижения средней ставки социальных платежей в 2001 г., % ВВП | –0,4 | –0,5 | –0,4 | –0,4 | –0,4 | –0,4 | –0,4 |
| Общий эффект реформы, % ВВП | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.14 данных, эффект снижения средней ставки социальных платежей был полностью нейтрализован эффектом снижения средней предельной ставки ЕСН (социальных платежей).

7.3.3. Сопоставление оценки результатов реформы ЕСН, представленной в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г., и фактического объема поступлений по данному налогу в 2005 г.

С 2005 г. базовая ставка ЕСН была снижена с 35,6 до 26%. Данная мера была принята с целью снизить общую ставку налогообложения доходов. Потенциальные выгоды от изменения схемы взимания ЕСН связывались с тем, что снижение предельной ставки налогообложения плательщиков с доходами до 100 тыс. руб. в год будет способствовать легализации их доходов. Подобный процесс наблюдался после реформы подоходного налога и введения ЕСН в 2001 г. Однако при прогнозировании последствий осуществления предлагаемых мер правительство исходило из консервативного сценария, не предполагавшего увеличения базы налога вследствие сокращения масштабов уклонения от него, тем более что эти изменения ставок не меняли предельных ставок для налогоплательщиков с высокими доходами, т. е. не меняли их стимулы уклонения от налога.

Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2005 г. потери федерального бюджета от снижения ставки ЕСН в 2005 г. оценивались на уровне 284,4 млрд руб. Поступления по ЕСН в федераль-

ный бюджет согласно проекту федерального бюджета должны были составить 266,5 млрд руб., что практически совпало с фактическими поступлениями по ЕСН в 2005 г. — 267,5 млрд руб. Из этого можно сделать вывод, что оценка потерь федерального бюджета от снижения эффективной ставки ЕСН в 2005 г. была спрогнозирована достаточно точно. Однако для оценки потерь всей бюджетной системы от реформы ЕСН в 2005 г. необходимо оценить, насколько изменение налогового законодательства повлияло на поступления в государственные внебюджетные фонды. Для этого рассчитаем эффективную ставку по всем составляющим ЕСН в 2004–2005 гг.¹ (табл. 7.15, 7.16).

Таблица 7.15

**Расчет эффективной ставки по ЕСН и страховым взносам
на обязательное пенсионное страхование в 2004 г.**

| Налоговая база для исчисления налога | Федеральный бюджет | | Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование | | ФСС РФ | | ФФОМС и ТФОМС | |
|---|--------------------|---------------|---|---------------|-----------|---------------|---------------|---------------|
| | млрд руб. | ставка ЕСН, % | млрд руб. | ставка ЕСН, % | млрд руб. | ставка ЕСН, % | млрд руб. | ставка ЕСН, % |
| Первый интервал (до 100 тыс. руб.) | 1855 | 14,00 | 2027 | 14,00 | 1814 | 4,00 | 1863 | 3,60 |
| Второй интервал (в том числе 100 тыс. руб.) | 639 | 14,00 | 659 | 14,00 | 631 | 4,00 | 641 | 3,60 |
| Второй интервал (сумма, превышающая 100 тыс. руб.) | 380 | 7,90 | 393 | 7,90 | 374 | 2,20 | 383 | 2,10 |
| Третий интервал (в том числе 300 тыс. руб.) | 222 | 9,93 | 226 | 9,93 | 221 | 2,80 | 224 | 2,60 |
| Третий интервал (сумма, превышающая 300 тыс. руб.) | 79 | 3,95 | 83 | 3,95 | 78 | 1,10 | 81 | 1,10 |
| Четвертый интервал (в том числе 600 тыс. руб.) | 124 | 6,89 | 121 | 6,94 | 123 | 1,95 | 124 | 1,85 |
| Четвертый интервал (сумма, превышающая 600 тыс. руб.) | 136 | 2,00 | 133 | 0,00 | 133 | 0,00 | 137 | 0,20 |
| Средневзвешенная эффективная ставка | | 12,10 | | 12,12 | | 3,42 | | 3,11 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

¹ В данном случае рассчитывается эффективная ставка по начисленному ЕСН и взносам на обязательное пенсионное страхование.

Таблица 7.16

**Расчет эффективной ставки по ЕСН и страховым взносам
на обязательное пенсионное страхование в 2005 г.**

| Налоговая база для исчисления налога (база для начисления страховых взносов) | Федеральный бюджет | | Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование | | ФСС РФ | | ФФОМС и ТФОМС | |
|---|--------------------|---------------|---|---------------|-----------|---------------|---------------|---------------|
| | млрд руб. | ставка ЕСН, % | млрд руб. | ставка ЕСН, % | млрд руб. | ставка ЕСН, % | млрд руб. | ставка ЕСН, % |
| Первый интервал (до 280 тыс. руб.) | 3314 | 6,00 | 3627 | 14,00 | 3267 | 3,20 | 3321 | 2,80 |
| Второй интервал (280 тыс. руб.) | 412 | 6,00 | 426 | 14,00 | 411 | 3,20 | 419 | 2,80 |
| Второй интервал (свыше 280 тыс. руб.) | 159 | 2,40 | 166 | 5,50 | 159 | 1,10 | 163 | 1,00 |
| Третий интервал (600 тыс. руб.) | 215 | 4,08 | 214 | 9,47 | 213 | 2,08 | 219 | 1,84 |
| Третий интервал (свыше 600 тыс. руб.) | 238 | 2,00 | 238 | 0,00 | 239 | 0,00 | 240 | 0,00 |
| Средневзвешенная эффективная ставка | | 5,55 | | 12,78 | | 2,89 | | 2,51 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Учитывая, что снижение эффективной ставки ЕСН для поступлений в федеральный бюджет с 12,1% в 2004 г. до 5,55% в 2005 г. привело к снижению поступлений по ЕСН в размере 284,4 млрд руб., рассчитаем суммарное влияние изменения эффективной ставки в 2005 г. по сравнению с 2004 г. для ЕСН, зачисляемого в бюджет, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ОМС).

Таблица 7.17

**Влияние изменения эффективной ставки в 2005 г.
по сравнению с 2004 г. для ЕСН и страховых взносов
на обязательное пенсионное страхование на поступления по ЕСН**

| | Эффективная ставка в 2004 г., % | Эффективная ставка в 2005 г., % | Налоговая база в 2004 г., млрд руб. | Изменение в поступлениях, млрд руб. |
|---|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Федеральный бюджет | 12,10 | 5,55 | 3436,2 | -284,4 |
| Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование | 12,12 | 12,78 | 3640,1 | 30,5 |
| ФСС РФ | 3,42 | 2,89 | 3373,4 | -22,8 |
| ФОМС и ТФОМС | 3,11 | 2,53 | 3452,6 | -25,4 |
| Итого | 30,75 | 23,73 | — | -302,1 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Данные расчетов, приведенные в табл. 7.17, позволяют сделать вывод о том, что в результате реформы ЕСН поступления по этому налогу в бюджетную систему РФ сократились на 302,1 млрд руб. (на 27,8% от уровня поступлений в 2004 г.), или на 1,4% ВВП. Можно предположить, что снижение эффективной ставки ЕСН, осуществленное в 2005 г., будет приводить в дальнейшем к потере примерно 28% от поступлений ЕСН по сравнению с ситуацией отсутствия снижения ставки.

7.3.4. Реформирование единого социального налога в 2006 г.

Изменения, внесенные в Налоговый кодекс Федеральным законом от 6 декабря 2005 г. № 158-ФЗ, затронули лишь распределение ставки ЕСН. В целом ставка налога не изменилась. Сохранен на прежнем уровне и размер ставки ЕСН, подлежащего зачислению в федеральный бюджет. Но изменены ставки налога, по которым он исчисляется в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования.

С 1 января 2006 г. основная ставка, по которой исчисляют единый социальный налог налогоплательщики-работодатели, распределяется следующим образом:

- федеральный бюджет — 20%;
- Фонд социального страхования РФ — 2,9% (до 2006 г. — 3,2%);
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 1,1% (до 2006 г. — 0,8%);
- территориальные фонды обязательного медицинского страхования — 2,0%.

Данное изменение налогового законодательства могло привести к небольшому увеличению поступлений ЕСН, так как база ЕСН для платежей в Фонд социального страхования РФ несколько меньше, чем база для платежей в ФОМС и ТФОМС: в 2006 г. налоговая база по ЕСН для платежей в Фонд социального страхования составила 5488,9 млрд руб., а для ФОМС и ТФОМС — 5590,6 млрд руб.¹ Данное отличие обусловлено тем, что согласно п. 3 ст. 238 НК РФ в налоговую базу по ЕСН (в части суммы налога, подлежащей уплате в Фонд социального страхования РФ) не включаются вознаграждения, выплачиваемые физическим лицам по договорам гражданско-правового характера, авторским договорам.

Таким образом, несмотря на то что номинальная ставка ЕСН не изменилась, эффективная ставка ЕСН могла вырасти из-за увеличения доли ФОМС и ТФОМС и снижения доли ФСС в едином социальном налоге. Одновременно могли вырасти и поступления по ЕСН.

Таблица 7.18

Расчет поступлений в ФСС РФ и ФФОМС и ТФОМС при ставке ЕСН на 2005 и 2006 гг. в условиях 2006 г.

| База для исчисления налога | ФСС РФ | | | ФФОМС и ТФОМС | | |
|---|-----------|-------------------|-------------------|---------------|-------------------|-------------------|
| | млрд руб. | ставка 2005 г., % | ставка 2006 г., % | млрд руб. | ставка 2005 г., % | ставка 2006 г., % |
| Первый интервал (до 280 тыс. руб.) | 3846 | 3,20 | 2,90 | 3922 | 2,80 | 3,10 |
| Второй интервал (280 тыс. руб.) | 653 | 3,20 | 2,90 | 665 | 2,80 | 3,10 |
| Второй интервал (свыше 280 тыс. руб.) | 254 | 1,10 | 1,00 | 257 | 1,00 | 1,10 |
| Третий интервал (600 тыс. руб.) | 336 | 2,08 | 1,89 | 344 | 1,84 | 2,03 |
| Третий интервал (свыше 600 тыс. руб.) | 400 | 0,00 | 0,00 | 404 | 0,00 | 0,00 |
| Поступления, млрд руб. | | 153,75 | 139,36 | | 137,34 | 152,01 |
| Изменение поступлений, млрд руб. | | | -14,39 | | | +14,67 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

¹ Источник: ФНС России, форма № 5-ЕСН на 1 января 2007 г.

Как видно из представленных в табл. 7.18 данных, изменение ставок ЕСН, по которым он исчисляется в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования, не привело к существенному изменению поступлений ЕСН. Поступления выросли лишь на 282 млн руб. (на 0,02%), или на 0,001% ВВП.

Подведем итоги сделанного выше анализа влияния изменения налогового законодательства на поступления по ЕСН в 2001—2007 гг. с учетом изменения деловой активности и легализации налоговых доходов вследствие изменения законодательства. Общий эффект от налоговой реформы ЕСН представлен в табл. 7.19.

Таблица 7.19

**Влияние налоговой реформы на поступления ЕСН
в 2001—2007 гг.**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|------|------|--------|--------|
| Поступления в бюджетную систему РФ, % ВВП | 5,79 | 6,89 | 6,61 | 6,29 | 5,45 | 5,48 | 5,60 |
| Влияние налоговой реформы, % ВВП | | | | | | | |
| 1. Вклад снижения средней ставки социальных платежей в 2001 г. | -0,4 | -0,5 | -0,4 | -0,4 | -0,4 | -0,4 | -0,4 |
| 2. Снижение ставки ЕСН в 2005 г. | | | | | -1,4 | -1,4 | -1,4 |
| 3. Изменение ставок ЕСН, по которым он исчисляется в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования | | | | | | +0,001 | +0,001 |
| 4. Вклад снижения средней предельной ставки ЕСН в 2001 г. | +0,4 | +0,5 | +0,4 | +0,4 | +0,4 | +0,4 | +0,4 |
| Итого «эффект реформы» | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -1,4 | -1,4 | -1,4 |

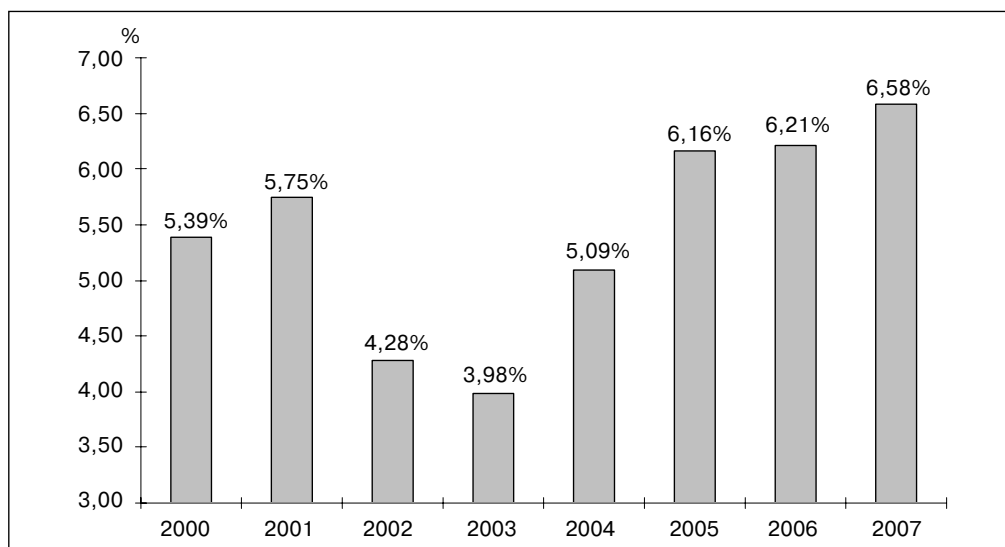
Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.19 данных, никакого повышения сборов ЕСН и взносов на обязательное пенсионное страхование в ответ на значительное снижение налоговой ставки не произошло.

Так как дальнейшее совершенствование единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование тесно связано с реформированием пенсионной системы, то возможные направления реформирования данного налога рассматриваются в разделе, посвященном пенсионной системе России (раздел 6.8).

7.4. Налог на прибыль организаций

За последние 8 лет наибольшей волатильностью как в реальном выражении, так и в долях ВВП характеризовались поступления налога на прибыль организаций (рис. 7.1).



Источники: Министерство финансов РФ; Росстат; расчеты ИЭПП.

Рис. 7.1. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг., % ВВП

7.4.1. Изменение поступлений налога на прибыль организаций в 2001 г. в связи с проведением налоговой реформы

Согласно оценке изменений доходной базы бюджетной системы РФ в связи с принятием отдельных глав части второй Налогового кодекса РФ¹ основными изменениями в налоговом законодательстве, повлиявшими на поступления по налогу на прибыль организаций, стали:

1) расширение налоговой базы из-за отмены оборотных налогов. Как было отмечено выше, увеличение поступлений по налогу на прибыль организаций в связи с расширением налогооблагаемой базы из-за отмены оборотных налогов должно было составить 28 млрд руб. (0,36% ВВП);

2) изменение налогооблагаемой базы в связи с введением новых ставок акцизов должно было увеличить поступления по налогу на прибыль на 4,9 млрд руб. (0,06%);

3) введение муниципальной ставки по налогу на прибыль организаций в размере 5% должно было согласно бюджетным проектировкам увеличить доходы бюджетной системы Российской Федерации на 70,8 млрд руб. (0,91% ВВП).

Согласно бюджетным проектировкам данные изменения в налоговом законодательстве должны были увеличить поступления по налогу на прибыль на 1,34% ВВП. При отсутствии подробных расчетов того, как были получены представленные выше оценки, трудно судить, насколько точной была методика прогнозирования изменения поступлений по налогу на прибыль организаций вследствие изменения налого-

¹ Источник: пояснительная записка к проекту федерального бюджета на 2001 г.

вого законодательства. Однако динамика некоторых макроэкономических показателей позволяет, с одной стороны, подтвердить позитивное влияние изменения налогового законодательства на объемы поступлений по налогу на прибыль организаций в 2001 г., а с другой — отметить гораздо меньший масштаб данного увеличения по сравнению с прогнозом.

Таблица 7.20

**Динамика поступлений по налогу на прибыль в бюджетную систему РФ
и валовой прибыли в 2000—2001 гг., % ВВП**

| Показатель | 2000 | 2001 | Прирост |
|---|------|------|---------|
| Поступления по налогу на прибыль организаций в бюджетную систему РФ | 5,5 | 5,7 | +0,2 |
| Валовая прибыль | 42,7 | 41,3 | -1,4 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.20 данных, несмотря на снижение валовой прибыли в реальном выражении на 1,4% ВВП, поступления по налогу на прибыль организаций выросли на 0,2% ВВП.

Данный рост может объясняться в том числе и изменением налогового законодательства. Если бы поступления по налогу на прибыль организаций изменялись теми же темпами, что и валовая прибыль, то они составили бы в 2001 г. 5,3% ВВП, что на 0,4% ВВП меньше, чем фактический объем поступлений. Однако эта величина существенно меньше, чем увеличение налоговых поступлений, которое прогнозировалось при принятии федерального бюджета (увеличение поступлений на 1,34% ВВП по сравнению с уровнем 2000 г.). Следовательно, можно сделать вывод о том, что рост поступлений по налогу на прибыль организаций в ответ на изменение налогового законодательства был преувеличен. Скорее всего, рост был преувеличен в связи с введением муниципальной ставки по налогу на прибыль организаций в размере 5%, так как во многих регионах официальная ставка налога была ниже максимально возможной (35%) (из-за ее снижения на уровне субъектов Российской Федерации, а также местных органов самоуправления).

7.4.2. Реформа налога на прибыль организаций в 2002 г.

С 1 января 2002 г. вступила в силу глава 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций», где был реализован ряд мер по реформированию налога на прибыль. Основными из этих мер стали отмена значительной части льгот и вычетов, в первую очередь инвестиционной льготы, снижение ставки налога с 35¹ до 24%, снятие ряда ограничений на принятие к вычету расходов, необходимых для ведения бизнеса, изменение начисления амортизации, а также переход с кассового метода на метод начислений. Вступление в силу главы 25 НК РФ повлекло переход для большинства предприятий на обязательное ведение учета реализованной продукции и прибыли по факту отгрузки продукции, а не ее оплаты.

¹ Максимально возможная общая ставка налога на прибыль (до 2002 г.) была установлена в размере 35%: 11% — в федеральный бюджет, не выше 19% — в бюджеты субъектов РФ и не выше 5% — в местные бюджеты по решению представительных органов местного самоуправления (5%-я ставка налога на прибыль в местные бюджеты была установлена только в 2001 г.).

Особенно резкую критику со стороны бизнеса¹ вызывали принятие порядка обязательного применения для целей налогообложения учета по методу начислений и отмена льготы на финансирование капитальных вложений. В настоящее время в целом в обществе растет осознание правильности выбора обязательного учета по методу начислений. Однако вопрос отмены льгот, особенно инвестиционной, до сих пор является объектом дискуссий, причем часто утверждается, что стимулирующий эффект льготы не был компенсирован ни снижением ставок, ни разрешением вычета ряда расходов, ограниченных к вычету до реформы, ни изменением порядка амортизации с увеличением норм и установлением для большинства активов амортизации по методу убывающего остатка. При этом основным доводом в пользу инвестиционной льготы является, по существу, возможность предприятий снижать налоговые обязательства при осуществлении инвестиций.

Однако применение данной льготы вызывало серьезные искажения при принятии решений об инвестировании средств². Преимущества возникали у высокодоходных предприятий, а также в тех случаях, когда средняя налоговая норма амортизации была низкой. Если налоговая норма амортизации положительно зависела от фактического срока полезного использования актива, то в этом случае дестимулировались инвестиции в долгосрочные активы в сравнении с короткоживущими. Преимущества также создавались для инвестирования из нераспределенной прибыли в сравнении с иными источниками, особенно кредитами банков и займами (кроме некоторых видов облигаций). Такой подход по меньшей мере спорен, поскольку инвестирование на новых предприятиях и в проекты, требующие масштабных вложений, обычно предполагает использование заемного финансирования или дополнительной эмиссии акций. Предприятия, пользующиеся рыночной властью в своей отрасли, могли с большей вероятностью получить выгоду в виде права полностью вычесть инвестиции из налоговой базы, чем предприятия конкурентных отраслей. Отмена инвестиционной льготы в сочетании со снижением налоговой ставки и изменением порядка амортизации сделала налогообложение прибыли более нейтральным.

В пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2002 г. приведена следующая (табл. 7.21) оценка изменения поступлений по налогу на прибыль организаций из-за реформирования налогового законодательства.

Таблица 7.21

**Изменение поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации
в связи с реформированием налога на прибыль в 2002 г.**

| Изменения в законодательстве по налогу на прибыль организаций | Изменение поступлений в бюджетную систему РФ | |
|--|--|-------|
| | млрд руб. | % ВВП |
| 1 | 2 | 3 |
| Снятие ограничений с отдельных видов затрат и увеличение налоговых вычетов | -67,7 | -0,64 |
| Изменение амортизационной политики | -28,5 | -0,27 |

¹ За возврат инвестиционной льготы по налогу на прибыль активно выступает Российский союз промышленников и предпринимателей (<http://rspp.ru/Default.aspx?CatalogId=234&dpo=1764>), а также общероссийская общественная организация предпринимателей «Деловая Россия» (http://www.deloros.ru/press/news/2078?phrase_id=208085). С аналогичным предложением выступает академик С. Глазьев.

² Подробнее см. главу 5; Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды ИЭПП. № 67Р. 2003.

Окончание табл. 7.21

| 1 | 2 | 3 |
|---|--------|-------|
| Определение доходов по методу начисления | 11,4 | 0,11 |
| Изменение порядка списания убытков | -18,4 | -0,17 |
| Отмена льгот в части освобождения от налогообложения прибыли отдельных категорий налогоплательщиков | 180,6 | 1,71 |
| Снижение ставки | -192,9 | -1,82 |
| Итого | -115,4 | -1,09 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

В целом анализ результатов реформы налога на прибыль позволил получить выводы о том, что реформирование налога на прибыль привело к относительному выравниванию налоговых условий для различных предприятий. Отмена льгот, которыми могли пользоваться не все налогоплательщики, компенсированная изменениями в правилах расчета амортизации, а также снижением ставки, привела к более равномерному распределению налоговой нагрузки.

Помимо реформы 2002 г. на поступления по налогу на прибыль организаций повлияли следующие изменения в налоговом законодательстве:

- 1) увеличение налоговой ставки по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями, с 6 до 9% в 2005 г.;
- 2) изменение базы из-за увеличения ставок НДС по нефти и газу горючему природному, из-за увеличения ставок экспортных пошлин на нефть, а также из-за снижения базовой ставки ЕСН в 2005 г.;
- 3) увеличение до 50% суммы переносимого убытка начиная с 2006 г.;
- 4) ускоренное списание амортизации на вновь вводимые основные средства в размере 10% (амортизационная премия) начиная с 2006 г.;
- 5) изменение сроков списания расходов на НИОКР начиная с 2006 г.

Итоговая оценка влияния реформы налога на прибыль организаций на поступления по данному налогу представлена в табл. 7.22.

Таблица 7.22

**Влияние налоговой реформы на поступления по налогу
на прибыль организаций в 2001—2007 гг.**

| Показатель | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Поступления по налогу на прибыль организаций, % ВВП | 5,39 | 5,75 | 4,28 | 3,98 | 5,09 | 6,16 | 6,21 | 6,58 |
| Влияние налоговой реформы, % ВВП | | | | | | | | |
| 1. Расширение налоговой базы из-за отмены оборотных налогов | | 0,36 | 0,27 | 0,25 | 0,32 | 0,39 | 0,39 | 0,41 |
| 2. Расширение налоговой базы из-за отмены налога с продаж | | | | | 0,08 | 0,09 | 0,10 | 0,10 |
| 3. Введение главы 25 НК (в том числе и снижение налоговой ставки) | | | -1,09 | -1,01 | -1,30 | -1,57 | -1,58 | -1,68 |

Окончание табл. 7.22

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|--|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 4. Увеличение налоговой ставки по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями, с 6 до 9% | | | | | | 0,10 | 0,10 | 0,11 |
| 5. Изменение базы из-за увеличения ставок НДС по нефти и газу горючему природному | | | | | | -0,35 | -0,38 | -0,41 |
| 6. Изменение базы из-за увеличения ставок экспортных пошлин на нефть | | | | | | -0,24 | -0,24 | -0,26 |
| 7. Изменение базы из-за снижения ставки ЕСН | | | | | | 0,51 | 0,51 | 0,54 |
| 8. Увеличение до 50% суммы переносимого убытка | | | | | | | -0,24 | -0,25 |
| 9. Ускоренное списание амортизации на вновь вводимые основные средства в размере 10% (амортизационная премия) | | | | | | | -0,41 | -0,43 |
| Итого «эффект реформы» | 0,00 | 0,36 | -0,82 | -0,76 | -0,90 | -1,07 | -1,76 | -1,87 |

Источник. Расчеты по данным ФНС России, Минфина России, Росстата.

Как видно из представленных в табл. 7.22 данных, налоговая реформа привела к значительному сокращению налоговой нагрузки по налогу на прибыль организаций. Данное сокращение колебалось от 0,82 до 1,87% ВВП. Следует отметить, что верхняя граница данного диапазона является достаточно условной, так как неочевидно, что темпы экономического роста и темпы роста декларируемой прибыли в экономике были бы в 2004—2007 гг. столь высокими без налоговой реформы. Однако первоначальные потери бюджета от снижения ставки налога на прибыль организаций в 2002 г. были оценены достаточно точно. Следовательно, можно сделать вывод о том, что в 2002—2003 гг. не произошло значимого роста поступлений по налогу на прибыль организаций в ответ на существенное снижение налоговой ставки.

Дальнейший резкий рост поступлений был вызван следующими факторами:

1) значительным ростом цен на энергоносители в 2004—2007 гг. (в 2002 и 2003 гг. средние цены на нефть Urals составили 23,7 и 27,1 долл. за баррель соответственно, а в 2004 г. цены выросли до 34,3 долл. за баррель, в 2005 г. — до 50,5 долл.).

2) перечислением в бюджет в I квартале 2005 г. платежа, связанного с погашением налоговой задолженности НК «ЮКОС». Этот же фактор внес вклад в увеличение поступлений в 2007 г.

Таким образом, можно сделать вывод, что в краткосрочной перспективе (2002—2003 гг.) снижение налоговой ставки и значительная реформа базы по налогу на прибыль организаций привели к снижению поступлений по данному налогу. Значительный рост поступлений в 2004—2005 гг. был во многом обусловлен факторами, не зависящими от успешности налоговой реформы. Опыт реформирования налога на прибыль позволяет еще раз подчеркнуть, что не существует детерминированной связи между снижением налогового бремени и ростом поступлений.

Несмотря на то что проделанные расчеты не позволяют нам признать рост налоговых поступлений по этому налогу в 2004—2007 гг. результатом исключи-

тельно налоговой реформы, следует отметить, что сама реформа налога на прибыль была в целом успешной. Критерием успешности в данном случае служит достижение тех целей, которые ставили перед собой власти, начиная данную реформу. Главная цель реформы — сделать налог более нейтральным для экономики — была в основном достигнута. При этом власти сознательно пошли на снижение налогового бремени (в бюджетных проектировках закладывалось снижение налоговых поступлений в результате изменения базы налога и снижения ставки). О возможном росте налоговых поступлений в ответ на реформу при планировании налоговых поступлений речи не шло. Как показал опыт 2002—2003 гг., такой подход полностью себя оправдал.

7.4.3. Перспективы реформирования налога на прибыль организаций

В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов», разработанных Минфином России, предусматриваются следующие меры по налогу на прибыль организаций.

1. Введение института консолидированной налоговой отчетности при исчислении налога на прибыль позволит консолидировать налоговые обязательства налогоплательщикам, входящим в один холдинг или группу компаний, что может снизить сферу применения трансфертных цен. Налогоплательщики также получают налоговую выгоду от суммирования прибылей и убытков различных компаний, входящих в холдинг (такой порядок им гораздо более выгоден, чем полная уплата налога на прибыль одними предприятиями и перенос убытков на будущее другими компаниями, входящими в холдинг). Естественным ограничением института консолидированного налогоплательщика является требование однородности организаций, консолидирующих свои обязательства по налогу на прибыль. Так, кредитные организации могут формировать консолидированную группу налогоплательщиков исключительно с участием других кредитных организаций, страховые организации — исключительно с участием страховых организаций. То же относится к негосударственным пенсионным фондам и профессиональным участникам рынка ценных бумаг.

2. В рамках совершенствования амортизационной политики был рассмотрен вопрос о концептуальном пересмотре подходов к начислению амортизации в налоговых целях начиная с 2010—2011 гг. В частности, начиная с 1 января 2009 г. амортизация при применении нелинейного метода будет начисляться не пообъектно, а по амортизационным группам (подгруппам)¹. Начиная с 2009 г. существенно повысятся коэффициенты амортизации по нелинейному методу. В результате может увеличиться заинтересованность хозяйствующих субъектов в применении нелинейного метода начисления амортизации. Это может привести к некоторому снижению поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации от налога на прибыль организаций.

При сравнительно активном переходе налогоплательщиков на нелинейный метод начисления амортизации поступления в консолидированный бюджет РФ могут снизиться в 2009 г. на 0,23% ВВП. Однако вполне возможен вариант, что в 2009 г.

¹ Статья 1 Федерального закона № 158-ФЗ от 22 июня 2008 г. «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах».

даже те налогоплательщики, которым переход на нелинейный метод начисления выгоден, не успеют сориентироваться и крупные потери доходов консолидированного бюджета РФ будут «отложены» на более поздний период, а в 2009 г. потери не превысят 30—40 млрд (оценка Минфина России). В долгосрочном периоде в номинальном выражении все потери консолидированного бюджета от ускорения амортизации будут восполнены. Однако из-за инфляции данные потери не будут восполнены в реальном выражении даже в долгосрочном периоде. Фактически это означает снижение налогового бремени.

В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов» предусматривается также внесение в налоговое законодательство принципа «возврата льготы» в отношении амортизационной премии и ускоряющих коэффициентов при начислении амортизации. В случае если организация применяла ускоряющие коэффициенты при начислении амортизации или пользовалась амортизационной премией, то при продаже такого амортизируемого имущества ранее чем через 5 лет сумма ускоренной амортизации или амортизационной премии подлежит восстановлению в налоговой базе и при определении финансового результата от продажи основного средства не учитывается. Также предусматривается запрещение применения ускоренного коэффициента амортизации при повторном лизинге или сублизинге основных средств. Однако данные поправки не были включены в текст Федерального закона № 158-ФЗ от 22 июня 2008 г., и вопрос об их принятии остается открытым.

3. Установление ограничений по сроку и размеру прибыли, направляемой на погашение убытка поглощаемых компаний. Данная мера направлена на предотвращение злоупотреблений в сфере так называемой торговли убытками.

Кризис на фондовом рынке во второй половине 2008 г. заставил власти принять ряд срочных мер по его нейтрализации. Появились предложения по дальнейшему реформированию налоговой системы, в том числе и налога на прибыль организаций. Среди наиболее важных из предложенных мер можно отметить следующие:

- освободить от налога прибыль от продажи акций, которыми владели более года;
- ввести дополнительную амортизационную премию в размере до 30% стоимости оборудования.

Первая из перечисленных мер направлена на стимулирование вложений на фондовом рынке. Фискальный эффект от ее применения будет непосредственно зависеть от развития ситуации на фондовом рынке. В целом данную меру можно охарактеризовать как низкоэффективную с точки зрения ее способности повлиять на преодоление кризиса на фондовом рынке: кризис начался не из-за недостатков налоговой системы России, и даже более значительное снижение налогового бремени не способно заставить расти цены на акции в условиях дефицита ликвидности и кризиса доверия на мировых финансовых биржах. Для развития налоговой системы данная мера представляется сомнительной, увеличивая искажения в функционировании рыночной экономики, вносимые налоговой системой. Например, к негативным последствиям ее реализации можно отнести следующие.

1) При освобождении от налогообложения доходов от реализации ценных бумаг появляется возможность вывода из-под налогообложения доходов в виде прироста капитальной стоимости активов, связанных с активной деятельностью налогоплательщика (строительство, создание новых производств, улучшение земель

и т. д.)¹. Такие доходы выводятся из-под налогообложения, если реализуются не сами активы, стоимость которых увеличилась (здание, земля, имущественный комплекс), а акции организации, на балансе которой находятся эти активы. При этом освобождение фактически получает лицо (физическое или юридическое), реализующее акции, а приобретатель акций получает активы по новой, более высокой стоимости.

Кроме того, доходы от реализации активов (в том числе имущественных комплексов и недвижимости) могут выводиться из-под налогообложения через передачу соответствующего имущества аффилированной фирме в обмен на ее акции (если имущество передается по балансовой стоимости, налог не возникает) с последующей их реализацией на рынке ценных бумаг.

2) Следующий блок проблем, которые могут возникнуть в связи с предоставлением налогового освобождения по доходам от реализации ценных бумаг, связан с конструкцией соответствующих норм в налоговом законодательстве. Если доходы от реализации ценных бумаг, находившихся в собственности налогоплательщика более 1 года, будут освобождены от налогообложения, возникнет дополнительное ограничение на принятие в целях налогообложения убытков от реализации ценных бумаг, которые находились в собственности налогоплательщика менее 1 года. Это произойдет потому, что в настоящее время налоговая база по операциям с ценными бумагами определяется для краткосрочных (в собственности налогоплательщика менее 1 года) и долгосрочных (в собственности налогоплательщика от 1 года) ценных бумаг совместно, т. е. убытки от реализации краткосрочных бумаг могут уменьшать прибыль от реализации долгосрочных ценных бумаг в рамках соответствующей категории (обращающиеся на организованном рынке, не обращающиеся на организованном рынке ценных бумаг). Если прибыль от реализации долгосрочных ценных бумаг не будет формировать налоговую базу, убытки от реализации краткосрочных ценных бумаг могут уменьшать только прибыли от реализации краткосрочных ценных бумаг.

Это также означает введение дополнительной градации (классификации ценных бумаг) для определения налоговой базы от реализации ценных бумаг. С учетом уже действующего деления на обращающиеся и необращающиеся ценные бумаги возникнет довольно сложная (особенно для физических лиц) конструкция определения налоговой базы. При этом следует отметить, что, если налоговое освобождение будет предоставлено по доходам от реализации не только ценных бумаг, но и финансовых инструментов срочных сделок и имущественных прав, определение налоговой базы (в связи с несколькими параметрами классификации) еще более усложнится, а возможности для необоснованного вывода доходов из-под налогообложения существенно возрастут.

Вторая из рассматриваемых мер (увеличение амортизационной премии с 10 до 30%) также является спорной для обеспечения нейтральности налоговой системы. Например, введение слишком высокой инвестиционной премии может приводить к отрицательным эффективным налоговым ставкам, если вычитается процент по заемным средствам. Это означает, что могут осуществляться такие проекты, которые не были бы реализованы в отсутствие налогообложения. Вполне может оказаться, что это проекты с устаревшей технологией. Такая мера создает преимущества долгоживущим активам, таким, как здания и сооружения, в сравнении с активами с коротким сроком эксплуатации (таким, как компьютеры). Это проти-

¹ Аналогичный аргумент приводился против предложения освободить от налогообложения доходы стратегических акционеров, полученные при реализации пакетов ценных бумаг.

воречит целям правительства поддерживать технический прогресс. Кроме того, данная мера способна существенно сократить поступления в бюджет. Если воспользоваться инновационным сценарием прогноза «Исходных условий на период до 2023 года», подготовленных Минэкономразвития РФ (МЭР), то потери консолидированного бюджета России от увеличения амортизационной премии в 2009 г. составят более 0,3% ВВП.

Неочевидной является и роль амортизационной премии в стимулировании инвестиций и обеспечении устойчивых темпов экономического роста. Данная мера может быть относительно эффективной, если необходимо подстегнуть экономический рост, а экономика легко «переваривает» инвестиции. Но если экономика перегрета, то ни к чему, кроме разгона инфляции, введение такой премии не приведет. Вместо увеличения амортизационной премии целесообразнее было бы принять меры по снижению инфляции, чтобы сделать долгосрочные капитальные вложения более выгодными.

7.5. Налог на добавленную стоимость

7.5.1. Динамика поступлений налога на добавленную стоимость в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг.

Анализ динамики поступлений налога на добавленную стоимость в бюджетную систему Российской Федерации в 2000—2007 гг. позволяет сделать вывод об отсутствии однозначных тенденций в изменении доли НДС в ВВП (табл. 7.23). Так, в 2000—2001 гг. продолжился рост поступлений НДС и был зафиксирован их максимум в 7,17% ВВП. Начиная с 2002 г. наблюдается устойчивая тенденция к ежегодному сокращению поступлений от НДС на 0,2—0,3 п. п. ВВП. По итогам 2006 г. сокращение поступлений составило 0,5 п. п. ВВП и было наибольшим за рассматриваемый период. В 2007 г. наблюдался рост поступлений.

В структуре поступлений НДС в 2000—2007 гг. произошло существенное сокращение доли НДС по внутренней реализации с 77,8% в 2000 г. до 61,5% в 2007 г. при одновременном увеличении поступлений налога от обложения импортируемых товаров.

Таблица 7.23

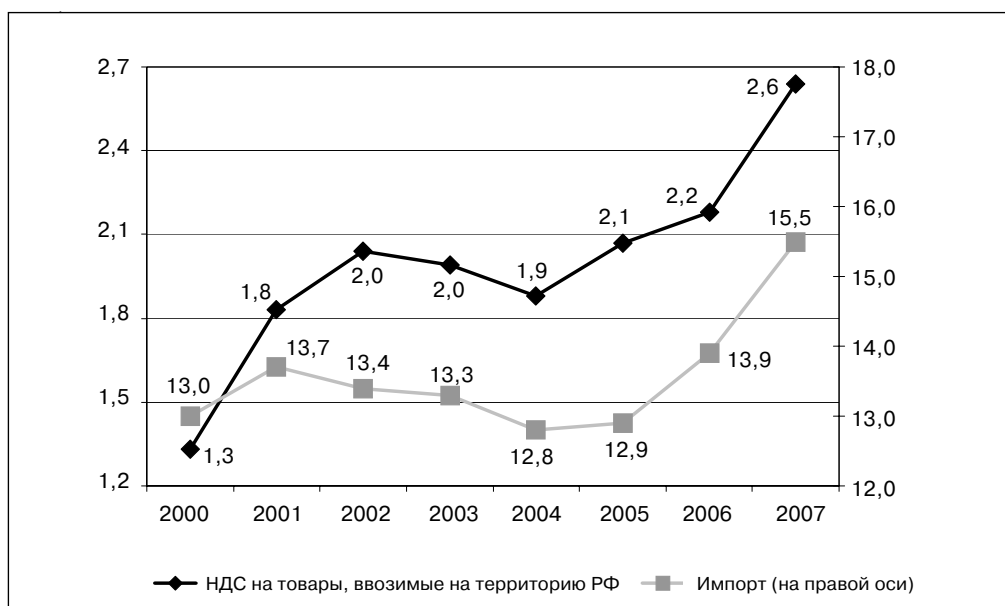
Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ в 2000—2007 гг.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------|------|------|------|------|-------|------|------|
| | % ВВП | | | | | | | |
| НДС, всего | 6,25 | 7,17 | 6,96 | 6,66 | 6,30 | 6,18* | 5,68 | 6,86 |
| В том числе: | 4,87 | 5,34 | 4,92 | 4,67 | 4,42 | 4,11* | 3,47 | 4,22 |
| на товары, реализуемые на территории Российской Федерации | | | | | | | | |
| на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации | 1,38 | 1,83 | 2,04 | 1,98 | 1,89 | 2,07 | 2,20 | 2,64 |

* Без учета поступлений от «ЮКОСа».

Источники: Росстат; Минфин России; ФТС; расчеты авторов.

Для рассматриваемого периода характерно также совпадение динамики поступлений НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, с динамикой ввоза товаров (рис. 7.2). Наблюдаемая прямая зависимость поступлений НДС, взимаемого при ввозе товаров, от динамики импорта во многом объясняется тем фактом, что НДС на импортируемые товары взимается таможенными органами при пересечении таможенной границы РФ. Однако при дальнейшей реализации импортных товаров ранее уплаченный на таможне НДС принимается к вычету уже налоговыми органами, тем самым уменьшая суммы исчисленного НДС по товарам, реализуемым на территории РФ.



Источники: данные ФНС России; Минфина России.

Рис. 7.2. Динамика поступлений от НДС на ввозимые товары и объемов импорта, % к ВВП

В связи с тем что снижение бюджетных доходов от НДС происходило исключительно за счет сокращения поступлений налога, взимаемого при реализации товаров на территории РФ, объяснения подобной динамики следует искать в первую очередь в анализе изменений законодательства по НДС.

В 2001 г. был отменен ряд льгот по НДС, изменен порядок возмещения материальных затрат по вводимым в эксплуатацию законченным капитальным строительством объектам, расширен перечень товаров, облагаемых по ставке 10%. В совокупности данные меры привели к снижению налоговых поступлений на 0,16% ВВП.

В 2004 г. причиной сокращения поступлений от НДС можно считать снижение ставки НДС с 20 до 18%, что привело к потере доходов бюджетной системы в размере 0,65% ВВП. В этом же году произошло сокращение импорта на 0,5 п. п. ВВП по отношению к предыдущему году, что также повлияло на динамику поступлений от НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации.

В 2005 г. на объемы поступлений налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет большое влияние оказало поступление в январе 2005 г. налога на добавленную стоимость, доначисленного по результатам налоговых проверок не-

фтяной компании «ЮКОС». Общая сумма дополнительно поступивших доходов федерального бюджета составила порядка 138 млрд руб., что эквивалентно 0,64% ВВП. Если же рассматривать ситуацию с поступлением НДС без учета разовых доходов от обложения компании «ЮКОС», то их снижение продолжалось, чему также способствовало введение в главу 21 Налогового кодекса дополнений, определивших перечень операций с жилой недвижимостью и земельными участками, не подлежащих налогообложению (п. 6 ст. 146, подп. 22—23 п. 3 ст. 149 НК РФ). Введение принципа «страны назначения» с государствами — участниками СНГ, предусматривающего как возникновение обязанности у российских экспортеров уплачивать НДС на экспортируемую продукцию уже в бюджеты союзных государств, так и получение права облагать налогом импорт из стран СНГ, в конечном счете привело к снижению поступлений НДС на 0,25% ВВП.

В 2006 г. снижение бюджетных доходов от НДС составило в годовом исчислении около 0,64 п. п. ВВП, что является количественной оценкой масштабов воздействия на объем поступлений НДС в 2006 г. следующих факторов:

а) перехода на обязательное использование метода начислений как при определении момента возникновения налоговых обязательств, так и при возникновении права на налоговый вычет. Следствием данного изменения стало освобождение от налогообложения авансов, полученных при осуществлении в том числе и экспортных поставок. По оценкам ФНС России, сумма недопоступивших бюджетных доходов по этим основаниям только в 2006 г. составила 0,9% ВВП (239 млрд руб.);

б) перехода на общий порядок применения налоговых вычетов в части НДС, уплаченного поставщикам и подрядчикам при осуществлении капитального строительства. Бюджетные последствия данного нововведения, по оценкам ФНС России, выразились в недопоступлении налоговых доходов в бюджет в сумме около 125 млрд руб., или 0,47% ВВП.

Сами по себе данные факторы не приводят к изменению бюджетных доходов в долгосрочной перспективе (если не считать инфляционного обесценения налоговых обязательств и налоговых вычетов в условиях действовавшего ранее порядка), однако могут вызвать существенные колебания налоговых доходов в краткосрочной перспективе.

Кроме того, на сокращение объемов поступлений от НДС, взимаемого с реализации товаров на территории Российской Федерации, некоторое влияние оказали следующие изменения в налоговом законодательстве, вступившие в силу в 2006 г.:

- увеличение размера выручки для освобождения организации и индивидуального предпринимателя от исполнения обязанностей налогоплательщика с 1 до 2 млн руб. без учета НДС;
- введение освобождения от налогообложения ряда операций (услуги, связанные с обслуживанием банковских карт, реализация лома и отходов черных и цветных металлов, совершение нотариусами, занимающимися частной практикой, нотариальных действий).

В 2007 г. продолжали сказываться последствия перехода от разрешительного к заявительному порядку возмещения НДС экспортерам, уплаченного ими по приобретенным товарно-материальным ресурсам. По данным налоговой статистики, возмещения в 2007 г. по данной статье составили 312,4 млрд руб.

Кроме того, оставались на высоком уровне налоговые вычеты, предъявляемые подрядными организациями при проведении капитального строительства в связи с переходом на общий порядок уплаты налога (1,03% ВВП в 2007 г. против 1,12% ВВП в 2006 г. и 0,52% ВВП в 2005 г.). Как итог поступление НДС на товары, реализуемые на территории страны, снизилось на 341,2 млрд руб.

В целом по итогам 2007 г. удельный вес вычетов в начислениях увеличился на 3,96 п. п. ВВП, что является следствием изменения порядка возмещения НДС при применении нулевой ставки.

С 2007 г. перечень операций, не подлежащих налогообложению НДС, расширился на две операции:

- реализация предметов религиозного назначения и религиозной литературы, произведенных религиозными организациями (объединениями) и организациями, единственными учредителями (участниками) которых являются религиозные организации (объединения);
- ввоз на таможенную территорию Российской Федерации племенного крупного рогатого скота, племенных свиней, овец и коз, семени и эмбрионов указанных племенных животных, племенных лошадей и племенного яйца по перечню кодов товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности РФ, определенной Правительством РФ.

С 2008 г. освобождаются от обложения НДС услуги по передаче, предоставлению исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора.

Также принято решение об освобождении от налогообложения с 2008 г. выполнения организациями таких научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, как разработка конструкции инженерного объекта или технической системы; разработка новых технологий; создание опытных образцов машин, оборудования, материалов, обладающих характерными для нововведений принципиальными особенностями и не предназначенных для реализации третьим лицам, их испытание в течение времени, необходимого для получения данных, накопления опыта и отражения их в технической документации.

Кроме того, в последние годы снижение поступлений НДС связано как с увеличением сумм возмещаемого экспортерам НДС в условиях роста цен на нефть, так и с растущей популярностью специальных налоговых режимов, создающих законные основания для налоговой оптимизации бизнеса.

Итоговая оценка влияния наиболее важных изменений в законодательстве по НДС на поступления по данному налогу представлена в табл. 7.24.

Таблица 7.24

Влияние налоговой реформы на поступления НДС в 2001—2007 гг.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Поступления НДС, % ВВП | 6,25 | 7,17 | 6,96 | 6,66 | 6,30 | 6,18* | 5,68 | 6,86 |
| Влияние налоговой реформы, % ВВП | | | | | | | | |
| 1. Отмена налоговых льгот в 2001 г. | | +0,33 | +0,32 | +0,31 | +0,29 | +0,28 | +0,26 | +0,32 |
| 2. Изменение порядка возмещения материальных затрат по вводимым в эксплуатацию законченным капитальным строительством объектам и расширение перечня товаров, облагаемых по ставке 10% | | -0,49 | -0,09 | -0,03 | -0,01 | -0,01 | -0,01 | -0,01 |

Окончание табл. 7.24

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|--|---|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 3. Снижение базовой ставки налога с 20 до 18% | | | | | -0,65 | -0,64 | -0,59 | -0,71 |
| 4. Введение принципа «страны назначения» с государствами — участниками СНГ | | | | | | -0,25 | -0,23 | -0,28 |
| 5. Переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате НДС всеми налогоплательщиками по методу начислений | | | | | | | -0,90 | |
| 6. Установление общего порядка принятия к вычету сумм НДС при осуществлении капитальных вложений | | | | | | | -0,47 | -0,35 |
| Итого «эффект реформы» | | -0,16 | 0,23 | 0,28 | -0,37 | -0,62 | -1,94 | -1,03 |

* Без учета поступлений от «ЮКОСа».

Как видно из представленных в табл. 7.24 данных, все изменения законодательства об НДС можно условно разделить на две группы в зависимости от их влияния на поступления по данному налогу:

1) изменения законодательства, которые влияют на уровень налоговой нагрузки на постоянной основе. Наиболее существенным изменением в этой группе стало снижение базовой ставки НДС с 20 до 18%;

2) изменения законодательства, оказывающие в основном лишь временное воздействие на уровень налоговых поступлений: установление общего порядка принятия к вычету сумм НДС при осуществлении капитальных вложений, переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате НДС всеми налогоплательщиками по методу начислений и др.

Представленные в табл. 7.24 данные позволяют сделать вывод о том, что снижение налоговой нагрузки по НДС, даже когда оно носило постоянный характер, не привело к росту налоговых поступлений.

7.5.2. Перспективы дальнейшего реформирования НДС

В «Основных направлениях налоговой политики на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов», разработанных Минфином России, по НДС предлагаются поправки технического характера. В частности, предлагается исключить из перечня документов, необходимых экспортерам для подтверждения права на нулевую ставку налога, выписку банка о поступлении экспортной выручки. Также запланирована поправка, принятие которой позволит налоговым органам принимать к вычету часть заявленной к вычету суммы НДС — сейчас при несогласии налоговых органов с отдельными позициями в декларации отклоняется весь документ.

Несмотря на то что в преамбуле к «Основным направлениям налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» значительное внимание уделяется необходимости унификации налоговых ставок, в предлагаемых мерах отсутствуют предложения по унификации ставок НДС. Вместе с тем представляется целесообразным в среднесрочной перспективе рассмотреть возможность отмены льготной 10%-й ставки НДС. Такая мера не только увеличит

нейтральность налоговой системы, но и сократит потери федерального бюджета от использования пониженной ставки в размере 0,25% ВВП (табл. 7.25).

Таблица 7.25

Потери федерального бюджета от использования 10%-й льготной ставки по НДС в 2004—2010 гг., % ВВП

| Показатель | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Поступления по НДС | 6,27 | 6,81 | 5,68 | 6,86 | 6,11 | 6,11 | 6,11 |
| Потери федерального бюджета от использования 10%-й льготной ставки по НДС | 0,27 | 0,27 | 0,23 | 0,25 | 0,25 | 0,24 | 0,24 |

Источники: Федеральное казначейство; расчеты ИЭПП.

Рассматривая перспективы реформирования НДС, необходимо отметить, что в 2007—2008 гг. обострилась дискуссия о существенном снижении НДС. В апреле 2008 г. Минэкономразвития России направило в Минфин России набор предложений по первоочередным мерам налоговой политики¹, среди которых особое внимание уделялось вопросу снижения базовой ставки НДС до уровня 12—13% с 2009 г. с одновременной ликвидацией пониженной ставки НДС и компенсирующим повышением размеров ставок акцизов.

Проблемы с администрированием НДС в части использования льготных ставок и предоставления возмещений объективно существуют во всех странах, применяющих данный налог. Однако это вовсе не является основанием для снижения размера базовой (номинальной) ставки НДС, который в России вполне соответствует уровню ставок в большинстве стран ЕС. Отдельно отметим, что в странах ЕС в последние десятилетия наблюдается тенденция не к снижению ставки НДС, а, напротив, к ее повышению.

Таблица 7.26

Динамика изменения базовой ставки НДС в странах ОЭСР, %

| Страна | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Австралия | — | — | — | — | — | 10 | 10 | 10 |
| Австрия | 16 | 18 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| Бельгия | 18 | 16 | 19 | 19 | 20,5 | 21 | 21 | 21 |
| Канада | — | — | — | — | 7 | 7 | 7 | 6 |
| Чехия | — | — | — | — | 22 | 22 | 19 | 19 |
| Дания | 15 | 22 | 22 | 22 | 25 | 25 | 25 | 25 |
| Финляндия | — | — | — | — | 22 | 22 | 22 | 22 |
| Франция | 20 | 17,6 | 18,6 | 18,6 | 20,6 | 20,6 | 19,6 | 19,6 |
| Германия | 11 | 13 | 14 | 14 | 15 | 16 | 16 | 19 |
| Греция | — | — | — | 18 | 18 | 18 | 19 | 19 |

¹ Письмо заместителя министра экономического развития и торговли РФ С.С. Воскресенского заместителю министра финансов С.Д. Шаталову от 7 апреля 2008 г. № 4242-СВ/Д01 «О первоочередных мерах налоговой политики».

Окончание табл. 7.26

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| Венгрия | — | — | — | 25 | 25 | 25 | 20 | 20 |
| Исландия | — | — | — | 22 | 24,5 | 24,5 | 24,5 | 24,5 |
| Ирландия | 19,5 | 25 | 23 | 23 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| Италия | 12 | 15 | 18 | 19 | 19 | 20 | 20 | 20 |
| Япония | — | — | — | 3 | 3 | 5 | 5 | 5 |
| Корея | | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Люксембург | 10 | 10 | 12 | 12 | 15 | 15 | 15 | 15 |
| Мексика | | 10 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 |
| Нидерланды | 16 | 18 | 19 | 18,5 | 17,5 | 17,5 | 19 | 19 |
| Новая Зеландия | — | — | — | — | 12,5 | 12,5 | 12,5 | 12,5 |
| Норвегия | | 20 | 20 | 20 | 20 | 23 | 25 | 25 |
| Польша | — | — | — | — | 22 | 22 | 22 | 22 |
| Португалия | — | — | — | 17 | 17 | 17 | 21 | 21 |
| Словакия | — | — | — | — | 23 | 23 | 19 | 19 |
| Испания | — | — | — | 12 | 16 | 16 | 16 | 16 |
| Швеция | 17,65 | 20,63 | 23,46 | 23,46 | 25 | 25 | 25 | 25 |
| Швейцария | — | — | — | — | 6,5 | 7,5 | 7,6 | 7,6 |
| Турция | — | — | — | 10 | 15 | 17 | 18 | 18 |
| Великобритания | 8 | 15 | 15 | 15 | 17,5 | 17,5 | 17,5 | 17,5 |
| США | — | — | — | — | — | — | — | — |

Источник. OECD Revenue Statistics.

Как видно из представленных в табл. 26 данных, за 1975—2007 гг. в 30 странах ОЭСР был зафиксирован 41 случай повышения ставки НДС (не считая случаев первоначального введения НДС) и только 11 раз ставку снижали. При этом в двух странах (Нидерландах и Франции) были зафиксированы случаи, когда после снижения ставки НДС ее приходилось снова повышать из-за возникших проблем с доходами бюджетной системы.

Зачастую основным аргументом в пользу снижения налоговой ставки НДС является его «низкая реальная собираемость». Для характеристики эффективности администрирования налога в международной практике традиционно применяется коэффициент собираемости НДС (*C-efficiency*), который рассчитывается как пропорция текущих поступлений НДС в расчетной величине поступлений при применении основной ставки НДС ко всем статьям потребления (иными словами, этот коэффициент представляет собой отношение эффективной ставки налога к ее номинальной базовой величине, т. е. представляет собой фактическую долю налоговой базы НДС в ВВП или конечном потреблении).

Высокое значение коэффициента собираемости предполагает равномерное применение НДС к широкой базе при эффективном администрировании налога, в то время как низкое значение данного коэффициента отражает размытую нало-

говую базу ввиду освобождений или льготных ставок, а также низкое качество его администрирования. В развитых странах этот коэффициент варьировался в пределах 42—65%. Исключение составляли развитые страны с крайне низкой базовой ставкой налога (Япония, Канада, Корея, Новая Зеландия) и широкой базой обложения¹.

Таблица 7.27

**Расчет коэффициента собираемости НДС для России
за 2003—2007 гг.**

| Показатель | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Поступления НДС, всего, % ВВП | 6,66 | 6,27 | 6,81 | 5,62 | 6,86 |
| Поступления НДС за вычетом разовых поступлений от «Юкоса» (устранение искажений), % ВВП | 6,66 | 6,27 | 6,18 | 5,62 | 6,13 |
| Конечное потребление, % ВВП | 68,15 | 66,88 | 66,42 | 66,00 | 65,76 |
| Базовая ставка НДС, % | 20 | 18 | 18 | 18 | 18 |
| Коэффициент собираемости, % | 48,9 | 52,1 | 51,7 | 47,3 | 51,8 |

Как следует из табл. 7.27, коэффициент собираемости для России вполне соответствует его уровню для большинства развитых стран, использующих сопоставимые базовые ставки налога, а потому вывод о «неприемлемости такого коэффициента собираемости для развитых стран» безоснователен.

Налог на добавленную стоимость — это налог, перечисляемый в бюджет на каждом этапе создания добавленной стоимости, и потому объемы его поступлений по видам экономической деятельности напрямую зависят от структуры российской экономики и наличия законодательно установленных освобождений, льгот и исключений из общего порядка обложения, применимых в этих отраслях (типичных для отраслей). Так, например, по отрасли «сельское хозяйство» поступление НДС традиционно является отрицательным, что преимущественно объясняется широтой применения льготной ставки НДС, в результате чего объем начислений становится меньше объемов налоговых вычетов, но никак не высоким уровнем налоговых уклонений и махинаций в отрасли.

В качестве еще одного аргумента в пользу снижения НДС РСПП и «Деловая Россия» указывали то, что это налог якобы угнетает отрасли экономики с высокой добавленной стоимостью. Однако этот аргумент никакого отношения к действительности не имеет. Являясь косвенным налогом, НДС в конечном счете уплачивается либо непосредственно потребителями товаров (работ, услуг), либо лицами, приобретающими для них эти блага. Поэтому в условиях неизменности поведения участников рынка единственным бенефициаром от снижения налоговой ставки были бы потребители, которые фактически получили бы от государства 5—6%-ю скидку с розничных цен всех облагаемых НДС товаров, работ, услуг. Однако такое допущение является преувеличением, и представляется более разумным предположить, что снижение ставки налога потенциально приведет к взаимозависимым изменениям в цене до взимания налога, в объемах спроса и предложения, распределении ресурсов, в частности капитальных и трудовых, а также в уровне бюджетных поступлений и расходов.

¹ OECD Consumption Tax Trends 2006 and OECD calculations.

Таким образом, прямая выгода от снижения НДС будет разделена между домохозяйствами и производителями товаров (работ, услуг) в том же соотношении, что и распределение бремени налогообложения НДС между ними, т. е. будет зависеть от эластичности спроса и предложения на товары (работы, услуги), а не от объема создаваемой добавленной стоимости. Тем более ошибочным было бы утверждать, что, снижение ставки будет способствовать оживлению инвестиционной активности в отраслях с высокой добавленной стоимостью. Например, снижение НДС будет выгодно производителям такой «инновационной» отрасли, как производство спиртных напитков. Так как спрос на данные товары неэластичен, всю выгоду от снижения НДС получают производители.

НДС — налог на потребление, а эффективная ставка НДС не является функцией от размера добавленной стоимости, создаваемой в отрасли (предприятии). Независимо от того, как распределяется бремя НДС между потребителями и производителями, для конкретного предприятия налоговые обязательства по НДС не связаны с тем, какова у него доля добавленной стоимости.

Аргумент о том, что снижение НДС приведет к росту инвестиционной активности, также представляется спорным. Во-первых, в условиях очевидного перегрева экономики стимулирование дополнительных инвестиций не самая очевидная цель бюджетной политики. Во-вторых, на инвестиционную активность накладывают определенные ограничения такие факторы, как доступность инвестиционных товаров (включая импортные) и наличие «длинных» денег в распоряжении производителей.

По расчетам, введение единой ставки НДС на уровне 12% повлечет прямые потери бюджетных доходов в пределах 1,9% ВВП (табл. 7.28).

Таблица 7.28

Изменение поступлений по НДС при различных вариантах введения единой ставки данного налога

| Единая ставка НДС | % ВВП | млрд руб. | | |
|----------------------------------|-------|-----------|----------|----------|
| | | 2009 | 2010 | 2011 |
| 10% | -2,58 | -1 148,1 | -1 308,3 | -1 470,0 |
| 12% | -1,87 | -831,5 | -947,5 | -1 064,6 |
| 13% | -1,51 | -673,2 | -767,1 | -861,9 |
| 18% | 0,27 | 118,4 | 134,9 | 151,6 |
| <i>Справочно: ВВП, млрд руб.</i> | | 44 565 | 50 781 | 57 058 |

Попытка компенсировать выпадающие доходы бюджета за счет увеличения ставок акцизов не представляется реалистичной. Дело в том, что, как было показано выше, на протяжении всего периода налоговой реформы поступления от акцизов в бюджетную систему страны сокращались (подобная динамика поступлений акцизов связана преимущественно с динамикой объемов реализации подакцизных товаров, которые ежегодно отстают от темпов роста ВВП в стране, а лишь во вторую очередь зависит от уровня индексации ставок). Более того, общий объем поступлений акцизов в 2007 г. составил менее 1,0% ВВП, в то время как объем выпадающих доходов от снижения ставки НДС составит, по самым скромным подсчетам, не менее 1,1—1,3% ВВП (речь идет о бюджетах всех уров-

ней) со всеми возможными корректировками на рост поступлений по другим налогам.

Таким образом последствия снижения ставки НДС с точки зрения инвестиционной активности будут незначительными, особенно в долгосрочной перспективе. Фактически эффект может быть даже отрицательным с учетом того, что НДС вызывает меньше диспропорций по сравнению с другими налогами, которые может ввести правительство с целью замещения выпадающих бюджетных поступлений (например, увеличение ставки акцизов или замена НДС на налог с продаж).

7.6. Акцизы

Поступления акцизов за 2001—2007 гг. уменьшились более чем вдвое, составив в 2007 г. 0,9% ВВП вместо 2,3% в 2000 г. До 2003 г. включительно налоговые поступления от акцизов как в реальном выражении, так и по отношению к ВВП заметно колебались. Однако в целом поступления росли, достигнув в 2001 г. максимальных значений за весь послекризисный период. Рост поступлений в 2001—2003 гг. был обусловлен введением акцизов на дизельное топливо и моторные масла, увеличением ставок на алкогольную продукцию, бензин (более чем в 3 раза)¹, а также акцизов на природный газ, рост мировых цен на который вызвал соответствующий рост акцизов. Так, поступления акцизов в 2003 г. выросли на 0,2 п. п. ВВП относительно соответствующего уровня в 2002 г. и вместе с тем на 0,1 п. п. ВВП ниже аналогичного показателя в 2000 г.

Слом тенденции к росту акцизов, зафиксированный в 2004 г. и положивший начало сокращению их реальной величины и доли в ВВП, в значительной степени был обусловлен отменой с 1 января 2004 г. акциза на природный газ. В связи с тем что акциз преимущественно взимается исходя из специфических ставок, важное значение для бюджетных поступлений приобретает уровень индексации ставок акцизов на рассматриваемый год.

Наибольшие изменения коснулись в 2007 г. ставок и порядка исчисления акцизов на табачную продукцию. Так, с 1 января 2007 г. для целей акцизного налогообложения была зафиксирована максимальная розничная цена табачной продукции, исходя из которой должна рассчитываться адвалорная составляющая акциза. В целом на фоне незначительного уровня индексации ставок акцизов динамика налоговой базы подакцизных товаров является основным фактором, обуславливающим сложившиеся объемы поступлений. Отдельно отметим, что общей тенденцией периода 2000—2006 гг. было отставание темпов роста налоговой базы по всем подакцизным товарным группам, за исключением алкогольной продукции, от динамики реального ВВП, что во многом объясняет сокращающиеся объемы поступлений акцизов в бюджетную систему страны.

¹ Столь значительное увеличение ставки акциза на бензин было призвано компенсировать отмену налога на реализацию горюче-смазочных материалов и снижение ставки налога на пользователей автомобильных дорог.

Выводы

Подводя итог оценке промежуточных результатов налоговой реформы, необходимо отметить, что за рассматриваемый период Россия добилась значительных успехов в области построения эффективной налоговой системы. К наиболее значимым успехам можно отнести следующее:

- 1) отмену оборотных налогов и налога с продаж;
- 2) реформирование налогообложения доходов населения (установление плоской шкалы НДФЛ и регрессивной шкалы ЕСН);
- 3) реформирование налога на прибыль, направленное на ликвидацию льгот при одновременном увеличении норм амортизации и снижении ставки налога;
- 4) усиленное обложение природной ренты: введение налога на добычу полезных ископаемых и привязку нефтегазовых доходов федерального бюджета (НДПИ и экспортных пошлин на энергоносители) к мировым ценам на сырье.

Совокупное влияние налоговой реформы на поступления основных налогов представлено в табл. 7.29.

Таблица 7.29

**Влияние реформы основных налогов на уровень налоговой нагрузки,
% ВВП***

| Показатель | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| 1. Отмена оборотных налогов и налога с продаж** | -1,68 | -1,77 | -2,97 | -3,22 | -3,12 | -3,11 | -3,08 |
| 2. Реформа НДФЛ | +0,80 | +0,92 | +0,96 | +0,94 | +0,91 | +0,97 | +1,46 |
| 3. Реформа ЕСН*** | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,89 | -0,89 | -0,86 |
| 4. Реформа налога на прибыль организаций**** | | -1,09 | -1,01 | -1,3 | -1,47 | -2,13 | -2,25 |
| 5. Реформа НДС | -0,16 | 0,23 | 0,28 | -0,37 | -0,62 | -1,94 | -1,03 |
| Итого изменение доходов бюджетной системы | -1,04 | -1,71 | -2,74 | -3,95 | -5,19 | -7,1 | -5,76 |
| <i>Справочно: нефтегазовые доходы федерального бюджета (НДПИ на нефть и газ природный и экспортные пошлины на энергоносители)</i> | 3,8 | 4,7 | 5,2 | 5,4 | 6,6 | 10,2 | 11,1 |

* Оценка влияния реформы основных налогов на уровень налоговой нагрузки носит упрощенный характер. Влияние изменения законодательства на поведение хозяйствующих субъектов (за исключением принятия решения о легализации доходов) в данной оценке не учитывается.

** С учетом частичной компенсации выпадающих доходов за счет роста базы по налогу на прибыль организаций;

*** С учетом частичной компенсации выпадающих доходов за счет роста базы по налогу на прибыль организаций;

**** Без учета расширения налоговой базы из-за отмены налога с продаж и оборотных налогов, снижения базовой ставки ЕСН, а также без учета сужения налоговой базы из-за изменения ставок НДПИ и экспортных пошлин.

Из представленных в табл. 7.28 данных можно сделать следующие выводы:

1) налоговая реформа привела к существенному снижению налоговой нагрузки на экономику: ежегодно в период с 2001—2006 гг. налоговая нагрузка сокращалась примерно на 1% ВВП;

2) снижение налоговой нагрузки по основным налогам компенсировалось существенным приростом нефтегазовых доходов и отчасти увеличением налоговой базы вследствие ускоренного экономического роста и легализации доходов. Та-

ким образом, снижение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор стало возможным в основном не благодаря расширению налоговой базы в ответ на снижение налоговых ставок, а благодаря внешнеэкономической конъюнктуре. При ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры нельзя исключать необходимость повышения налогового бремени;

3) как показал анализ налоговой реформы, были снижены налоговые ставки по многим налогам (НДФЛ, НДС, ЕСН, налог на прибыль). Вместе с тем, как видно из представленных в табл. 7.28 данных, очевидный рост налоговых поступлений в ответ на снижение налоговой ставки был зафиксирован лишь по НДФЛ.

В целом преобразования в налоговой сфере привели к росту поступлений в бюджет расширенного правительства при одновременной активизации деловой активности. Однако в конце рассматриваемого периода были сделаны некоторые шаги, сомнительные с точки зрения повышения эффективности налоговой системы (например, снижение базовой ставки НДС с 20 до 18%). Особую тревогу вызывает усиление дискуссии о необходимости дальнейшего снижения НДС.

В связи с этим крайне полезно учесть накопленный страной опыт в проведении налоговой реформы. Значительный рост поступлений в ответ на снижение налоговых ставок в 2000—2001 гг. является исключением из общего правила. В современной России — при нынешнем уровне «теневого сектора экономики», высокой загруженности производственных мощностей и занятости населения — снижение налоговых ставок, скорее всего, не приведет к росту налоговых поступлений. Как показал опыт реформирования ЕСН в 2005 г., никакого роста налоговой базы «в ответ» на снижение налогового бремени не произошло, а поступления в бюджет расширенного правительства значительно снизились. В существующих макроэкономических условиях снижение налогового бремени не может привести к росту налоговых поступлений даже в среднесрочной перспективе. В краткосрочном периоде любое снижение налогового бремени чревато всплеском инфляции.

Глава 8

Финансовый федерализм

Введение

В 2000—2007 гг. институт фискального федерализма претерпел существенные изменения.

Были решены многие ранее существовавшие проблемы в организации межбюджетных отношений:

- упорядочено бюджетное устройство;
- разграничены расходные полномочия между уровнями власти;
- установлены стабильные доходные источники бюджетов всех уровней;
- определены принципы и методики формирования и распределения межбюджетных трансфертов.

Большая часть вышеназванных результатов была достигнута в рамках реализации программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 г., принятой в 2001 г.¹ В 2005—2007 гг. была продолжена работа по разграничению полномочий между уровнями власти, а также по совершенствованию методик распределения межбюджетных трансфертов². В условиях высоких темпов экономического роста финансовое состояние субнациональных бюджетов с учетом получаемой федеральной финансовой помощи можно охарактеризовать как стабильно устойчивое.

Кроме того, в 2005 г. в рассматриваемой сфере были приняты или вступили в силу решения, существенно изменившие институт бюджетного федерализма. В результате в 2005—2007 гг. в России сформировалась национальная модель федерализма, существенно отличающаяся от моделей, апробированных в развитых федеративных государствах. Условно данную модель можно охарактеризовать как корпоративный федерализм³.

¹ Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».

² Данная работа проводилась в рамках реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

³ Подробнее см. *Назаров В.* Эволюция моделей федерализма — российский и зарубежный опыт // *Экономическая политика.* 2007. Март.

Отличительной чертой корпоративного федерализма является значительная централизация ряда важнейших полномочий и финансовых ресурсов в руках федерального центра. Федеральное правительство обладает широкими полномочиями, устанавливает единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам, обеспечивает единство налоговой системы для всей Федерации. Такими же правами обладает федеральное правительство в относительно централизованных федерациях, например в Германии. Однако там субнациональные власти через партийную систему и Бундесрат имеют возможность оказывать значительное влияние на формирование политики федерального центра. В России же централизация полномочий и финансовых ресурсов в руках федерального центра дополняется административно-политическим контролем за субнациональными властями. При этом федеральный центр во многом воспринимает регионы как филиалы корпорации, ставит перед ними стратегические цели и оценивает региональные власти по результатам их работы.

2005 год стал годом окончательного оформления этой системы: вступил в силу Закон об изменении порядка выборов глав субъектов РФ (в результате чего прямые выборы губернаторов населением были отменены) и был проведен ряд выборов-назначений по новой схеме выборов глав субъектов РФ; федеральный центр принял ряд односторонних решений по «монетизации льгот», осуществлению административной реформы и проведению национальных проектов, при этом субнациональным властям досталась роль «ответственных исполнителей» отдельных мероприятий, спланированных, профинансированных и контролируемых федеральным центром.

8.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня в 2000—2007 гг.

8.1.1. Вертикальная сбалансированность бюджетной системы

Основные тенденции в области отношений между различными уровнями власти находят отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. В табл. 8.1 представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета.

Таблица 8.1

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992—2007 гг., %

| Показатель | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Налоговые доходы | 44,2 | 53,1 | 53,4 | 47,6 | 49,5 | 53,1 | 56,6 | 49,2 | 43,5 | 37,4 | 35,1 | 39,6 | 36,1 | 30,9 | 31,8 | 33,9 |
| Расходы | 34,0 | 40,3 | 37,7 | 43,4 | 45,4 | 48,1 | 54,1 | 51,9 | 54,4 | 54,2 | 49,3 | 50,0 | 50,8 | 49,5 | 43,4 | 48,3 |

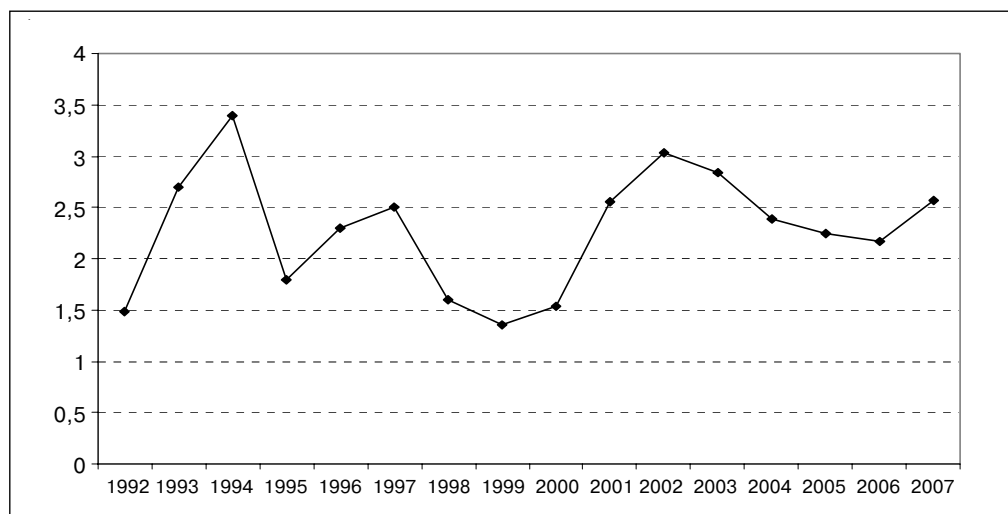
Источники: Министерство финансов РФ; расчеты авторов.

Анализируя данные табл. 8.1, можно отметить следующее. За 1998—2005 гг. произошла существенная централизация налоговых доходов, доля данного вида

доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете снизилась с 56,6 до 30,9%. В то же время в 2006—2007 гг. этот показатель начал несколько увеличиваться, что говорит о некоторой коррекции тенденции к централизации налоговых поступлений. Необходимо отметить, что данная коррекция произошла не из-за перераспределения налоговых источников между уровнями бюджетной системы, а из-за более быстрого роста поступлений по налогам, закрепленных за региональными бюджетами, по сравнению с налоговыми поступлениями в федеральный бюджет. Например, в 2007 г. два крупнейших источника доходов консолидированного бюджета субъектов РФ — налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц — выросли в номинальном выражении к уровню 2006 г. на 32 и 36% соответственно, тогда как доходы федерального бюджета росли существенно более медленными темпами (поступления по НДС выросли на 26%, а доходы от внешнеэкономической деятельности лишь на 4%). В итоге доходы консолидированного бюджета субъектов РФ без учета безвозмездных поступлений выросли в 2007 г. на 31% в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2006 г., тогда как доходы федерального бюджета — лишь на 21%.

При этом доля региональных расходов в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1999—2005 гг. не имела четкой тенденции к сокращению. После некоторого сокращения в 2006 г. (связанного со значительным увеличением расходов федерального бюджета, в том числе на проведение национальных проектов) доля региональных расходов в консолидированном бюджете Российской Федерации выросла в 2007 г. и приблизилась к показателям, характерным для 2002—2005 гг.

При этом федеральная финансовая помощь регионам, рассчитанная как доля ВВП, в 2003—2006 гг. стабильно сокращалась (рис. 8.1).



Источники: Федеральное казначейство России; Росстат.

Рис. 8.1. Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992—2007 гг., % ВВП

Приведенные выше данные позволяют сделать вывод о том, что в 1999—2005 гг. в России увеличился вертикальный дисбаланс в распределении доходных источ-

ников и закреплении расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями власти. Данная тенденция была несколько скорректирована в 2006—2007 гг.: перераспределение расходных обязательств в 2006 г., увеличение финансовой помощи регионам в 2007 г., а главное — быстрый рост налоговой базы по источникам, закрепленным за субнациональными бюджетами, несколько увеличил финансовую автономию регионов.

8.1.2. Влияние налоговой реформы на структуру налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ

В структуре налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ в рассматриваемый период произошли существенные изменения (табл. 8.2).

Таблица 8.2

Структура налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 1999—2007 гг., %

| Показатель | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Налог на прибыль | 26,0 | 25,1 | 30,5 | 23,4 | 24,8 | 34,1 | 42,8 | 42,2 | 42,3 |
| Подходный налог с физических лиц | 18,1 | 17,0 | 25,7 | 28,7 | 31,8 | 29,6 | 31,7 | 33,8 | 35,0 |
| Налог на добавленную стоимость | 12,3 | 9,5 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Акцизы | 4,5 | 4,1 | 4,1 | 4,0 | 6,3 | 6,6 | 6,6 | 5,8 | 5,0 |
| Налоги на малый бизнес* | 1,1 | 1,4 | 2,1 | 2,2 | 1,4 | 2,6 | 3,2 | 3,5 | 3,4 |
| Налоги на имущество | 9,7 | 7,3 | 8,9 | 9,6 | 9,5 | 7,6 | 11,3 | 11,3 | 11,4 |
| Платежи за использование природных ресурсов | 6,4 | 6,9 | 8,1 | 9,4 | 10,0 | 7,5 | 2,5 | 2,6 | 2,1 |
| Прочие налоги, сборы и пошлины | 10,1 | 9,5 | 4,1 | 6,8 | 4,7 | 2,9 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| Доходы целевых бюджетных фондов | 7,9 | 15,0 | 11,5 | 11,7 | 7,3 | 8,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

* В бюджетной классификации — налоги на совокупный доход.
Источники: Минфин России; Федеральное казначейство России.

Из представленных в табл. 8.2 данных видно, что за рассматриваемый период значительно сократилось количество важнейших налоговых источников субфедеральных бюджетов.

С 2001 г. налог на добавленную стоимость стал полностью зачисляться в федеральный бюджет. Эта мера отчасти компенсировалась передачей федеральной доли поступлений от НДС в субфедеральные бюджеты, которая была полностью завершена в 2002 г.

В 2003 г. вступили в силу такие решения, как полная отмена налога на пользователей автомобильных дорог (в результате чего существенно сократились доходы целевых бюджетных фондов субъектов РФ), а также переход к полному зачислению доходов от акцизов на табачные изделия в федеральный бюджет. Выпадающие доходы региональных и муниципальных бюджетов были частично компенсированы за счет таких мер в области межбюджетного перераспределения налоговых доходов, как децентрализация акцизов на горюче-смазочные материалы и земельного налога.

С 2004 г. был отменен налог с продаж, зачислявшийся полностью в бюджеты субъектов РФ. При этом были удовлетворены требования региональных властей о компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов. Было принято решение о передаче в бюджеты субъектов Федерации поступлений налога на прибыль организаций в размере 1 п. п. налоговой ставки, передаче на субнациональный уровень всех доходов бюджета, поступающих в рамках специальных налоговых режимов для малого бизнеса (за исключением части, направляемой в государственные внебюджетные фонды), а также полной передаче в региональные бюджеты федеральной доли акциза на алкогольную продукцию в части, взимаемой с акцизных складов. Помимо этого в рамках реформирования налогового законодательства и принятия новой главы Налогового кодекса в бюджеты субъектов Федерации с 2004 г. полностью зачисляются поступления налога на игорный бизнес.

В 2000—2001 гг. произошла некоторая централизация платежей за использование природных ресурсов в федеральном бюджете (доля данных доходов, поступающая в консолидированный бюджет субъектов РФ, снизилась с 76% в 1999 г. до 62% в 2001 г.). С введением налога на добычу полезных ископаемых в 2002 г. централизация в федеральном бюджете платежей за пользование природными ресурсами существенно ускорилась: доля данных доходов, поступающая в консолидированный бюджет субъектов РФ, снизилась до 35% в 2002 г. и до 6% в 2007 г.

Налоговая реформа привела также к существенному сокращению числа региональных и местных налогов, в результате чего резко сократилась доля прочих налогов, сборов и пошлин в структуре налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ.

В результате отмены или централизации в федеральном бюджете части налогов, поступавших ранее в консолидированный бюджет субъектов РФ, в структуре налоговых доходов консолидированного бюджета РФ за рассматриваемый период существенно выросла доля двух налогов: налога на прибыль организаций и подоходного налога с физических лиц. Если в 1999 г. эти два налога составляли 44% налоговых доходов консолидированного бюджета РФ, то в 2001 г. — до 56, а в 2007 г. — 77%.

В целом необходимо отметить, что в настоящее время разграничение налоговых источников между федеральным центром и регионами в целом соответствует современному этапу развития федеративных отношений в Российской Федерации (в условиях значительной дифференциации в размещении налоговых баз между субъектами РФ определенная концентрация налоговых доходов в федеральном бюджете представляется вполне логичной)¹, и существенный пересмотр данного разграничения в среднесрочной перспективе нецелесообразен. Кроме того, разграничение налоговых доходов между уровнями власти в целом соответствует основным положениям теории фискального федерализма.

1. Согласно теории распределения налоговых доходов между уровнями власти за субнациональными властями необходимо закреплять наиболее равномерно рас-

¹ Неравномерность распределения доходов в регионах и неравномерный рост доходов населения в разных регионах могут обуславливать усиление централизации финансовых ресурсов в руках федеральных властей. Относительно низкий уровень доходов на душу населения в России по сравнению с развитыми федеративными государствами также негативно влияет на децентрализацию управления общественным сектором экономики (чем выше уровень доходов, тем выше стремление к децентрализации и больше возможностей «оплатить» эту децентрализацию). *Arzaghi M., Henderson J. Why countries are fiscally decentralizing // Journal of Public Economics. 2005. Vol. 89. № 7. P. 1186—1188.*

пределенные налоги¹. Передача субнациональным бюджетам налога на доходы физических лиц, поступления по которому относительно равномерно распределены между субъектами Российской Федерации (коэффициент вариации среднедушевых доходов по НДФЛ в регионах РФ в 2007 г. составил 75%), и централизация неравномерно распределенных ресурсных платежей (коэффициент вариации поступлений налога на добычу полезных ископаемых на душу населения в регионах РФ в 2007 г. составил 44,1%) позволили несколько сгладить неравномерность распределения налоговых доходов между субъектами РФ.

2. За субнациональными бюджетами в России закреплены как достаточно мобильные налоги (налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц), так и немобильные налоги (налоги на имущество). Если закрепление налогов на имущество за субнациональными властями достаточно распространено в зарубежной практике² и обосновано в теории фискального федерализма³, то закрепление налогов на результат экономической деятельности за субнациональными властями оценивается в теории фискального федерализма не столь однозначно⁴. Закрепление за субнациональными властями достаточно мобильных налогов приводит к конкуренции между территориями, что позволяет обеспечить наиболее приемлемое соотношение бюджетных расходов и налогового бремени в каждом регионе⁵. Однако для того чтобы конкуренция между регионами обеспечивала эффективное равновесие, необходимо соблюдение ряда условий, например отсутствие экстерналий региональной бюджетно-налоговой политики, что в полной мере недостижимо.

Вместе с тем российская практика по закреплению данных налогов за субнациональными властями представляется достаточно удачным компромиссом между выгодами и издержками от налоговой конкуренции. С одной стороны, за субнациональными бюджетами закреплены налоги, которые отражают экономическую эффективность организаций и физических лиц (налог на прибыль организаций, НДФЛ), что увеличивает заинтересованность регионов и муниципальных образований в экономическом развитии территорий; с другой — данные налоги регулируются федеральным законодательством (для налога на доходы физических лиц и база и ставка налога четко определены нормами Налогового кодекса РФ, а в случае налога на прибыль организаций регионы могут варьировать сравнительно небольшой составляющей налоговой ставки⁶) и администрируются Федеральной налоговой службой, что в значительной степени снижает негативные эффекты от налоговой конкуренции. При решении проблемы трансфертного ценообразования и развития судебной практики, когда выделение адресных субсидий из регионального бюджета с целью «переманить» крупного налогоплательщика повлечет штрафы по отноше-

¹ King David N. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: Allen & Unwin, 1984; Oates W.A. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

² Handbook of federal countries, 2005 / edited by Ann L. Griffiths: coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg.

³ Norregaard J. Tax Assignment / T. Ter-Minnassian (ed)//*Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF, 1997.

⁴ Ibidem.

⁵ Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Government Expenditures / *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416—424.

⁶ Согласно п. 1 ст. 284 НК РФ сумма налога на прибыль, исчисленная по налоговой ставке в размере 17,5%, зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации. Налоговая ставка законами субъектов Российской Федерации может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом она не может быть ниже 13,5%.

нию к региону, использующему такую практику, закрепление налога на прибыль и подоходного налога за субнациональными бюджетами станет еще более обоснованным. В результате регионы будут конкурировать друг с другом не с помощью налоговых льгот и дискреционных трансфертов хозяйствующим субъектам, а с помощью создания наиболее благоприятных условий жизни населения и инвестиционного климата для всех предприятий на своей территории.

3. Централизация НДС в федеральном бюджете также представляется оправданной с точки зрения теории фискального федерализма¹. Налоговое бремя по НДС распределяется между потребителями и производителями в зависимости от эластичности спроса на товары и услуги. В результате оно может экспортироваться в другие регионы, что представляется нежелательным. Кроме того, как показывает практика некоторых государств (например, Индии)², закрепление части поступлений по НДС за субнациональными бюджетами порождает значительные проблемы в налоговом администрировании.

Следует отметить, что такие же проблемы (сложность администрирования и экспорт налогового бремени) были характерны и для налога с продаж и оборотных налогов, отмененных в результате налоговой реформы³.

Более приемлемый способ передачи регионам части поступлений по НДС реализован в Германии. Однако распределение части поступлений НДС между землями ФРГ нельзя считать закреплением данного налога за региональными властями: база и ставка налога определяются федеральным центром, а распределение части налога осуществляется пропорционально не налоговой базе (или поступлениям), а численности населения земель. Таким образом, поступления НДС служат в Германии индикатором, определяющим объем подушевой дотации для вертикального выравнивания, а само распределение НДС является не закреплением данного налога за субнациональным уровнем власти, а формой межбюджетных трансфертов.

Таким образом, централизация поступлений НДС в федеральном бюджете в 2001 г., отмена оборотных налогов в 2001 и 2003 гг., а также отмена налога с продаж в 2004 г. представляются вполне целесообразными мерами. Потенциально наиболее приемлемым способом передачи в случае необходимости части поступлений по НДС субнациональным властям является способ, используемый в ФРГ.

8.1.3. Основные тенденции в предоставлении финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации

Рассмотрим количественные характеристики финансовой помощи региональным бюджетам из федерального центра. Как видно из представленных в табл. 8.2 данных, в 2000—2002 гг. наблюдалась тенденция к некоторому увеличению финансовой помощи регионам, что отчасти вызвано компенсацией субнациональным властям потерь, связанных с проведением налоговой реформы. В 2003—2006 гг. наблюдалась тенденция к постепенному снижению объема федеральных финансовых ресурсов, перечисляемых субнациональным бюджетам (с 3,03 до 2,17% ВВП).

¹ *Norregaard J.* Op. cit.

² *Richard M.* Tax Reform in India // *Economic and Political Weekly.* 1993. Vol. 28 (December 11). P. 2721—2726.

³ Подробнее см. раздел 3.2. Основное содержание и последствия налоговой реформы.

В 2007 г. эта тенденция была прервана, объем межбюджетных трансфертов увеличился до 2,6% ВВП.

Более подробный анализ структуры межбюджетных трансфертов позволяет отметить следующее.

Фонд финансовой поддержки регионов¹. В структуре межбюджетных трансфертов существенно снизилась доля Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) (с 62% в 2000 г. до 31% в 2007 г.). Размер средств, выделяемых из ФФПР, достигнув максимума в 2003 г. (1,36% ВВП), снизился до 0,79% ВВП в 2007 г. Такое снижение было вызвано прежде всего действовавшим порядком ежегодной индексации ФФПР на индекс потребительских цен. Так как объемы федеральной финансовой помощи регионам в среднем за рассматриваемый период росли темпами, сравнимыми с темпом роста номинального ВВП, то в результате доля ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов снизилась. Так как ФФПР является самым объективным и прозрачным инструментом распределения финансовой помощи из федерального бюджета, снижение его доли в общем объеме межбюджетных трансфертов является негативной тенденцией рассматриваемого периода.

Помимо ФФПР, созданного еще в 1994 г., важную роль в межбюджетных отношениях в рассматриваемый период играли следующие каналы предоставления финансовых ресурсов регионам из федерального бюджета.

Фонд компенсаций. Данный фонд был создан в 2001 г. для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы. Начиная с 2005 г. Фонд компенсаций объединяет средства на финансирование всех существующих в законодательстве расходных мандатов, установленных в явном виде на федеральном уровне. Федеральный фонд компенсаций образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и/или муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и/или Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между всеми субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в субъектах Российской Федерации. Так, расчет субвенций субъектам РФ на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан основан на использовании трех показателей: 1) численности граждан, имеющих право на льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг в субъекте РФ; 2) федерального стандарта социальной нормы жилья, применяемого для расчета межбюджетных трансфертов, в размере 18 м² на человека; 3) федерального стандарта стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 м² общей площади жилья в месяц на 2006 г., установленного постановлением Правительства Российской Федера-

¹ Подробнее об эволюции методики распределения средств из ФФПР см. ниже.

ции, по субъекту Российской Федерации (этот показатель учитывает межрегиональную дифференциацию цен по услугам ЖКХ).

За рассматриваемый период финансирование из Фонда компенсаций выросло с 0,37 до 0,43% ВВП. Данная тенденция объясняется разграничением полномочий между уровнями бюджетной системы и стремлением федерального центра финансировать федеральные мандаты в полном объеме.

С одной стороны, стремление федерального центра финансировать расходные мандаты является безусловным плюсом для бюджетной системы в целом: за рассматриваемый период проблема нефинансируемых федеральных мандатов была во многом решена; с другой — при значительном вертикальном бюджетном дисбалансе и различных потребностях регионов необходимо такими же темпами увеличивать и нецелевое финансирование региональных властей, чтобы учесть различия предпочтений населения в регионах России. Кроме того, федеральный бюджет предусматривает значительное число «малых субвенций». Например, в 2007 г. по восьми направлениям финансирование составило менее 1 млрд руб. Отдельные же субъекты Федерации по данным направлениям зачастую получают менее 1 млн руб. Например, Республика Алтай получила в 2007 г. 176 тыс. руб. для финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований полномочий по составлению (изменению, дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции. Затраты на администрирование данных субвенций (планирование и контроль за расходованием) могут превысить размер самих субвенций.

Фонд софинансирования социальных расходов и другие направления софинансирования региональных расходов из федерального бюджета. Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) был создан в 2002 г. Его цель — содействие проведению и поддержка социально значимых мероприятий, осуществляемых за счет средств территориальных бюджетов, по направлениям, регулируемым региональным и местным законодательством, но являющимся важными для Федерации в целом, осуществление которых на федеральном уровне менее эффективно. Фонд является основным механизмом воздействия федеральных органов власти на бюджетную политику субнациональных властей через предоставление им субсидий на осуществление социально значимых расходов. В рамках фонда частично возмещаются расходы на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла; лиц, пострадавших от политических репрессий; по выплате государственного ежемесячного пособия на ребенка гражданам, имеющим детей.

Выбор направления, для которого используется ФССР, определяется тем, что эти вопросы относятся к ведению субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, но в то же время приоритетны для Российской Федерации.

В 2002—2004 гг. в качестве приоритетного направления бюджетной политики субъектов Российской Федерации, которое предполагалось стимулировать с помощью ФССР, было определено реформирование жилищно-коммунального хозяйства. На начало 2002 г. федеральный стандарт оплаты населением ЖКУ соблюдался менее чем в 1/10 субъектов Российской Федерации.

В целях исправления данной ситуации был использован принципиально новый для российской бюджетной системы механизм. Сущность подхода, создающего заинтересованность региональных властей в осуществлении реформы жилищно-коммунального хозяйства, заключалась в установлении зависимости между параметрами, характеризующими ход проведения реформы ЖКХ в регионе, и объемом предоставляемой финансовой помощи.

Механизм распределения ФССР с целью реформирования ЖКХ можно охарактеризовать следующим образом:

1) средства предоставлялись на основе долевого возмещения фактически произведенных расходов территориальных бюджетов средствами финансовой помощи из федерального бюджета;

2) средства предоставлялись при условии соблюдения минимально допустимых отклонений фактических параметров финансирования расходов на ЖКХ от установленных на федеральном уровне;

3) уровни возмещения расходов на ЖКХ дифференцировались по регионам в зависимости от возможностей региональных бюджетов и потребности в средствах на предоставление субсидий.

Использование подхода, создающего заинтересованность региональных властей в осуществлении реформы жилищно-коммунального хозяйства, принесло определенные результаты. В целом объем субсидий, выплачиваемых гражданам по оплате жилья и коммунальных услуг, с учетом контрольных индикаторов соблюдения федеральных стандартов наиболее объективно отражает процесс перевода жилищно-коммунального хозяйства на самоокупаемость.

Переход от финансирования детских пособий через Фонд компенсаций к включению средств в ФССР также положительно повлиял на исполнение обязательств субъектов Российской Федерации. Результатом стало значительное снижение кредиторской задолженности территориальных бюджетов по предоставлению пособий гражданам, имеющим детей, с 2,6 млрд руб. по состоянию на 1 января 2005 г. до 1,2 млрд руб. по состоянию на 1 января 2006 г.

В 2007 г. средства ФССР были распределены по 4 направлениям субсидий на частичное возмещение расходов:

1) бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;

2) бюджетов субъектов Российской Федерации на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей;

3) бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда;

4) бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление мер социальной поддержки тружеников тыла.

После резкого роста Фонда софинансирования социальных расходов с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП в 2005 г., вызванного монетизацией льгот (значительную долю в расходах фонда составили субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов и других категорий граждан), наблюдается постепенное снижение объема данного вида трансфертов.

Одновременно период 2006—2007 гг. был отмечен появлением значительного числа направлений софинансирования региональных расходов из федерального бюджета, выходящих за рамки сложившейся к 2005 г. системы межбюджетных трансфертов. К 2008 г. число направлений софинансирования увеличилось до 58. При этом выделение ряда субсидий например на сельскохозяйственное производство¹, оказывает неоднозначное воздействие на фискальное поведение субнациональных властей и развитие региональной экономики.

¹ В конце рассматриваемого периода по данному виду межбюджетных трансфертов наблюдалось существенное увеличение объемов финансирования. В бюджете на 2008 г. они составляют более 11% общего объема субсидий (35 млрд руб.).

Передача на региональный уровень полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства приводит к тому, что наиболее активно эта поддержка осуществляется не в тех регионах, где наиболее благоприятны природно-климатические условия, а в тех, где большие финансовые возможности для осуществления подобной политики. Выделение из федерального бюджета средств на сельскохозяйственное производство на принципах софинансирования может усилить данную тенденцию, в частности привести к поддержке наиболее финансово сильных регионов в «торговых войнах» за сельскохозяйственные рынки с регионами более финансово слабыми.

Что касается собственно Фонда софинансирования социальных расходов, то направления софинансирования из него также требуют определенной корректировки. В частности, целесообразно постепенно отказываться от софинансирования социальной поддержки ветеранов труда, установив, например, переходный период на 5 лет, по завершении которого софинансирование по данному направлению будет отменено. Звание «Ветеран труда» продолжает присваиваться в регионах России, причем критерии его присвоения существенно разнятся от региона к региону. Тем самым данное направление социальной поддержки не является объективно обусловленным и может усиливать проблему мягких бюджетных ограничений, когда региональные власти своими решениями непосредственно оказывают влияние на объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета¹, поэтому софинансирование соответствующих расходов из федерального бюджета в долгосрочной перспективе нельзя признать целесообразным. Социальную поддержку реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, а также тружеников тыла целесообразно осуществлять с федерального уровня. Действительно, данные категории льготников возникли в результате решений, принятых высшим руководством страны, а не региональными или местными властями. Поэтому предоставление им социальной помощи должно являться полномочием органов государственной власти Российской Федерации. Однако в соответствии с действующим разграничением полномочий социальная поддержка данных категорий населения относится к компетенции субъектов Российской Федерации, и для того чтобы передать эти полномочия на федеральный уровень, потребуется внесение поправок в ряд федеральных законов².

Вызывает сомнение целесообразность выделения незначительных сумм для софинансирования тех или иных региональных полномочий. Очевидно, что незначительные масштабы софинансирования не позволяют предоставлять субъектам Федерации существенные дополнительные финансовые средства. Поэтому софинансирование в незначительных масштабах может рассматриваться лишь как индикатор заинтересованности федеральной власти в тех или иных направлениях региональной политики, финансировать которые субъекты Федерации должны в основном за счет собственных средств. Такой подход может быть оп-

¹ Подробнее о мягких бюджетных ограничениях см. ниже.

² Закон РСФСР № 1107-1 от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов», Закон РФ № 1761-1 от 18 октября 1991 г. «О реабилитации жертв политических репрессий», Федеральный закон № 5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах», Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

равдан лишь в некоторых случаях (например, в случае софинансирования выплаты детских пособий, в том числе и для снижения кредиторской задолженности по данной социальной выплате). Однако очевидно, что большинство действующих в настоящее время субсидий отражает лишь интересы отраслевых федеральных министерств.

Необходимо отметить, что на увеличение числа субсидий из федерального бюджета большое влияние оказала реализация национальных проектов. Она привела к значительным вложениям средств федерального бюджета в сферы образования, здравоохранения, сельского хозяйства и жилищного строительства. Однако в ходе исполнения национальных проектов выявились определенные проблемы:

1) невозможность полностью учесть предпочтения местного населения при финансировании приоритетных направлений напрямую из федерального бюджета: в каком-то регионе необходимо увеличивать заработную плату врачам общей практики, другой же регион может больше нуждаться во врачах-специалистах или в строительстве медицинских центров;

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

- в рамках проектов «Образование» и «Здоровье» поощрение и увеличение зарплаты отдельных категорий работников бюджетных сфер происходит на фоне сохранения планового роста оплаты труда в целом по отраслям образования и здравоохранения. Следовательно, создаются предпосылки для увеличения дифференциации доходов между отмеченными работниками и всеми остальными. Как следствие переток кадров в материально более обеспеченные виды деятельности снижает обеспеченность населения другими специалистами в этих сферах. Необходимой реакцией на такое развитие ситуации со стороны региональных властей явилось вынужденное повышение зарплаты прочих сотрудников сфер образования и здравоохранения для недопущения нежелательного перепрофилирования кадров;
- в рамках реализации национальных проектов предусмотрено не только финансирование текущих расходов, но и осуществление капиталовложений. Данные инвестиции также могут создать дополнительные расходные обязательства для региональных властей. Например, при поставках высокотехнологичной (а значит, и дорогостоящей) медицинской техники в медицинские учреждения не были решены вопросы с наличием необходимого числа специалистов для работы на этом оборудовании, с восполнением расходных материалов и быстро изнашивающихся частей и др. Это справедливо и в отношении закупки компьютеров для школ и подключения их к Интернету: оборудование придется обновлять за счет субнациональных бюджетов, за доступ в Интернет придется платить. Очевидно, что это приводит к появлению дополнительных расходов для региональных бюджетов.

Таким образом, реализация национальных проектов не только значительно увеличила число межбюджетных трансфертов, но и создала для регионов неявные нефинансируемые расходные мандаты.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. С целью содействия реформе бюджетной системы на региональном и муниципальном уровнях действует Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

Он является единственным федеральным фондом финансовой помощи прямого стимулирования внедрения новых передовых технологий бюджетной и налоговой политики, перечень которых включает развитие казначейской системы, внедрение системы регистрации имущественных прав, организацию системы оценки эффективности бюджетных расходов, а также проверку целевого характера расходов и оптимальности издержек, применение процедуры осуществления государственных закупок в субъектах Российской Федерации на конкурсной основе. На протяжении рассматриваемого периода перечень направлений реформирования, на реализацию которых предоставлялись субсидии из фонда, периодически подвергался корректировке, в результате чего предоставление субсидий приводилось в соответствие с уровнем развития региональных и муниципальных финансов.

Фонд развития регионов (ФРР). К сожалению, меры по реформированию системы межбюджетных трансфертов региональным и местным властям в период 2000—2005 гг. не привели к повышению эффективности ФРР. Целью фонда было софинансирование инвестиционных проектов региональных и местных властей в области социальной инфраструктуры, осуществляемое на конкурсной основе. На протяжении данного периода существования ФРР эта цель не была достигнута, так как ФРР¹ представлял собой объединение федеральных целевых программ развития регионов, из которых средства федеральной программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации...» (основной источник софинансирования инвестиционных проектов в области социальной инфраструктуры) составлял незначительную часть.

В 2006 г. были приняты новые правила предоставления субъектам Российской Федерации и распределения между ними субсидий из Федерального фонда регионального развития. В результате распределение средств фонда стало осуществляться по прозрачной формуле с учетом уровня бюджетной обеспеченности региона и отклонения обеспеченности субъекта Российской Федерации объектами социальной и инженерной инфраструктуры от среднего по Российской Федерации уровня. Однако объем выделяемых ресурсов остался незначительным (4,2 млрд руб. в 2007 г.).

Дотации на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов. В качестве негативной тенденции рассматриваемого периода следует отметить сохранение значительного объема дотаций на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов (в 2007 г. — 0,17% ВВП). Активное использование этого механизма финансирования, безусловно, усиливает проблему «мягких бюджетных ограничений». В то же время нельзя не отметить, что за рассматриваемый период существенно снизился объем средств, переданных по взаимным расчетам (с 0,28% ВВП в 2000 г. до 0,02% ВВП в 2007 г.). Данный инструмент межбюджетных отношений является одним из самых непрозрачных, поэтому уменьшение его доли можно оценить как положительную тенденцию.

В целом достаточно сложно оценить развитие системы межбюджетных трансфертов в рассматриваемый период. С одной стороны, повысилась прозрачность межбюджетных трансфертов, начиная с 2004 г. подавляющее число межбюджетных трансфертов распределяется по заранее определенным правилам. Прошла реформа разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями вла-

¹ С 2006 г. вместо ФРР действует федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 годы и до 2015 года)», которая ранее входила в состав этого фонда.

сти, в значительной степени были сокращены нефинансируемые федеральные мандаты. Результаты проверки прогрессивности системы финансовой помощи по отношению к ВРП и налоговым доходам за рассматриваемый период указывают на прогрессивность этой системы, однако прогрессивность снижается¹. Кроме того, в дополнение к оценке зависимости совокупной финансовой помощи от ВРП нами были проведены аналогичные оценки для ее составляющих — трансферта из ФФПР и дополнительной финансовой помощи. Полученные результаты близки к результатам оценок для совокупной финансовой помощи, при этом проверка гипотез также указывает на прогрессивность этих компонент финансовой помощи.

С другой стороны, к концу рассматриваемого периода система межбюджетных трансфертов становится все более сложной и запутанной. В развитых странах, имеющих федеративную форму государственного устройства, как правило, существует 2 канала предоставления межбюджетных трансфертов: выравнивание уровней бюджетной обеспеченности регионов и поддержание региональных расходов на приоритетные для всей федерации направления на социально приемлемом уровне. В результате в развитых федеративных государствах насчитывается, как правило, 1—3 крупнейших трансферта из федерального бюджета бюджетам территорий и 3—15 более мелких трансфертов². В Российской Федерации согласно проекту бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. насчитывается около сотни различных трансфертов (6 трансфертов в подразделе «Дотации», 58 — в подразделе «Субсидии», 31 — в подразделе «Субвенции»). Возникает вопрос: эффективна ли такая система? По аналогии с налогообложением число трансфертов должно быть приемлемо для эффективного администрирования. В 2008 г. по 24 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд руб. Это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по оценке целевого использования данных средств, не говоря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств. Представляется необходимым провести тщательную ревизию разграничения полномочий между федеральным центром и регионами, с тем чтобы одни полномочия целиком закрепить за регионами, а другие (например, финансирование социальной помощи труженикам тыла и репрессированным) вернуть на уровень Федерации. При этом можно использовать опыт зарубежных стран, применяющих блочные трансферты, которые выделяются на целые отрасли или группы отраслей (здравоохранение, образование) с жесткими условиями расходования предоставляемых средств.

¹ О методологии расчетов см.: *Кадочников П. и др.* Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей. М.: ИЭПП, 2003.

² *Fiscal Federalism in Theory and Practice* / T. Ter-Minnassian (ed) / Washington: IMF, 1997.

Таблица 8.2

Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992—2007 гг., % ВВП

| Показатель | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1. Финансовая помощь бюджетам других уровней | | | | 1,8 | 2,3 | 2,5 | 1,6 | 1,18 | 1,43 | 1,79 | 2,2 | 1,94 | 1,7 | 1,65 | 1,52 | 1,79 |
| 1.1. Федеральные целевые программы, а также субсидии субъектам РФ на поддержку сельского хозяйства, на доходозащитные мероприятия, поддержку малого предпринимательства, мероприятия по оздоровлению детей | | | | | | | | | | | | | | 0,05 | 0,15 | 0,39 |
| 1.2. Фонд софинансирования социальных расходов | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.3. Фонд финансовой поддержки регионов | 0 | 0 | 0,36 | 1,17 | 1,04 | 1,22 | 1,12 | 0,99 | 0,96 | 1,14 | 1,36 | 1,3 | 1,05 | 0,88 | 0,94 | 0,79 |
| В том числе: | | | | | | | | | | | | | | | | |
| дотации на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности | 0 | 0 | 0,36 | 0,86 | 0,68 | 0,86 | 1 | 0,99 | 0,96 | 1,14 | 1,36 | 1,3 | 1,05 | 0,88 | 0,94 | 0,79 |
| государственная поддержка «северного завоза» | | | | | | | | | 0,06 | 0,08 | 0,08 | 0,07 | — | — | — | — |
| трансферты за счет НДС | 0 | 0 | 0 | 0,31 | 0,36 | 0,36 | 0,12 | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 1.4. Дотации и субвенции | 0 | 0,02 | 0,09 | 0,06 | 0,09 | 0,13 | 0,1 | 0,06 | 0,15 | 0,54 | 0,28 | 0,29 | 0,27 | 0,36 | 0,21 | 0,31 |
| В том числе дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.5. Средства Фонда реформирования региональных финансов | | | | | | | | | | 0 | 0,01 | 0,01 | 0,11 | 0,24 | 0,16 | 0,17 |
| 1.6. Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления (субсидии и субвенции) | | | | | | | | | | | | | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| 1.7. Фонд финансирования развития регионов | | | | | | | | | 0,03 | 0,05 | 0,1 | 0,1 | 0,15 | 0,01 | 0,01 | 0,02 |
| 1.8. Средства, переданные по взаимным расчетам | 0,61 | 1,95 | 2,54 | 0,42 | 0,81 | 0,43 | 0,36 | 0,14 | 0,28 | 0,05 | 0,2 | 0,14 | 0,12 | 0,01 | 0,05 | 0,02 |
| 1.9. Средства и бюджетные кредиты за вычетом погашения другим уровням государственного управления* | 0,09 | 0,03 | 0,02 | 0,04 | 0,23 | 0,64 | -0,03 | -0,1 | -0,08 | 0,02 | 0,09 | -0,01 | -0,02 | -0,03 | -0,04 | -0,01 |
| 2. Фонд компенсаций | | | | | | | | | | 0,37 | 0,38 | 0,36 | 0,34 | 0,17 | 0,30 | 0,43 |
| 3. Другие межбюджетные трансферты, из них: | | | | | | | | | | | | | | | | |
| В том числе государственная поддержка дорожного хозяйства** | | | | | | | | 0,18 | 0,11 | 0,4 | 0,45 | 0,54 | 0,35 | 0,33 | 0,34 | 0,36 |
| Всего средства, переданные бюджетам других уровней власти | 1,49 | 2,7 | 3,4 | 1,8 | 2,3 | 2,5 | 1,6 | 1,36 | 1,54 | 2,56 | 3,03 | 2,84 | 2,39 | 2,25 | 2,17 | 2,57 |

* С 2005 г. — только бюджетные кредиты.

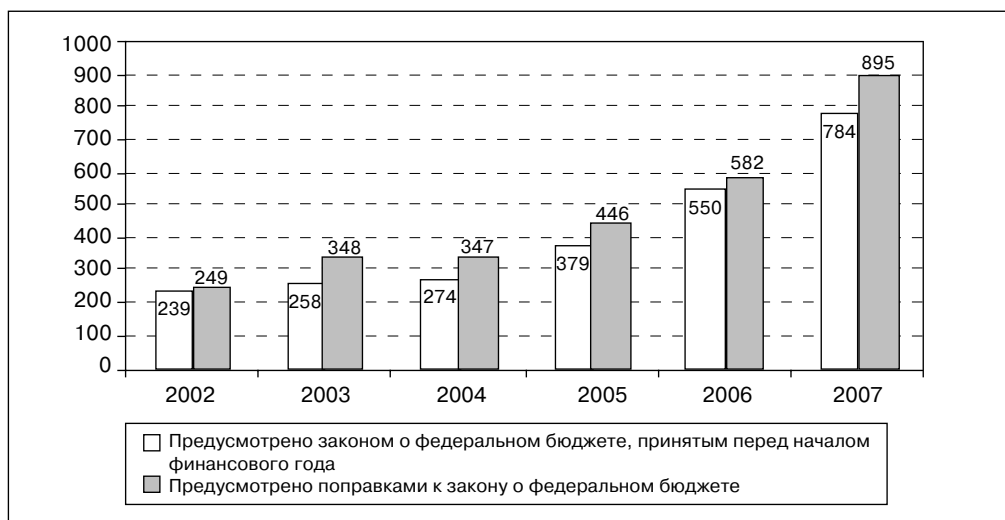
** В настоящее время большая часть трансфертов на поддержку дорожного хозяйства входит в раздел 1.1.

8.2. Проблема мягких бюджетных ограничений

Ситуация, при которой федеральные власти при распределении финансовых ресурсов не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, в которых наблюдаются финансовые трудности, а регионы, в свою очередь, могут влиять на объемы получаемых трансфертов, в мировой литературе называется *мягкими бюджетными ограничениями*¹.

Можно выделить два источника мягких бюджетных ограничений в рассматриваемый период. Во-первых, это пересмотр в течение финансового года объемов межбюджетных трансфертов и выделение дополнительной финансовой помощи регионам. Во-вторых, это выделение межбюджетных трансфертов, чье распределение между регионами не зафиксировано в законе о федеральном бюджете на начало финансового года и/или не осуществляется по объективным и прозрачным критериям.

Проблема мягких бюджетных ограничений остро стояла в 1990-е годы, когда федеральное правительство постоянно вынуждено было оказывать регионам финансовую помощь не на основании четких критериев и заранее определенных лимитов, а «в ручном» режиме. Главным источником мягких бюджетных ограничений в те годы были средства, переданные по взаимным расчетам (например, в 1994 г. объем данных средств достиг 2,54% ВВП), и бюджетные ссуды (0,64% ВВП в 1997 г.). В 1998 г. был взят курс на ужесточение бюджетных ограничений: расчеты между федеральным и региональными бюджетами и бюджетные ссуды были почти полностью заменены на более прозрачные и объективные механизмы финансовой помощи. Однако с 2003 г. ситуация вновь обострилась (рис. 8.2).



Источник. Редакции законов о федеральном бюджете на 2002–2007 гг.

Рис. 8.2. Превышение финансовой помощи регионам, предусмотренной законом о бюджете, принятым перед окончанием финансового года, по сравнению с помощью, предусмотренной законом о федеральном бюджете, принятым перед началом финансового года

¹ См., например: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvack (eds). Cambridge: MIT Press, 2003.

Характерной чертой 2003—2007 гг. стал пересмотр закона о бюджете и увеличение изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам. Если утвержденный на 2002 г. бюджет предусматривал для распределения между регионами лишь на 4,2% меньше средств, чем было реально перечислено по итогам года, то уже в конце 2003 г. сумма выделенных регионам средств (в результате поправок, внесенных в бюджет) оказалась больше на 34,8%, чем в принятом на начало года бюджете. В 2004 г. расхождение составило 26,7%, в 2005 г. — 17,7, а в 2006 г. — 5,8%. В бюджете 2007 г. объем дополнительной (не предусмотренной в начале финансового года) финансовой помощи регионам превысил 100 млрд руб. (14% первоначально утвержденного объема межбюджетных трансфертов). При этом в 2007 г. были выделены дотации на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов в размере 54,8 млрд руб. В сумме эти два источника мягких бюджетных ограничений составили порядка 20% общего объема межбюджетных трансфертов, что ставит под сомнение эффективность реформы распределения финансовой помощи регионам.

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

1) было выделено дополнительно почти 80 млрд руб. на субсидии в рамках финансирования федеральных целевых программ, что почти в 2 раза больше объема финансовых ресурсов, предусмотренных на эти цели;

2) дотации на сбалансированность региональных бюджетов были увеличены в течение 2007 г. с 50 млрд руб. до 55 млрд руб., т. е. на 10%.

3) Республике Чечня было перечислено 19 млрд руб. дополнительных дотаций.

Подобное явление может иметь несколько причин. Во-первых, недостаточно качественное финансовое планирование, когда в начале года не были оценены в полной мере как показатели доходов федерального бюджета, так потребности регионов в финансовых ресурсах. Во-вторых, вполне вероятно, что федеральные власти сознательно оставляли в своем распоряжении значительный объем финансовых ресурсов с целью их распределения в течение финансового года между теми регионами, которые по экономическим и/или политическим причинам нуждаются в дополнительном финансировании. В-третьих, такая ситуация могла быть обусловлена тем обстоятельством, что планирование доходных и расходных показателей федерального бюджета осуществлялось исходя из консервативного прогноза внешнеэкономической конъюнктуры, а благоприятное развитие событий на мировых сырьевых рынках приводило к получению большого объема дополнительных доходов, часть из которых распределяется между регионами в виде финансовой помощи. Наряду с этими причинами существовал ряд эпизодических факторов, повлиявших на значительное превышение фактически осуществленного объема финансовой помощи от запланированного в отдельные годы (например, выборы).

Независимо от возможных причин (скорее всего, в той или иной степени правомерны все три высказанных выше предположения) сложившаяся ситуация оказывает самое негативное влияние на стимулы региональных властей к проведению эффективной бюджетной политики.

На практике это означает, что в ситуации, когда региональные власти имеют основания обоснованно ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с объявленными первоначально объемами, могут наблюдаться несколько видов негативных эффектов. Во-первых, региональные власти могут принимать на себя повышенные риски при осуществлении как бюджетных программ, так и заимствований. Во-вторых, вероятность получения дополнительного

финансирования позволяет региональным властям принимать на себя дополнительные обязательства в виде кредиторской задолженности, а также не принимать меры по повышению эффективности бюджетных расходов в регионе. В-третьих, зная на основании опыта предшествующих лет примерный перечень показателей, на основании которых федеральные власти будут распределять между регионами дополнительную финансовую помощь, региональные власти могут оказывать влияние на значение соответствующих индикаторов (например, уровень кредиторской задолженности в регионе, уровень задолженности по заработной плате в бюджетном секторе, уровень задолженности бюджетных учреждений по коммунальным платежам и т. д.). В результате на первый взгляд благоприятное для населения регионов — получателей финансовой помощи решение о предоставлении дополнительной финансовой помощи может привести к последствиям, имеющим негативный эффект не только для жителей конкретных регионов, но и для страны в целом (для состояния ее государственных финансов). При этом вероятность наступления таких эффектов возрастает, если получение дополнительной финансовой помощи наблюдается периодически.

Например, по нашим расчетам, величина кредиторской задолженности по состоянию на начало года в 2000—2003 гг. оказывала значимое положительное влияние на величину выделяемой финансовой помощи: если один регион имел на начало года на 1 руб. больше кредиторской задолженности, чем другой регион, то при прочих равных условиях первый регион получит на 0,2 руб. больше финансовой помощи¹. В этих условиях регионы могли рассчитывать на получение дополнительной помощи из федерального бюджета, наращивая свою кредиторскую задолженность. Позднее тенденция по предоставлению больших объемов финансовой помощи регионам, имеющим кредиторскую задолженность, была прервана²: федеральный центр принял ряд мер по стимулированию регионов к сокращению кредиторской задолженности (например, в 2007 г. дополнительные дотации из ФФПР выделялись регионам, уже добившимся снижения кредиторской задолженности). Однако в условиях, когда правила определения объема и/или формулы распределения некоторых межбюджетных трансфертов не закреплены на среднесрочный период, а средства распределяются не на основе объективных критериев, неизбежно возникает проблема мягких бюджетных ограничений.

Фактором, способствующим наличию мягких бюджетных ограничений у российских региональных властей, служит не только увеличение общего объема финансовой помощи, предусмотренной законом о федеральном бюджете. Продолжает оставаться высоким объем финансовых ресурсов, объявленный перед началом финансового года, однако полномочия по принятию решений о конкретной методике их распределения делегируются правительству, которое принимает подобные решения в течение финансового года. В результате региональные власти не располагают информацией о том, каким образом будут распределяться те или иные средства, что создает проблему мягких бюджетных ограничений: региональные власти стремятся к получению дополнительной финансовой помощи. Создание таких резервов, порядок использования которых четко не определен в начале финансового года, может оказать негативное воздействие и на фискальное пове-

¹ Синельников-Мурылев С. и др. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей. М.: ИЭПП, 2006.

² В 2004 г. коэффициент при кредиторской задолженности по результатам тестов изменился и оказался незначимым, по-видимому, по причине общего улучшения финансовой ситуации и существенного сокращения кредиторской задолженности к этому времени.

дение региональных властей (в виде попытки получить еще не распределенные финансовые ресурсы центра вместо того, чтобы оптимизировать собственные финансовые ресурсы), и на контроль за распределением и использованием данных средств.

Одним из подобных видов финансовой помощи являются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, значительный объем которых распределяется уже в течение финансового года. Необходимость существования дотаций на сбалансированность региональных бюджетов кажется нам спорной. Аналогичного эффекта можно было достичь, с одной стороны, путем увеличения объема ФФПР, а с другой — за счет предоставления различного рода обусловленных субвенций на оздоровление региональных финансов. Все индивидуальные и выходящие за общие рамки потребности в дополнительных средствах со стороны регионов, не связанные с чрезвычайными ситуациями, могут решаться путем привлечения заимствований в рыночном секторе.

В зарубежной литературе рассматриваются стабилизационные свойства рыночных инструментов по отношению к изменению валового регионального продукта, душевых доходов и других параметров региональной экономики¹. Именно рыночные механизмы (рынок капитала, кредитный рынок, миграция населения) предпочтительны для стабилизации региональной экономики. Кроме того, регионы с высокой бюджетной обеспеченностью имеют гораздо больше возможностей по стабилизации своих показателей с помощью рыночных инструментов (например, им легче и выгоднее привлекать ресурсы с кредитных рынков, они имеют больше возможностей создавать финансовые резервы). Следовательно, увеличение объема дотаций из ФФПР способно привести к существенно большим выравнивающим и стабилизационным эффектам, нежели предоставление дотаций на сбалансированность региональных бюджетов².

8.3. Фонд финансовой поддержки регионов

Для России как страны с федеративным государственным устройством, в состав которой входит большое количество субнациональных образований, неодинаковых по уровню социально-экономического развития, характерна особая значимость перераспределительной, или выравнивающей, функции национального бюджета. Финансовая помощь в виде дотаций из ФФПР направлена на выравнивание уровня бюджетных услуг, оказываемых на территории государства. Объем финансовой помощи конкретному региону положительно зависит от стоимости оказания государственных услуг в регионе и отрицательно — от его доходного потенциала.

ФФПР был создан в 1994 г. В течение 11 лет методика формирования фонда претерпела значительные изменения. Можно выделить несколько направлений эволюции методики ФФПР:

¹ См., например: *Obstfeld M., Peri G. Regional Nonadjustment and Fiscal Policy: Lessons for EMU. 1998.* Обзор результатов таких исследований представлен в: *Кадочников П. и др. Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей.* М.: ИЭПП, 2003.

² См.: *Назаров В., Трунин И. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы в 2005 г. // Российская экономика в 2005 г. Тенденции и перспективы.* М.: ИЭПП, 2006.

1) *Определение бюджетной обеспеченности региона.* Используемый в методике расчета дотаций из ФФП термин «бюджетная обеспеченность» означает соотношение доходного потенциала региона и стоимости оказания государственных услуг в регионе.

До 2000 г. для определения потребности региона в дотациях из ФФП использовались отчетные данные о доходах и расходах регионального бюджета. Так, для расчета доходов региона в формуле распределения дотаций из ФФП в 1999 г. применялись отчетные данные МНС России на 1997 г. с пересчетом на условия 1999 г. Использование отчетных данных о доходах и расходах региональных бюджетов при выделении средств из ФФП оказывало негативное воздействие на фискальное поведение субнациональных властей, так как последние могли искусственно манипулировать показателями своей бюджетной обеспеченности с целью получения дополнительной финансовой помощи из центра. Начиная с 2000 г. произошел постепенный переход к расчету исходных показателей для распределения ФФП на основе социально-экономических и финансовых показателей (валовой региональный продукт, численность населения и основных потребителей бюджетных услуг, недоимка по налогам и сборам и т. д.), ответственность за расчет которых несут соответствующие министерства и ведомства. Данное изменение позволило увеличить заинтересованность региональных властей в росте налогового потенциала и снижении стоимости бюджетных услуг.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации до получения дотаций из ФФП определяется по формуле

$$BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i,$$

где BO_i — уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций из ФФП;

ИНП_i — индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

ИБР_i — индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации.

Индекс налогового потенциала характеризует возможность территории генерировать доходы. В методике распределения дотаций из ФФП индекс налогового потенциала — это относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. На протяжении всего рассматриваемого периода оценка налогового потенциала производилась на основе данных о добавленной стоимости различных отраслей народного хозяйства в регионах и налоговой нагрузке на данные отрасли.

Индекс бюджетных расходов характеризует стоимость условной единицы бюджетной услуги в регионе. В методике распределения дотаций из ФФП это относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.

Проведенная в 2000 г. реформа позволила сделать формулу распределения дотаций из ФФП более объективной, однако при этом возникли некоторые проблемы, которые были отчасти решены последующим изменением формулы распределения дотаций из ФФП.

Во-первых, оказалось, что добавленная стоимость не совсем точно отражает налоговый потенциал региона. Это объясняется следующими причинами:

- в различных регионах доля налогов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации, в добавленной стоимости может отличаться по причинам, не зависящим от регионального руководства. К этому необходимо добавить возможность миграции налоговой базы при сохранении прежнего месторасположения производства¹;
- сопоставление данных о распределении добавленной стоимости по отраслям в соответствии с отчетами Федеральной налоговой службы и Росстата позволяет сделать вывод о том, что отраслевые разрезы налоговых поступлений и структуры добавленной стоимости не совпадают. Иными словами, возникают ситуации, когда созданная добавленная стоимость в отчетах статистики отражается в одной отрасли, а уплаченные с нее налоги — в другой отрасли в формах ФНС. В таких условиях оценка налоговых нагрузок на отрасли экономики также может искажаться.

Кроме того, в конце рассматриваемого периода возникала еще одна важная техническая проблема. При расчете налогового потенциала использовались данные о добавленных стоимостях по отраслям народного хозяйства за 4 года. Начиная с 2005 г. был осуществлен полный переход с Общесоюзного классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ) на Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД), поэтому в 2007 г. для распределения дотаций из ФФПР на 2008—2010 гг. оказалось невозможным рассчитать необходимые показатели по добавленной стоимости и налоговой нагрузке в отраслевом разрезе за ряд лет в сопоставимом виде.

Поэтому в 2007 г. было принято решение оценивать налоговый потенциал регионов с помощью показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации². Использование показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, позволило в значительной степени решить вышеназванные проблемы и более точно оценить налоговый потенциал региона.

Во-вторых, формула расчета индекса бюджетных расходов, принятая в 2000 г., отличалась излишней сложностью: оценивались объективные факторы, влияющие на объем бюджетных расходов практически во всех сферах общественного сектора региональной экономики³. Фактически это означало дотирование регио-

¹ В России за рассматриваемый период произошло достаточно большое число «миграций» крупных налогоплательщиков из одного региона в другой. Крупные холдинги, имеющие производство в нескольких регионах, используя трансфертное ценообразование, декларировали прибыль в одних регионах в ущерб другим, чтобы получить льготу по налогу на прибыль организаций и/или субсидию из регионального бюджета.

² Объем прибыли крупных и средних организаций, фонд начисленной заработной платы работникам организаций, среднегодовая полная учетная стоимость основных фондов крупных и средних коммерческих организаций, розничный товароборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации, объем отгруженной алкогольной продукции, спирта этилового, вина предприятиями, объемы производства пива, добычи нефти (включая газовый конденсат), стоимость добычи полезных ископаемых по общераспространенным полезным ископаемым, в виде природных алмазов и прочим полезным ископаемым.

³ Жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и среднее общее образование, дошкольное образование, начальное и среднее профессиональное образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение и социальная защита населения, культура и искусство, общественный транспорт, правоохранительная деятельность и противопожарная служба, управление.

нов исходя из величины нормативных расходов, что было более эффективным, нежели применяемое ранее (до 2000 г.) выделение дотаций на основе фактических расходов. Однако оно оставляло у региональных властей определенные возможности влиять на индекс бюджетных расходов (ИБР).

Излишняя сложность в определении ИБР во многом объяснялась проблемой нефинансируемых федеральных мандатов. При реформировании в 2005 г. системы межбюджетных отношений и значительном сокращении нефинансируемых федеральных мандатов количество параметров, на основании которых производится расчет ИБР, значительно сократилось. Так, методика оценки ИБР с 2005 г. основывается только на факторах, определяющих объем расходов субнациональных бюджетов в целом, — уровень заработной платы в регионе, уровень цены на жилищно-коммунальные услуги и уровень потребительских цен в субъекте Федерации. Таким образом, начиная с 2005 г. ИБР фактически оценивает региональный масштаб цен. Он сравнительно прост для расчета и ужесточает бюджетные ограничения для региональных властей.

В перспективе возможно дальнейшее упрощение способа расчета ИБР. Например, индекс бюджетных расходов может учитывать только различия в уровне потребительских цен в регионах, так как в настоящее время существует значительная корреляция между уровнем потребительских цен, уровнем заработной платы и уровнем цен на жилищно-коммунальные услуги в регионах России (коэффициент парной корреляции между данными показателями составляет от 0,86 до 0,95).

2) *Изменение структуры ФФПР (в части дотаций на выравнивание)*. В 1994—1996 гг. одна часть средств ФФПР предоставлялась всем регионам, нуждающимся в поддержке, а другая — только особо нуждающимся в поддержке. Так как деление на эти группы было крайне субъективным, то с 1997 г. оно было упразднено. Однако с 2000 г. такое деление было возобновлено, но на новой, формульной основе. Причина возврата к двухканальному распределению средств из ФФПР состояла в следующем. С одной стороны, у федерального центра не было достаточно финансовых ресурсов, чтобы обеспечить всем регионам среднероссийский уровень бюджетной обеспеченности (для этого понадобилось бы увеличить объем ФФПР в 2000 г. в 2,6 раза); с другой — различия в бюджетной обеспеченности регионов нарастали, а бюджетная обеспеченность некоторых регионов была на неприемлемо низком с социальной и политической точки зрения уровне. В результате в 2000—2004 гг. 80% средств ФФПР распределялось между всеми регионами с бюджетной обеспеченностью ниже среднего уровня, а 20% — между высокодотационными регионами (с целью довести их бюджетную обеспеченность до единого уровня). Графически данное распределение представлено на рис. 8.3.

Из рис. 8.3 видно, что некоторые регионы, находящиеся в интервале расчетной душевой бюджетной обеспеченности между точками 1 и 2, после выравнивания имеют одинаковую бюджетную обеспеченность, несмотря на то что до выравнивания она сильно различалась. В 2004 г. таких регионов было 33. Таким образом, можно предположить, что при распределении трансфертов по формуле, действовавшей до 2005 г., для достаточно большого количества регионов создавались своего рода негативные фискальные стимулы, так как при низком уровне налогового потенциала объем финансовой помощи таким регионам был непропорционально большим.

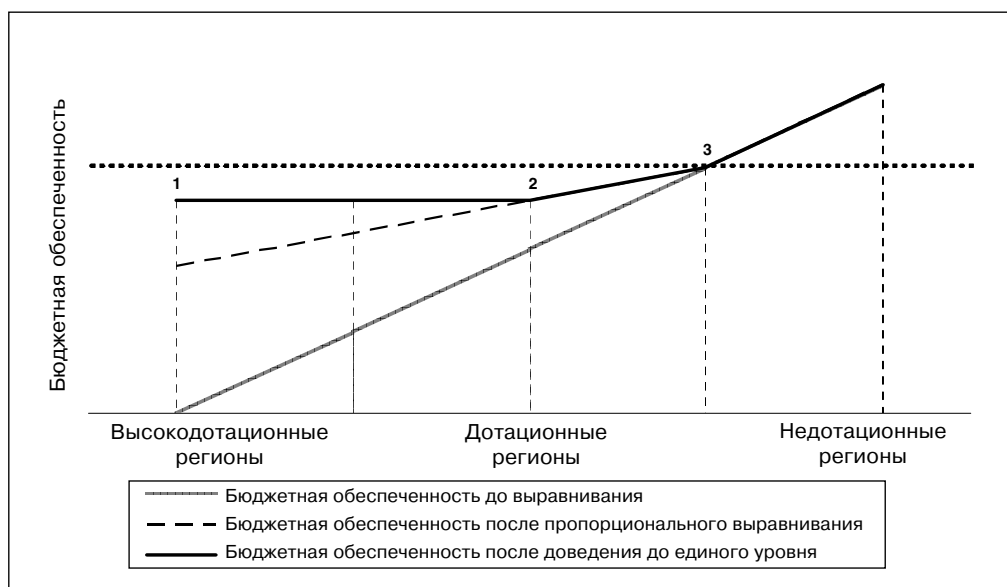


Рис. 8.3. Схема выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в 2000—2004 гг.

Согласно методике, действовавшей в 2005—2006 гг., этот недостаток устраняется. В данной методике распределения средств ФФП произошел отказ от выделения средств на доведение беднейших регионов до единого уровня. С 2005 г. все средства фонда направляются на пропорциональное сокращение разрыва между уровнем расчетной бюджетной обеспеченности региона на душу населения и уровнем бюджетной обеспеченности на душу населения, установленным в качестве критерия выравнивания (т. е. уровня бюджетной обеспеченности, по сравнению с которым осуществляется выравнивание).

Однако двухканальная система распределения средств была сохранена. На первом этапе дотации из ФФП распределялись между субъектами Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения дотаций из ФФП не превышал первого критерия выравнивания бюджетной обеспеченности — 60% от среднероссийского уровня расчетной бюджетной обеспеченности на душу населения. На первом этапе выравнивания регионам выделялось 85% объема средств, необходимого для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до 60% среднероссийского уровня расчетной бюджетной обеспеченности. Разрыв от 60% уровня бюджетной обеспеченности покрывается не полностью, а лишь на 85%, чтобы регионы, имевшие большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, сохранили свое преимущество после получения дотаций из ФФП. Использование коэффициента 0,85 при доведении фактического уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов до 60% делает эффект от такого выравнивания идентичным пропорциональному выравниванию. Средства, выделяемые на первом этапе, существенно меньше объема ФФП, в 2005—2006 гг. примерно 44 % от общего объема ФФП.

Оставшиеся средства ФФП распределяются пропорционально отклонению расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации на душу населения

после первого этапа выравнивания от среднероссийского уровня бюджетной обеспеченности.

На рис. 8.4 схематично представлен процесс выравнивания среднедушевой бюджетной обеспеченности по двум критериям, который применяется в методике распределения средств ФФПР на 2005 г.

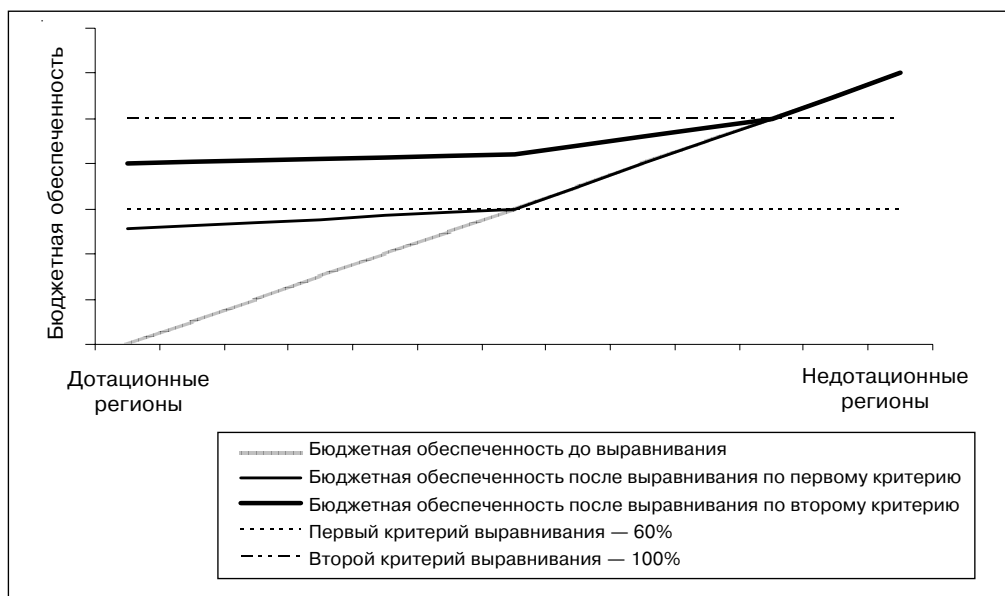


Рис. 8.4. Схема выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в 2005—2006 гг.

Из представленных на рис. 8.4 данных видно, что в соответствии с новой методикой распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности для регионов в большей степени сохраняются стимулы к увеличению налогового потенциала и оптимизации бюджетных расходов. Обеспечивается это за счет того, что субъект Федерации, имевший до распределения трансферта более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности, сохранит свое преимущество и после распределения средств ФФПР. Следует отметить, что данное правило (принцип монотонности) было зафиксировано в Бюджетном кодексе РФ¹. Однако уже в 2007 г. данное правило перестало выполняться.

3) *Определение целевой направленности трансферта.* Начиная с 2005 г. из ФФПР выделяются средства в виде дотаций только на выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (в 2004 г. дотации на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности составляли порядка 94% ФФПР). Из состава ФФПР исключены субсидии на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, а также субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области. Данная мера по сути завершает очередной этап рефор-

¹ Пункт 5 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ (утратил силу с 1 января 2008 г.).

мирования выравнивающих трансфертов в России, устанавливая нецелевой характер 100% средств ФФПР.

Однако начиная с 2007 г. помимо непосредственного выравнивания уровня бюджетной обеспеченности с помощью ФФПР власти стали пытаться достичь целей, изначально не свойственных данному фонду. Речь идет о стимулировании усилий региональных властей, направленных на самостоятельное увеличение налогового потенциала и об усилении финансовой дисциплины региональных властей.

До 2007 г. региональные власти часто критиковали действовавшую тогда формулу распределения дотаций из ФФПР за то, что она дестимулирует региональный экономический рост. Несмотря на то что в рамках формулы выравнивания, действовавшей до 2007 г., действительно отсутствовали механизмы прямого стимулирования регионального экономического роста, тезис о дестимулировании экономического роста в регионах из-за выделения дотаций из ФФПР не выдерживает критики. Во-первых, при распределении дотаций из ФФПР на очередной финансовый год всегда использовались данные двух- четырехгодичной давности. Например, данные о региональном валовом продукте за 2001—2004 гг. использовались для расчета налогового потенциала регионов в 2006 г. Таким образом, существовал (и существует до сих пор) значительный временной лаг между изменением в региональной экономике и объемом финансовой помощи из федерального бюджета. Очевидно, что если темпы экономического роста и зависят от региональных властей, то они предпочтут ускоренный экономический рост и увеличение налоговых поступлений в настоящем пусть и ценой незначительного (в сравнении с ростом налоговых поступлений) сокращения трансфертов из федерального бюджета в будущем. Во-вторых, региональные власти не могут предсказать, как снижение темпов экономического роста повлияет на увеличение трансфертов из федерального бюджета (для этого им бы пришлось как минимум спрогнозировать темпы экономического роста в других регионах). Таким образом, существовавшая в 2005—2006 гг. формула распределения дотаций из ФФПР не могла дестимулировать действия региональных властей, направленные на активизацию экономического развития территорий.

Однако по политическим причинам аргументация региональных властей возобладала и в 2007 г. В формулу выравнивания были внесены изменения, нарушившие принцип монотонности и увеличившие размер трансфертов быстрорастущим регионам. Ситуация со стимулированием роста налоговой базы с помощью выделения дотаций из ФФПР усугубилась в 2008 г., когда был осуществлен переход к оценке налогового потенциала регионов с помощью показателей, характеризующих налоговые базы по налогам, зачисляемым в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Попытка стимулировать регионы к самостоятельному расширению налоговой базы по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц с помощью дотаций из ФФПР привела к ситуации, когда регион, имевший большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, не сохраняет свое преимущество после выравнивания, т. е. ранг региона по бюджетной обеспеченности до выравнивания не совпадает с рангом региона после выравнивания. В результате попытка стимулировать регионы к самостоятельному увеличению налоговой базы оборачивается дестимулированием повышения уровня бюджетной обеспеченности для ряда регионов. В связи с этим нами предлагается либо целиком отказаться от попыток стимулировать рост налогооблагаемой базы по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц

при распределении дотаций из ФФПР¹, либо стимулировать только ускоренный рост налога на доходы физических лиц, так как стимулирование роста налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций усиливает борьбу регионов за размещение на их территории наиболее прибыльных предприятий. В результате предприятия используют трансфертное ценообразование, чтобы сформировать центр прибыли в том регионе, который предоставит наибольшие преференции в виде субсидий и льгот данному предприятию из регионального бюджета. Далеко не очевидно, что стимулирование подобной деятельности является целью распределения дотаций из ФФПР.

С 2007 г. в связи с вышеописанными изменениями методики начал функционировать механизм компенсации регионам соответствующих потерь межбюджетных трансфертов (при этом к сумме компенсации применялся корректирующий показатель выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличению поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации). Данный инструмент компенсации потерь межбюджетных трансфертов в зависимости от достижения определенных показателей по кредиторской задолженности и увеличению поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации был использован и в действующей методике распределения дотаций из ФФПР на 2008—2010 гг. Необходимо отметить, что данная зависимость размера компенсации потерь от снижения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, от выполнения определенных требований по снижению кредиторской задолженности и повышению доходов бюджета субъекта Российской Федерации является неоспорной. Во-первых, это противоречит сути выравнивания уровня бюджетной обеспеченности — обеспечить всем регионам одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг при применении одинаковых налоговых ставок. Во-вторых, большую компенсацию получают наиболее обеспеченные субъекты Российской Федерации (например, Белгородская область), что противоречит сути финансового выравнивания.

4) *Определение объема ФФПР.* В период с 1994 по 2002 г. объем ФФПР определялся как доля от налоговых поступлений в федеральный бюджет (вначале как доля НДС, а начиная с 1996 г. как доля всех налоговых доходов, за исключением таможенных пошлин). С 2003 г. объем ФФПР рассчитывается путем умножения прошлогоднего объема ФФПР на индекс потребительских цен. Так как в последние годы фактический уровень инфляции превышает прогнозный, в следующем году предполагается при определении объема ФФПР учитывать фактический уровень инфляции. Во многом такой способ определения объема ФФПР привел к его существенному сокращению в рассматриваемый период.

Согласно Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006—2008 гг.² (далее — Концепция) предполагалось изменить порядок индексации объема ФФПР следующим образом: в случае если фактический уровень инфляции (индекс потребительских цен) в отчетном году оказался

¹ Регион и так заинтересован в увеличении платежей по данным налогам, так как они поступают в его бюджет, а возможное сокращение дотаций из ФФПР в результате роста налоговой базы произойдет с задержкой минимум в два года и будет существенно ниже, чем дополнительные налоговые поступления. Если же требуется дополнительное стимулирование усилий региона по увеличению налоговой базы, гораздо логичнее добиваться этого с помощью увеличения доли региона в налоге на прибыль.

² Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

выше прогнозируемого на этот год уровня инфляции (индекса потребительских цен), необходимо увеличивать объем средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на разницу между утвержденным на отчетный финансовый год объемом средств фонда и расчетным объемом средств исходя из фактического уровня инфляции, умноженного на прогнозируемый в текущем и очередном финансовых годах уровень инфляции (индекс потребительских цен).

Однако в итоге был реализован радикально иной подход к определению объема ФФП¹ исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год определяется как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов РФ, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. В отличие от существовавшего ранее порядка определения объема ФФП исходя из индексации прошлогоднего объема данного фонда на заложенный в законе о федеральном бюджете индекс потребительских цен новый порядок позволяет в значительной степени учесть реальную потребность регионов в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности. Несмотря на некоторую искусственность исключения 10 самых богатых и 10 самых бедных регионов при определении объема ФФП (это сделано для некоторого занижения объема фонда), изменение порядка определения объема фонда можно охарактеризовать как положительное.

5) *переход на распределение дотаций из ФФП на три года.* Начиная с 2008 г. распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации осуществляется на три года. Несмотря на значительные нераспределенные резервы (общий объем дотаций, распределяемых на очередной финансовый год, устанавливается на 2008 г. в размере 100%, на 2009 г. — 85, на 2010 г. — 80%), это способствует увеличению предсказуемости объемов межбюджетных трансфертов для региональных властей.

Таким образом, за рассматриваемый период произошло существенное реформирование ФФП. К наиболее значимым успехам этого процесса можно отнести:

- 1) более прозрачные и объективные методики расчета бюджетной обеспеченности регионов;
- 2) переход на двухканальную систему финансового выравнивания, согласно которой достигается компромисс между приоритетной поддержкой наиболее бедных регионов и умеренной поддержкой тех регионов, чей уровень бюджетной обеспеченности ниже среднероссийского уровня (несмотря на выделение дополнительных элементов в составе ФФП, начиная с 2007 г. большая часть средств предоставляется именно на финансовое выравнивание по двум вышеозначенным каналам);
- 3) определение объема ФФП исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- 4) закрепление методики распределения средств из ФФП постановлением правительства;
- 5) распределение средств из ФФП на три года.

Однако существующая ныне методика распределения дотаций из ФФП не лишена недостатков.

¹ Постановление Правительства от 3 ноября 2007 г. РФ № 745.

1. Объем ФФПР явно недостаточен для того, чтобы при приложении одинаковых налоговых усилий субфедеральные власти имели бы равную возможность предоставлять одинаковый уровень сопоставимых общественных благ своим гражданам. Распределение дотаций из ФФПР продолжает оставаться несправедливым по Роулсу¹, так как минимальный уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций из ФФПР остается крайне низким. На рис. 8.5 представлена динамика уровня минимальной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций из ФФПР в 2001—2007 гг.

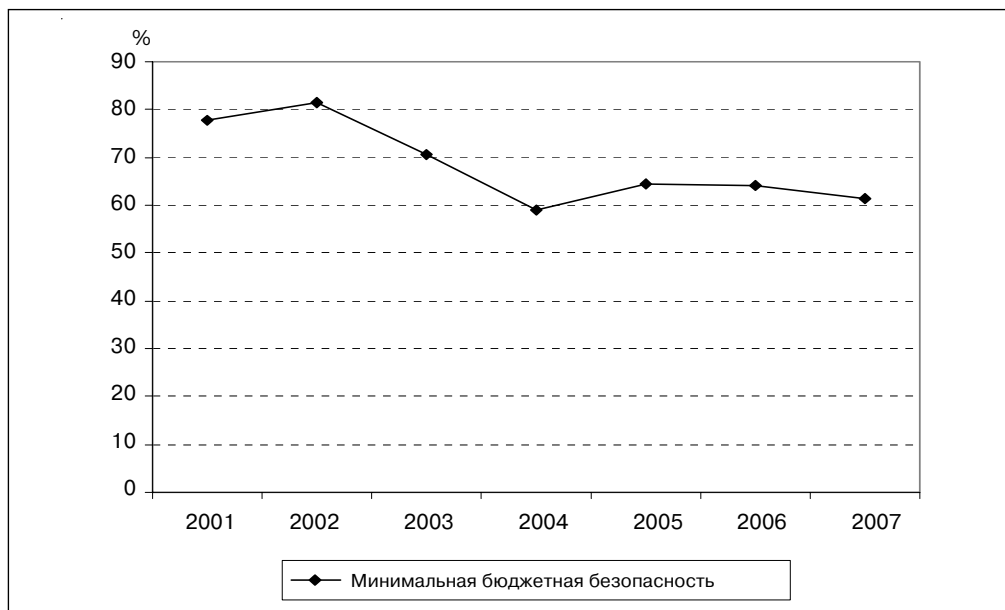


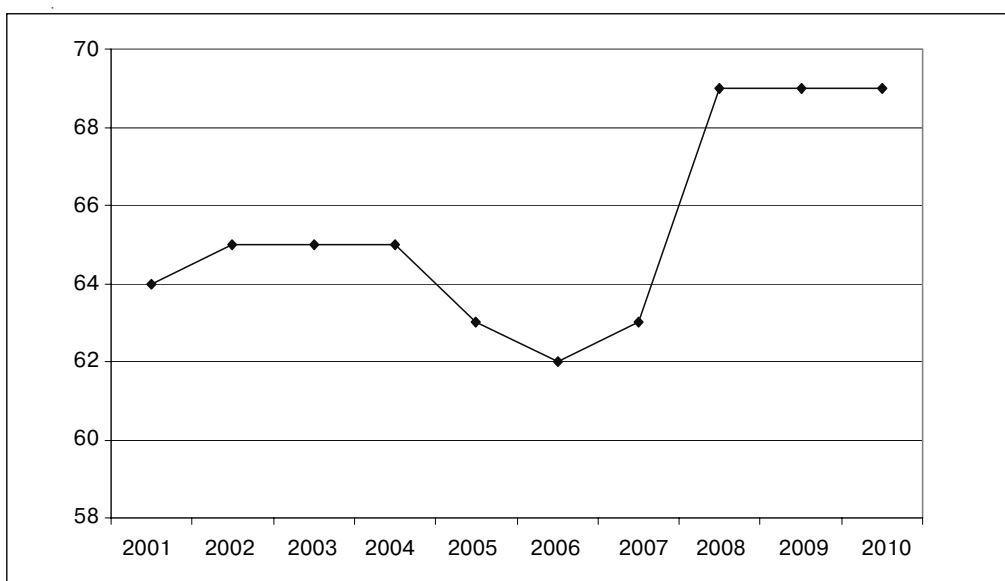
Рис. 8.5. Динамика минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001—2007 гг., % от среднероссийского уровня

Из представленных на рис. 8.5 данных видно, что минимальная бюджетная обеспеченность субъекта РФ в 2005—2007 гг. составила 62—64% от среднероссийского уровня, что является недопустимо низким уровнем бюджетной обеспеченности и вызывает необходимость использования дополнительных трансфертных механизмов для выравнивания горизонтального бюджетного дисбаланса. Иными словами, можно говорить о том, что недостаточность объема ФФПР и низкая степень выравнивания уровня бюджетной обеспеченности косвенно приводят к необходимости использования дотаций на поддержание мер по сбалансированности бюджетов субъектов РФ, мягким бюджетным ограничениям и всему комплексу описанных выше негативных эффектов.

2. Начиная с 2007 г. выполнению основной задачи ФФПР (выравниванию уровня бюджетной обеспеченности регионов) стали мешать попытки достичь с помощью одного финансового инструмента нескольких подчас противоречивых целей политики межбюджетного регулирования. Так, в методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации были внесе-

¹ Rawls J. A Theory of Justice. Harvard University Press, 1999 [originally published 1971].

ны изменения, создающие механизм стимулирования органов государственной власти субъектов РФ к развитию собственной налоговой базы¹ и сложные компенсационные механизмы, положительно зависящие от финансового положения региона (чем лучше финансовое положение, тем больше компенсация потерь от изменения формулы распределения дотаций из ФФПР). Однако данные инструменты стимулирования и компенсации не способствуют снижению числа дотационных регионов. Регион, однажды получивший дотацию из Фонда финансовой поддержки регионов, с высокой долей вероятности будет получать трансферты и в будущем, даже если необходимость в них давно отпала, а доля дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах региона стала несущественной. Таким образом, данные механизмы стимулирования и компенсации в реальности увеличивают число регионов-реципиентов и препятствует росту числа регионов-доноров (рис. 8.6).



Примечание. Представленные на рис. 8.6 данные приведены с учетом объединения субъектов Российской Федерации. Для того чтобы сопоставить число регионов, получающих дотации из ФФПР в разные годы при различном числе субъектов Российской Федерации, в качестве эталонного был выбран 2010 г. Например, если в 2010 г. Таймырский и Эвенкийский автономные округа не получают дотаций из ФФПР вследствие их объединения с Красноярским краем, мы не учитываем данные регионы как получателей дотаций из ФФПР за весь рассматриваемый период (аналогичный подход применяется и к самому Красноярскому краю в 2009 г.). Такой способ расчетов используется для того, чтобы выделить чистый эффект влияния формулы распределения дотаций из ФФПР на число регионов, получающих дотации из ФФПР, от эффекта объединения регионов.

Рис. 8.6. Число регионов, получающих дотации из ФФПР

¹ В 2008—2010 гг. при расчете налогового потенциала в случае если темпы роста объема прибыли крупных и средних организаций, фонда начисленной заработной платы работникам организаций по субъекту РФ превышают темпы роста объема прибыли крупных и средних организаций, фонда начисленной заработной платы работникам организаций, сложившегося в среднем по РФ, то объемы прибыли крупных и средних организаций, фонда начисленной заработной платы работникам организаций по субъекту РФ принимаются на уровне среднероссийского показателя. В 2007 г. аналогичный порядок применялся к величине добавленной стоимости по субъекту РФ.

8.4. Влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов изменения порядка выборов глав субъектов Российской Федерации

15 декабря 2004 г. были опубликованы поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». По новой схеме выборов отменяются прямые выборы глав исполнительной власти регионов, взамен вводится утверждение лица, претендующего на данный пост, законодательным органом власти субъекта Федерации. При этом кандидатуру на пост главы исполнительной власти предлагает Президент РФ. Новый порядок избрания глав субъектов Федерации оказал определенное влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов.

Можно выделить некоторые последствия данного решения.

1. С точки зрения оптимизации системы управления переход к новой системе выборов глав субъектов РФ расширил возможности федерального центра по оптимизации структуры органов исполнительной власти в регионах, устранению дублирования функций между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также полпредами президента. Следует отметить, что решение всех перечисленных задач могло быть осуществлено без изменения системы выборов глав субъектов РФ, путем совершенствования федерального законодательства в области разграничения полномочий, а также повышения эффективности структуры собственно федеральных органов исполнительной власти.

2. Отмена прямых выборов губернаторов позволяет относительно более легко реализовывать в регионах административно несложные мероприятия по достижению приоритетов федеральной политики, обоснованных с точки зрения федерального центра (реализация национальных проектов по направлениям региональной политики, обеспечивающих долгосрочные положительные экстерналии), что сложнее осуществить в условиях выборных региональных властей, вынужденных отражать предпочтения собственных избирателей. Следует, однако, отметить, что в условиях фискального федерализма решение подобных вопросов согласования приоритетов федеральной и региональной политики может осуществляться не за счет навязывания региональным властям предпочтений центра, а путем более тщательного разделения полномочий и сфер ведения центра и регионов, при котором центр обеспечивает достижение приоритетных для него целей за счет финансовых инструментов, находящихся в его компетенции, а не в компетенции региональных властей.

Результаты проверки эмпирических гипотез¹ указывают на снижение зависимости от налоговых доходов основных статей расходов (здравоохранение, образование и жилищно-коммунальное хозяйство), важных для федерального центра, что интерпретируется нами как результат не только насыщения потребностей населения по этим статьям расходов, вызванного общим увеличением ресурсов региональных властей в условиях экономического роста, но и приоритетного фи-

¹ Синельников-Мурылев С. и др. Проблемы перехода от выборности к назначаемости губернаторов. М.: ИЭПП, 2007.

нансирования данных отраслей по сравнению с другими статьями расходов регионального бюджета. Это подтверждается увеличением зависимости этих статей от финансовой помощи в условиях перехода к назначаемости губернаторов: в целях улучшения показателей отчетности перед центром губернаторы в приоритетном порядке направляют получаемую финансовую помощь на финансирование расходов, приоритетных для федерального центра.

3. В простых моделях общественного выбора, если расходы правительства на предоставление общественных благ сильно отклонились бы от предпочтений медианного избирателя, такое правительство было бы смещено оппозицией, которая предложила бы расходы, более соответствующие предпочтениям медианного избирателя¹. Однако на практике несоответствие финансовой политики губернатора предпочтениям населения региона формально могло снизить поддержку губернаторов на повторных выборах, которую тем не менее перед следующими выборами часто удавалось обеспечить путем выделения дополнительных расходов на финансирование социально значимых общественных благ (повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, благоустройство городов и поселков и др.). Это означает, что региональная бюрократия могла обеспечивать себе регулярную поддержку путем использования различных механизмов манипулирования общественным мнением и голосами отдельных групп избирателей².

В рамках системы взаимоотношений между федеральным центром и выборными главами регионов это создает возможность неэффективного распределения ресурсов, которое нельзя исправить имеющимися инструментами межбюджетных отношений. На практике подобная ситуация может приводить к возникновению политико-деловых циклов в расходах региональных бюджетов. Устранение таких циклов при отказе от прямых выборов губернаторов, с одной стороны, отражает меньшее манипулирование общественным мнением путем варьирования расходов региональными властями, а с другой — говорит об отсутствии необходимости приобретения поддержки избирателями региональных властей, что приводит к меньшему соответствию объема и структуры региональных расходов предпочтениям населения и вызывает снижение общественного благосостояния.

Результаты оценок³ показывают, что в 1999—2003 гг. приближение к моменту перевыборов губернаторов обычно сопровождалось увеличением расходов по основным статьям региональных бюджетов, тогда как в 2004—2007 гг. значимых свидетельств о влиянии срока до выборов/назначения на величину расходов не обнаружено. Это можно интерпретировать таким образом, что в результате перехода от выборности к назначаемости губернаторов необходимость в получении дополнительной поддержки избирателей путем увеличения расходов отпала. Такая ситуация может быть оценена как положительное следствие проведенной реформы с учетом того, что значительная часть предвыборного увеличения расходов не была эффективной. Однако наблюдаемое исчезновение политико-делового цикла указывает также на снижение степени учета интересов избирателей при определении финансовой политики региональных властей.

¹ *Downs A.* An Economic Theory of Democracy. New York, (1957); *Harper, Black, Duncan.* The Theory of Committees and Elections. Cambridge, UK: Cambridge University Press (1958).

² Теоретическое описание модели см. в: *Political Business Cycles and Inflation Stabilization Veiga.* Francisco: NIPE Working Papers, 2002.

³ *Ibidem.*

Более детальный анализ позволяет сделать предположение о том, что в реальности политико-деловой цикл в регионах полностью не исчез, а лишь был синхронизирован с политико-деловым циклом на федеральном уровне. Об этом свидетельствуют повышение с 1 февраля 2008 г. заработной платы работникам бюджетной сферы в субъектах РФ на 14%, а также иные решения, принимаемые региональными властями в зависимости от проведения федеральных выборов.

Например, в Челябинской области 29 ноября 2007 г., накануне выборов в Государственную Думу и в преддверии выборов Президента Российской Федерации, был принят Закон № 220-ЗО «О звании “Ветеран труда Челябинской области”», согласно которому был изменен порядок присвоения звания «Ветеран труда». Право на это звание появится у всех пенсионеров по возрасту при наличии стажа 35 лет для женщин и 40 лет для мужчин. До этого «ветеранами труда» могли стать только пенсионеры, имеющие правительственные награды и грамоты. В 2007 г. в Челябинской области звание «Ветеран труда» имели 384 тыс. человек, а с 1 января 2008 г. право на звание получают еще почти 300 тыс. человек. Вместе со званием эта категория населения получила право на льготы — это 50%-я оплата услуг ЖКХ и твердого топлива, бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте, а также льготы на стоматологическую помощь, услуги связи и др. Сумма на финансирование льгот ветеранам труда была увеличена на 1 млрд 550 млн руб. Сразу после выборов Президента Российской Федерации в Челябинской области прошла монетизация льгот: с 1 мая 2008 г. ветераны труда, труженики тыла, реабилитированные и репрессированные жители Челябинской области стали платить за проезд в общественном и пригородном транспорте.

4. Построение системы межбюджетных отношений, разграничения полномочий между уровнями государственной власти, принятия прочих решений в области реформы бюджетной системы до 2005 г. было построено на предпосылке о сохранении независимости региональных властей в рамках своей компетенции. Изменение системы стимулов и ответственности для региональной власти приводит не только к тому, что внедренные в последние годы с высокими затратами в практику межбюджетных отношений инструменты и институты окажутся не в полной мере результативными, но и к поиску новых, основанных на принуждении и иерархическом контроле механизмов межбюджетного регулирования. Последнее лишь усилит тенденции к централизации и проявлению негативных эффектов новой системы. Здесь уместно вспомнить о внедряемой в настоящее время системе оценки результатов работы губернаторов¹. Не вдаваясь в детальный анализ данной системы показателей с точки зрения теории фискального федерализма, можно отметить один системный недостаток практически любого механизма, создаваемого федеральным центром для оценки деятельности субфедеральных властей с последующими организационными и кадровыми выводами по результатам данной оценки. Задача субфедеральных властей состоит в том, чтобы предоставить определенный набор необходимых общественных благ за определенную цену в виде налогов с целью максимизации общественной функции полезности граждан данной территории. Все же методики, созданные федеральным центром, вольно или невольно учитывают интересы федерального центра в регионах. Остается также открытым вопрос, можно ли применить даже идеально написанную

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

методику на практике, так как это связано с двумя трудноразрешимыми проблемами:

- подбором объективных показателей, которые, с одной стороны, адекватно отражают эффективность работы губернатора, а с другой — относительно доступны и в минимальной степени могут быть искажены в результате соответствующих действий региональных властей;
- проблемой политического выбора федерального центра между лояльностью губернатора, его политическим весом, с одной стороны, и степенью соответствия его действий критериям федерального центра — с другой.

В целом можно отметить противоречивость результатов проведенной реформы. В условиях несовершенного разделения областей ответственности федерального центра и регионов она позволяет обеспечить более эффективную реализацию федеральных приоритетов на региональном уровне, способствует сокращению зависимости проводимой финансовой политики от электорального цикла и возможной коррупции (в предположении неподверженности ей федеральных чиновников), облегчает возможность учета межрегиональных экстерналий и решение задачи оптимального распределения ресурсов между регионами. Однако общее повышение общественного благосостояния и возможности для эффективной реализации потенциально положительных последствий реформы существенным образом зависят от того, насколько оптимально действует сам федеральный центр и насколько удастся обеспечить контроль за вертикалью исполнения решений федерального центра на региональном уровне. На это накладывається ограничение волеизъявлению граждан на региональном уровне (граждане непосредственно избирают только депутатов законодательного собрания, которое впоследствии утверждает кандидатуру главы исполнительной власти субъекта РФ) и соответственно снижение степени учета их интересов при принятии решений и проведении финансовой политики в регионе. Важным моментом является и то обстоятельство, что участие граждан в демократических выборах властей всех уровней представляет собой самостоятельную ценность, не сводимую к анализу его экономических последствий.

Основные выводы

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в последние годы явно замедлился начатый в 1997—1998 гг. процесс реформирования межбюджетных отношений. Но в отличие от других областей экономики в сфере межбюджетных отношений все же продолжаются реформы, направленные на создание более эффективной и прозрачной системы финансовых отношений между различными уровнями власти. Так, в 2005 г. была предпринята попытка отказа от «нефинансируемых федеральных мандатов», вступили в силу поправки к Бюджетному и Налоговому кодексам, разработана и принята Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу. Начиная с 2008 г. был осуществлен переход на распределение большинства межбюджетных трансфертов на три года в рамках трехлетнего бюджета. Однако эти положительные сдвиги в области межбюджетных отношений несколько деформируются российской моделью федерализма. В конце рассматриваемого периода недостатки в базовых прин-

ципах построения российской модели федерализма начали в значительной степени деформировать достижения в области совершенствования межбюджетных отношений: значительно выросло число межбюджетных трансфертов, усилилась роль отраслевых федеральных министерств в распределении финансовой помощи, многие инструменты межбюджетных отношений стали выполнять не свойственные им функции.

Реформа принципов распределения федеральной финансовой помощи и расходных полномочий, как показывает практика последних лет, остается на повестке дня, так как существующая система является недостаточно прозрачной, что снижает ее эффективность, а также дает основания предполагать, что создаются негативные стимулы для бюджетной политики региональных и местных властей.