

Глава 5. Государственные финансы и бюджетная политика в условиях послекризисного экономического роста

5.1. Бюджетная политика на фоне благоприятных экономических условий 1999–2002 гг.

Посткризисный период охарактеризовался рядом макро- и микроэкономических тенденций, а также некоторыми событиями, которые оказали серьезное воздействие на экономические процессы в стране. Эти тенденции, оказавшие и до сих пор оказывающие влияние на бюджетную политику, можно условно разделить на связанные, во-первых, с формированием доходной части бюджетной системы, во-вторых – с расходными обязательствами бюджетной системы, в-третьих, вытекающие из положительного баланса доходов и расходов бюджетной системы.

Первая группа тенденций включает в себя, прежде всего, крайне благоприятную макроэкономическую конъюнктуру, как внешнюю, прежде всего высокие мировые цены на сырьевой российский экспорт, так и внутреннюю, а именно: начало восстановительного роста, процессы импортозамещения, улучшение финансового состояния предприятий и рост объемов денежных расчетов между ними.

Крайне важное значение, как в краткосрочной, так и среднесрочной перспективе имела налоговая реформа, начавшаяся в 2000 году. Следует отметить и действия исполнительной власти, во-первых, по сокращению объемов накопленной налоговой задолженности (чему во многом способствовали благоприятная внутренняя экономическая ситуация и принятие первой части Налогового кодекса), во-вторых, по большей активности в извлечении доходов неналогового характера, прежде всего связанных с использованием государственного и муниципального имущества, а также по учету внебюджетных доходов бюджетных учреждений в составе доходов бюджетной системы.

Начиная с 1999 года происходили также процессы перераспределения доходов внутри бюджетной системы, которые привели к серьезному изменению баланса налоговых поступлений между территориальными и федеральным бюджетами в пользу последнего.

Ко второй группе тенденций можно отнести, в первую очередь, увеличение расходов бюджета расширенного правительства после их инфляционного сжатия в 1999 году на фоне роста доходов. При отсутствии серьезного повышения эффективности бюджетных расходов их индексирование приводит к консервированию существующих проблем (см. ниже) на новом, более высоком уровне бюджетных обязательств.

Важной характеристикой рассматриваемого периода стало отсутствие последовательности в проведении реформ в бюджетной сфере. Принятие Бюджетного кодекса стало существенным фактором упорядочения и повышения качества бюджетных процедур. Однако с момента вступления в силу Бюджетного кодекса серьезных продвижений в этой области осуществлено не было. Малая эффективность сети бюджетных учреждений, большие проблемы в организации закупок для государственных нужд, отсутствие механизмов действенного контроля за расходованием бюджетных средств, ограниченность горизонта планирования и ряд других проблем бюджетного процесса, связанных с отраслевыми особенностями, продолжают оставаться нерешенными.

Наконец, третья группа тенденций определяла политику распределения превышения доходов над расходами бюджетной системы и, в первую очередь, федерального бюджета. Эти тенденции формировались под влиянием, с одной стороны, необходимости

осуществлять погашение основных сумм и процентов по внешнему долгу, с другой – сдерживать постоянное лоббирование увеличения расходов при отсутствии формализованных механизмов накопления бюджетных ресурсов в периоды высоких цен на нефть.

Рассмотрим более подробно развитие указанных тенденций.

Доходы

Четыре года, последовавшие за кризисом, охарактеризовались ростом налоговых поступлений в бюджетную систему страны. Исключение составляет лишь 2001 год, когда некоторое снижение налоговых поступлений произошло из-за отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, а также сокращения ставки налога на пользователей автомобильных дорог до 1 %¹. Всего с 1999 года налоговые поступления в бюджет расширенного правительства выросли на 7,2 п.п. ВВП, т.е. более чем на 20 % в реальном выражении. Вообще говоря, лишь в 1992 году налоговые поступления составили долю ВВП большую, нежели в 2002 году – 39,2 %.

Таблица 5.1

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ после 1998 года (в % ВВП)

	1999	2000	2001	2002
Налог на прибыль	4,6 %	5,4 %	5,7 %	4,2 %
Подходный налог	2,4 %	2,4 %	2,8 %	3,3 %
НДС	5,9 %	6,2 %	7,1 %	6,9 %
Акцизы	2,3 %	2,3 %	2,7 %	2,5 %
НДПИ*	1,2 %	1,6 %	1,6 %	2,5 %
Налоги на внешнюю торговлю	1,8 %	3,1 %	3,7 %	3,0 %
Единый социальный налог**	7,1 %	7,3 %	7,1 %	7,7 %
Всего налогов (включая доходы целевых бюджетных фондов, формируемых за счет налогов и обязательных отчислений)	31,4 %	35,5 %	35,3 %	38,6 %

* До 2002 года плата за пользование недрами, отчисления на ВМСБ и акциз на нефть.

** До 2001 года отчисления в Государственный фонд занятости РФ, ПФ РФ, ФСС РФ, ФОМС РФ и территориальные ФОМС.

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, МНС РФ, расчеты авторов.

На динамику поступлений отдельных налогов оказали влияние различные факторы, названные выше. Рассмотрим подробнее эти факторы и количественные оценки изменений в поступлении налогов.

Важное положительное значение для доходной части бюджетной системы имела сложившаяся после 1999 года конъюнктура цен на товары традиционного российского экспорта – нефть, газ, цветные металлы и лес. По нашим оценкам, в налоговых поступлениях бюджета расширенного правительства (включая доходы целевых бюджетных фондов, формирующихся за счет налогов) доля, представленная в табл. 5.2, объяснялась отклонением цен на нефть от значения долгосрочной средней цены на нефть марки Brent 19 долларов за баррель²:

¹ Поступления этих двух оборотных налогов в 2000 году составили примерно 3,4% ВВП, тогда как в 2001 году поступления НПА составили 0,2% ВВП.

² См.: Золотарева А., Дробышевский С., Синельников С., Кадоchnikов П. Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ. Серия «Научные труды ИЭПП». М.: ИЭПП, 2001. №27Р.

Доля налоговых поступлений от превышения цены на нефть марки Brent над величиной в 19 долларов за баррель³

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
В % налоговых поступлений	2.90 %	1.90 %	-1.50 %	-0.10 %	-6.80 %	-1.30 %	8.60 %	5.10 %	4.40 %
В % ВВП	0.38 %	0.23 %	-0.17 %	-0.01 %	-0.78 %	-0.09 %	0.87 %	0.49 %	0.44 %

Источник: расчеты авторов.

Таким образом, начиная с 2000 года значительная часть налоговых поступлений объяснялась превышением фактических цен на нефть над долгосрочными средними значениями⁴. Следует отметить, что цены на нефть оказывают воздействие на доходы бюджетной системы не только непосредственно через рост поступлений соответствующих налогов (экспортных пошлин, НДС, акцизы на нефтепродукты), но и через общий рост совокупного спроса.

Другим важным фактором, оказавшим положительное влияние на уровень налоговых поступлений бюджетной системы, явилось улучшение финансового положения предприятий внутри страны, связанное с оживлением производства, развитие импортозамещающих процессов и рост эффективности экспорта в связи с низким реальным курсом рубля, а также рост реальных доходов населения. Рост реальной прибыли предприятий составил в 2000 г. 30% по сравнению с 1999 годом, а реальный рост поступлений по налогу на прибыль – 32%. Однако в 2001 г. было зафиксировано падение прибыли на 18,6%, в 2002 году на 21,3%. Поступления налога на прибыль в 2001 г. увеличились на 14,3%, а в 2002 г. снизились на 15,7%. Реальные доходы населения в 2000 году выросли на 9,1%, в 2001 на 8,5%, а в 2002 на 8,8%. Произошел рост товарооборота в реальном выражении в 2000 г. на 8,6%, в 2001 г. на 9,7% и в 2002 г. на 6,2%.

Следующий фактор – налоговая реформа, которая стала одним из наиболее серьезных и глубоких преобразований, осуществленных в послекризисный период. Полностью весь спектр эффектов, связанных с изменениями, внесенными в рамках налоговой реформы⁵, может проявиться лишь в существенно более длительной перспективе. Однако можно выделить ряд новаций, имевших существенное значение уже в течение рассматриваемого периода.

Прежде всего это рост поступлений подоходного налога сразу после установления единой ставки, равной 13 %. Поступления подоходного налога в течение двух лет (2001 и 2002) увеличились в реальном выражении почти на 20 % в год, или почти на 1 п.п. ВВП в 2002 году по сравнению с 2000 г. (см. табл. 5.1). Несомненно, свой вклад в положительную динамику подоходного налога внес общий рост экономики, а следовательно, и совокупных доходов населения, но очевидна и тенденция постепенной легализации доходов физических лиц, на которую, собственно, и была нацелена налоговая реформа⁶.

Существенное снижение ставки налога на прибыль (с 35 до 24 %), сопровождавшееся изменением структуры и объема (в сторону увеличения) затрат, принимаемых к вычету при определении налоговой базы, отменой практически всех

³ Отрицательные значения соответствуют доле налоговых поступлений, которая была недополучена бюджетной системой в связи с тем, что среднегодовая цена на нефть была ниже 19 долларов за баррель.

⁴ В течение 2002 года цены на нефть подверглись значительным колебаниям и опускались до уровня ниже заложенного при расчете показателей федерального бюджета, что негативно сказалось на налоговых поступлениях бюджетной системы, однако все же они были выше многолетней средней цены, равной 19 долларов.

⁵ Более подробно об этом см. в гл. 6.

⁶ Более подробно смотрите в гл. 6, а также в работе С. Синельникова-Мурылева, С. Баткибекова, П. Кадочкикова, Д. Некипелова «Оценка результатов реформы подоходного налога» (М.: ИЭПП, 2002).

льгот, включая инвестиционную, а также рядом других положений на фоне общего снижения сальдо финансовых результатов работы предприятий в 2002 году, оказало негативное воздействие на поступления налога на прибыль. Снижение их уровня составило в реальном выражении 25 % в 2002 году (когда вступила в действие соответствующая статья Налогового кодекса) по сравнению с 2001 годом или на 1,5 п.п. ВВП (см. *табл. 5.1*).

Замена платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть и газовый конденсат налогом на добычу полезных ископаемых оказала серьезное положительное воздействие на налоговые поступления, рост которых составил почти 1 п.п. ВВП (см. *табл. 5.1*).

Еще одним существенным фактором улучшения ситуации с налоговыми поступлениями стало сокращение, начиная с 1999 года, прироста задолженности в консолидированный бюджет⁷ (см. *табл. 5.3*). Важным фактором, повлиявшим на снижение прироста задолженности, помимо улучшения финансовой ситуации в экономике, стала политическая стабилизация и появление у налогоплательщиков ощущения комплексности и последовательности в действиях налоговых органов по сокращению недоимки. Значительные усилия были предприняты по реструктуризации накопленной налоговой задолженности (при соблюдении текущей налоговой дисциплины), а также по применению процедур банкротства и иных административных методов, что выразилось в сокращении доли недоимки (см. *табл. 5.3*).

Таблица 5.3

Задолженность по налогам в консолидированный бюджет

	1999	2000	2001	2002
Годовой прирост задолженности в долях ВВП	1,3 %*	1,2 %	0,1 %	0,4 %
Доля недоимки в задолженности	91 %	79 %	52 %	40 %

* Оценка.

Источник: МНС РФ, расчеты авторов.

Важным направлением активизации деятельности исполнительной власти как на федеральном, так и на территориальном уровнях являлось получение доходов от государственного и муниципального имущества. Главными источниками увеличения этого вида доходов стал рост прибыли ГУП и МУП, перечисляемой в бюджеты соответствующего уровня, сумм дивидендов по акциям, находящимся в государственной собственности, а также учет внебюджетных доходов бюджетных учреждений, включая органы власти всех уровней.

Таблица 5.4

Доходы от государственной и муниципальной собственности и деятельности, в % ВВП

	1999	2000	2001	2002
Консолидированный бюджет	0,5 %	0,9 %	1,4 %	1,4 %
Федеральный бюджет	0,1 %	0,4 %	0,7 %	0,7 %

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов.

⁷ Как отмечалось в гл. 3, до 2001 года достоверные данные о задолженности в социальные внебюджетные фонды отсутствуют, так как поступления в них контролировались не Министерством РФ по налогам и сборам, а непосредственно фондами. В *табл. 5.3* приводится задолженность в консолидированный бюджет РФ (для сопоставимости без учета внебюджетных фондов). В этой связи рост задолженности в консолидированный бюджет в 2002 году частично объясняется включением поступлений ЕСН по ставке 14% в федеральный бюджет и включением задолженности по ЕСН в состав задолженности перед федеральным бюджетом.

И, наконец, еще одним фактором, оказавшим влияние на распределение доходов внутри бюджетной системы между различными ее уровнями, явилось изменение нормативов отчислений отдельных налогов в течение всего периода с 1999 года. Причем, если в 1999 году это было связано с прямым желанием правительства Примакова увеличить долю налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет⁸ (что было осуществимо вследствие коалиционного характера кабинета и его поддержки в Государственной Думе), то с момента начала налоговой реформы такие меры вкупе с изменением объемов финансовой помощи были призваны компенсировать доходы того или иного уровня власти, выпадающие вследствие отмены некоторых налогов или снижения их ставок⁹.

Изменения нормативов отчислений в итоге привели к тому, что в отличие от периода с 1993 по 1998, когда превышение налоговых доходов в территориальных бюджетах над их уровнем в федеральном бюджете колебалось между 0,6 п.п. ВВП в 1995 г. и 3,5 п.п. ВВП в 1998 году, начиная с 1999 года, баланс коренным образом изменился. В 2002 году налоговые поступления в федеральный бюджет превышали (без учета поступлений ЕСН) налоговые поступления в территориальные бюджеты на 2,2 п.п. ВВП, или более чем на 10 % (см. *Приложение*). При этом происходил параллельный процесс наращивания финансовой помощи регионам из федерального бюджета.

Расходы

Принятие нереалистичного в существовавшей макроэкономической ситуации федерального бюджета на 1999 год с заниженным прогнозом инфляции и ВВП, о чем говорилось выше, привело к тому, что уровень реальных расходов всей бюджетной системы в 1999 году сократился¹⁰. Прежде всего это коснулось тех отраслей, где высока доля заработной платы, а именно отраслей социальной сферы.

Общие расходы в бюджете расширенного правительства упали в 1999 году на 3,5 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 1998 года. Это сжатие расходов в значительной степени пришлось на территориальные бюджеты, общие расходы которых сократились на 2 п.п. ВВП. В то же время расходы внебюджетных фондов снизились на 1,3 п.п. ВВП, а расходы федерального бюджета – на 1 п.п. ВВП. В 2000 году расходы бюджета расширенного правительства упали еще на 0,6 п.п. ВВП по сравнению с предшествующим годом, однако среди его составляющих снизились только расходы внебюджетных фондов на 0,7 п.п. ВВП, а для расходов федерального и территориальных бюджетов наблюдался рост на 0,3 и 0,2 п.п. ВВП соответственно. В следующем, 2001 году, расходы внебюджетных фондов и в целом бюджета расширенного правительства оставались на уровне 2000 года, а расходы федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ продолжили рост на 0,6 п.п. ВВП каждый.

В итоге расходы федерального бюджета практически вышли на уровень 1998 года уже в 2001 году. Расходы территориальных бюджетов сравнялись с уровнем 1998 года в 2002 году. В этом же году расходы федерального бюджета и всего бюджета расширенного

⁸ В соответствии с законом о федеральном бюджете на 1999 год, а также поправками к законам о подоходном налоге и налоге на прибыль с 1 апреля 1999 года в бюджеты субъектов Российской Федерации вместо 25% стало зачисляться 15% поступлений НДС, подоходный налог по ставке 3% стал зачисляться в федеральный бюджет, а федеральная и региональная ставки налога на прибыль были непропорционально снижены с 13 до 11% и с 22 до 19% соответственно.

⁹ Более подробно об изменениях в налоговой системе, а также об изменениях нормативов отчислений налогов см. в гл. 6 и гл. 7, посвященной анализу межбюджетных отношений.

¹⁰ Поскольку принятие территориальных бюджетов происходит лишь после принятия федерального бюджета и во многом зависит от закладываемых в него параметров, многие тенденции, характерные для федерального бюджета, дублируются на нижестоящих уровнях бюджетной системы.

правительства выросли по сравнению с 2001 годом на 1 п.п. ВВП и на 3,9 п.п. ВВП соответственно, расходы внебюджетных фондов увеличились на 1,5 п.п. ВВП.

В структуре расходов бюджетов всех уровней следует отметить динамичное изменение расходов на социальную сферу. В бюджете расширенного правительства расходы на социальную политику сократились в 1999 году на 2,1 п.п. ВВП по сравнению с 1998 годом. Среди составляющих бюджета расширенного правительства сильнее всего этот вид расходов уменьшился во внебюджетных фондах – на 1,1 п.п. ВВП, в федеральном и территориальных бюджетах расходы на социальную политику упали на 0,4 п.п. и 0,2 п.п. ВВП соответственно. В территориальных бюджетах и внебюджетных фондах расходы на здравоохранение и физическую культуру снизились, соответственно, на 0,3 п.п. и 0,2 п.п. ВВП, а в целом в бюджете расширенного правительства это снижение составило 0,7 п.п. ВВП. Следует также отметить сокращение в территориальных бюджетах в 1999 году расходов на образование на 0,6 п.п. и 1,0 п.п. ВВП по сравнению с 1998 годом.

После общего сжатия расходов в 1999 году и выравнивания их в 2000 году наблюдается интенсивный рост расходов в 2001—2002 годах. Сильнее всего увеличились социальные расходы. Расходы на социальную политику в процентном выражении к ВВП в федеральном бюджете в 2002 году достигают уровня 1998 года, в территориальных бюджетах этот вид расходов превышает уровень 1998 года на 0,2 п.п. ВВП. В бюджете расширенного правительства расходы на социальную политику в 2002 году оказываются лишь на 0,4 п.п. ВВП ниже величины 1998 года, а расходы на здравоохранение и физическую культуру – на 0,3 п.п. ВВП, несмотря на падение в 1999 году на 0,7 п.п. ВВП. Расходы на образование в территориальных бюджетах оказываются ниже уровня 1998 года на 0,2 п.п. ВВП, однако, ввиду роста этого вида расходов в федеральном бюджете в целом за период с 1998 года по 2002 год на 0,3 п.п. ВВП, расходы на образование в консолидированном бюджете превышают свой уровень 1998 года.

Более чем на треть в процентном выражении к ВВП сокращаются расходы на жилищно-коммунальное хозяйство в территориальных бюджетах по сравнению с 1998 годом. В полтора раза (в процентах от ВВП) возрастают расходы по разделу «Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика» в территориальных бюджетах, но более чем в два раза эти расходы сокращаются во внебюджетных фондах за период с 1998 года по 2002 год, что является следствием ликвидации с 2001 года федерального дорожного фонда и процесса консолидации внебюджетных территориальных дорожных фондов в территориальные бюджеты. В бюджете расширенного правительства расходы по данному направлению после непрерывного сокращения оказываются в 2002 году ниже уровня 1998 года на 2,0 п.п. ВВП.

Общее улучшение ситуации с доходами в бюджетной сфере позволило государству все послекризисные годы сводить бюджеты не только без дефицита, чего не было на протяжении всего периода рыночных реформ, но и с существенным профицитом. Однако повышение эффективности государственных расходов, необходимость приведения социальных обязательств в соответствие с возможностями государства – о чем говорилось ранее – все более настоятельно требовали кардинальной реформы расходов.

Принятие, во многом под давлением международных финансовых организаций, в 1998 году Бюджетного кодекса, вступившего в силу с 1 января 2000 года, стало существенным продвижением в области бюджетной реформы¹¹. Новый документ был призван объединить в себе положения, регламентирующие не только общие принципы, но и все основные институты бюджетного законодательства.

¹¹ Более подробно описание истории разработки и принципов БК представлено в работе: *Золотарева А.* Совершенствование процедур разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета (в т.ч. проблемы статуса внебюджетных фондов в системе государственных финансов) (опубликована в Интернете на сайте ИЭПП: www.iet.ru).

До разработки Бюджетного кодекса в Российской Федерации не существовало кодифицированного акта, регулирующего бюджетные правоотношения, а принятые в 1991 году Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и в 1993 году Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органами государственной и исполнительной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» значительно устарели и уже не соответствуют действующей Конституции и потребностям российского государства на современном этапе.

Вследствие этого явного несоответствия процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета начиная с 1995 г. регулировался разовыми законами «О порядке внесения, рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете», принимаемыми отдельно на каждый финансовый год. И хотя эти нормативные акты носили временный характер и регламентировали лишь парламентскую стадию бюджетного процесса, ежегодная корректировка соответствующих бюджетных процедур с учетом выявившихся на практике недостатков позволила постепенно оптимизировать их правовое регулирование.

Кроме указанных законов с более или менее широким предметом регулирования, существовал ряд законов по частным вопросам бюджетного права, характеризующихся неравноценным качеством, несовершенством понятийного аппарата и взаимной противоречивостью, что было обусловлено слабостью базовых законов по бюджетным вопросам¹².

Помимо федерального законодательства, на момент разработки Бюджетного кодекса существовал большой массив законодательных актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующих бюджетное устройство и бюджетный процесс на соответствующих территориях. Эти законодательные акты имели различную форму (общий или специфический характер), разную степень охвата бюджетных правоотношений, но, как правило, воспроизводили недостатки, присущие федеральному законодательству в этой области.

В целом правовое регулирование бюджетного процесса было неравномерным: одни его стадии были разработаны лучше, другие — неизмеримо хуже. Так, в бюджетном законодательстве практически полностью отсутствовали нормы, регламентирующие процесс исполнения бюджетов, контроля за исполнением бюджетов, ответственность за нарушение бюджетных обязательств¹³.

Принятый Бюджетный кодекс устанавливает правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, положения субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

В результате Бюджетный кодекс представляет собой новый кодифицированный законодательный акт, подробно регламентирующий не только общие принципы, но и все основные институты бюджетного законодательства, и состоящий из 5 частей, 28 глав и 307 статей.

¹² Среди них следует упомянуть: Закон РФ от 13.11.92 №3891-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации», Закон от 11.01.1995 г. №4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Закон от 15.08.1996 г. №115-ФЗ «О бюджетном классификации», Закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

¹³ На законодательном уровне даже не была закреплена казначейская система исполнения бюджетов: Федеральное казначейство действовало на базе указа Президента № 1556 от 08.12.1992 г., при этом даже не была отменена норма ст. 15 Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», устанавливающая банковскую систему исполнения бюджета.

К числу наиболее важных преобразований, которые оказали воздействие на формирование и функционирование бюджетной системы, осуществление бюджетного процесса в России, можно, в частности, отнести: *более четкую регламентацию межбюджетных процедур*, в частности, распределение доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации, разграничение расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы и разработку порядка передачи расходов и доходов бюджетов, форм финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, форм взаимоотношений федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации; *повышение открытости процесса оставления бюджета* путем увеличения перечня документов, сопровождающих проект бюджета; *более четкую процедуру регламентации бюджетной классификации*, позволившую на данном этапе повысить возможность контроля за расходованием бюджетных средств; и, наконец, одно из самых важных – *упорядочение механизмов осуществления различных видов государственных расходов*, в частности, установление списка бюджетных инструментов, порядка их использования и отражения в бюджете.

Помимо упомянутой детальности правового регулирования, важной новацией Бюджетного кодекса является то, что большинство его норм распространяется не только на отношения, возникающие в процессе подготовки, утверждения, исполнения и осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, но также и на соответствующие отношения, возникающие на нижестоящих уровнях бюджетной системы. Действовавший до принятия Бюджетного кодекса Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органами государственной и исполнительной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» почти не стеснял органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в осуществлении собственной бюджетной политики. К сожалению, широта предоставленных бюджетных прав не всегда использовалась региональными и местными властями с должной эффективностью и зачастую приводила к неуклонному росту бюджетного дефицита, перекачиванию государственных средств в различного рода внебюджетные фонды, не поддающиеся контролю со стороны представительных органов. Известно, что принятие российской Конституции 1993 года имело своим следствием некоторое нарушение баланса властей в пользу исполнительной ветви власти. Но если на федеральном уровне негативное воздействие этого дисбаланса отчасти нейтрализовывалось прореформистскими настроениями Президента и Правительства (по крайней мере, по сравнению с Думой), то в регионах победившие на губернаторских выборах антидемократические силы зачастую использовали сосредоточенные в их руках властные полномочия для проведения разорительной для бюджета популистской политики или просто самообогащения за счет налогоплательщиков. При этом регионы, грубо нарушающие основные принципы бюджетного права, продолжали получать финансовую помощь из федерального бюджета.

Эти негативные явления побудили федерального законодателя значительно расширить перечень обязательных для субъектов Федерации и муниципальных образований требований к организации бюджетного процесса. Это выразилось во включении в Бюджетный кодекс норм, подробно регламентирующих вопросы формирования и исполнения региональных и местных бюджетов и внебюджетных фондов, устанавливающих пределы дефицита и долга соответствующих бюджетов¹⁴.

¹⁴При этом разработчики Бюджетного кодекса столкнулись с определенными сложностями юридического характера, связанными с тем, что согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся только федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития. При этом в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции по вопросам, не отнесенным Конституцией к предметам ведения Российской Федерации или к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, последние осуществляют собственное правовое регулирование,

Включение в Бюджетный кодекс вопросов формирования, утверждения и исполнения региональных и местных бюджетов привело к тому, что большинство его тематических разделов излагаются по следующей схеме: сначала общие положения, затем специальные главы, посвященные специфике действия общих положений на федеральном, региональном и местном уровнях. К числу несомненных достоинств Бюджетного кодекса следует отнести то, что подавляющее большинство его норм являются нормами прямого действия и не требуют конкретизации в подзаконных актах.

Вступление в силу Бюджетного кодекса совпало с существенным улучшением бюджетной ситуации и политической стабилизацией в стране. Весь комплекс благоприятных факторов, сложившихся в конце 90-х — начале 2000-х гг., привел к ряду безусловно положительных результатов. В частности, начиная с 1999 года, потеряла свою остроту проблема роста кредиторской задолженности бюджетов разного уровня во многом в связи с общим перевыполнением планируемых показателей, но также благодаря упорядочению бюджетного процесса в связи со вступлением в силу Бюджетного кодекса¹⁵.

В то же время не решен ряд существенных проблем, к которым относятся как те, которые не были решены Бюджетным кодексом, так и те, которые накопились с момента его вступления в силу. К ним в первую очередь необходимо отнести: несоответствие существующим потребностям набора инструментов планирования исполнения и контроля за исполнением бюджета, неурегулированность вопросов статуса внебюджетных доходов бюджетных учреждений, ограниченность возможности участия организаций различных организационно-правовых форм в процессе предоставления общественных услуг и некоторые другие.

После разработки и принятия Бюджетного кодекса тема реформирования бюджетной системы и бюджетного процесса отошла на второй план, и в 1999–2000 годах центральными вопросами были налоговая реформа и пересмотр соотношения доходов между федеральным и региональным бюджетами в рамках реформы межбюджетных отношений. В 2001 году тема реструктуризации расходов федерального бюджета была вновь актуализирована: в конце 2000 – начале 2001 года на основе целей и задач, вытекающих из Бюджетного послания Президента РФ Правительством была подготовлена Концепция государственной бюджетной политики в области расходов¹⁶. К сожалению,

включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Из этого можно сделать вывод, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе осуществлять самостоятельное правовое регулирование вопросов, связанных с формированием, утверждением и исполнением собственных бюджетов. Однако помимо федерального бюджета к ведению Российской Федерации в соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции относится «финансовое регулирование». Очевидно, что такое регулирование невозможно без установления общих принципов бюджетного законодательства, правовых основ функционирования единой бюджетной системы Российской Федерации, осуществления бюджетного процесса в Российской Федерации. Поэтому перечисленные вопросы правомерно включены в предмет регулирования Бюджетного кодекса.

¹⁵ Отметим, что проблема кредиторской задолженности бюджетной системы крайне многогранна. В частности, важно понимать, что само понятие бюджетной задолженности не имеет утвердившегося определения. В нее могут быть включены обязательства бюджетной системы, вытекающие из недофинансирования утвержденных законом показателей или в рамках субсидиарной ответственности, а также обязательства публично-правового характера. В настоящем случае имеется в виду узкое определение бюджетной задолженности, как задолженности по финансированию установленных бюджетом показателей. В частности, по оценкам Экономической экспертной группы, такого рода задолженность сократилась с конца 1998 года с 42 млрд рублей практически до 0. Более подробно проблемы истории возникновения, количественной оценки, методов погашения и профилактики возникновения в будущем кредиторской задолженности бюджета рассматриваются в работе серии «Научные труды ИЭПП» «Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения» (М. ИЭПП, 2003. №54Р).

¹⁶ Концепция была разработана в соответствии с Планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 годы, а также с учетом положений и результатов реализации Программы экономии государственных расходов (Постановление Правительства

несмотря на активное обсуждение этой проблемы общественностью, подготовку ряда законодательных проектов и т.д., значительного продвижения в этой области (и даже утверждения Концепции на каком-либо уровне) достичь не удалось.

Повышение эффективности бюджетных расходов прежде всего связано с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. Проблемы, на решение которых была нацелена указанная Концепция, были сгруппированы вокруг семи направлений, причем все мероприятия, которые предполагалось осуществить по различным бюджетным отраслям, относились к одному из этих направлений.

Первое направление включает комплекс мер по обеспечению полного финансирования обязательств, принятых на себя государственными органами власти федерального и регионального уровней, а также органами местного самоуправления. В связи с этим требуется планомерная работа по инвентаризации бюджетных обязательств, в особенности в социальной сфере. Итогом подобной инвентаризации должна стать выработка предложений по отмене тех нормативных актов, финансирование которых не способствует устойчивому росту экономики и социальной сферы и ложится бременем на бюджетную систему.

Второе направление предполагает внедрение программно-целевого принципа при планировании и исполнении бюджета. В рамках данного направления необходимо разработать и внедрить систему распределения бюджетных средств по межведомственным программам, нацеленным на решение острых социальных и экономических проблем. При этом, дабы исключить простор для отраслевого лоббизма, необходимо установить строго конкурентные принципы отбора программ для бюджетного финансирования, внедрить систему институционального и индивидуального контрактирования органов государственной власти и их сотрудников, установить систему оценки эффективности осуществления программ. Исключительно важным в данной связи является приоритет среднесрочного планирования, который позволил бы зафиксировать источники и объемы финансирования программ на несколько лет, чтобы избежать их недофинансирования в будущем.

Третьим направлением является совершенствование методов осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. Необходимо перевести финансирование закупок и подряда для государственных и муниципальных нужд на конкурсную основу и одновременно создать необходимые условия для честной конкуренции в рамках таких конкурсов.

Четвертым важнейшим направлением является реформирование системы государственных и муниципальных унитарных, казенных предприятий и бюджетных учреждений. Смысл подобной реформы заключается в сокращении государственного сектора при одновременном повышении его эффективности. Реформа сети бюджетных учреждений представляет собой часть более общего вопроса реструктуризации государственного сектора экономики. Цель подобной реформы заключается в сокращении бюджетной сети при одновременном повышении ее эффективности путем перевода значительной части бюджетных организаций со сметного финансирования на конкурентное финансирование конечных результатов их деятельности, сопровождаемое в ряде случаев поэтапным сокращением бюджетной составляющей финансирования. Это, прежде всего, касается отраслей социальной сферы, в особенности здравоохранения и образования. Реформируемые организации, относящиеся к социальной сфере, должны участвовать на конкурсной основе в распределении бюджетных средств и нести полную ответственность по своим обязательствам. Бюджетные организации, оставшиеся на сметном финансировании, потеряют при этом какую бы то ни было финансовую самостоятельность и право распоряжаться внебюджетными доходами. Серьезным

препятствием подобной реформе являлось и является отраслевое лоббирование, которое активно оппонирует любым более или менее серьезным изменениям в этой сфере (подробнее см. ниже).

Пятое направление реформирования бюджетного процесса – совершенствование отчетности. В рамках данного направления предполагается установить полный охват государственных и муниципальных операций с бюджетными и внебюджетными средствами, а также усовершенствовать бюджетную классификацию с целью повышения прозрачности операций с бюджетными средствами.

Шестое направление включает в себя мероприятия по установлению объективных ориентиров для определения ассигнований. Требуется перейти к нормативам минимально необходимого финансирования государственных и муниципальных услуг от нормативов содержания сети учреждений социальной сферы, а в дальнейшем и по иным видам бюджетных расходов. Важнейшими условиями эффективности такой системы нормативов являются принцип подушевого финансирования, когда возмещение государственных и муниципальных услуг происходит в соответствии с количеством реципиентов этих услуг, фиксирование доли софинансирования нормативов из бюджетов различного уровня, определение граждан, предоставление услуг которым должно осуществляться на безвозмездной основе и на основе критериев нуждаемости и, наконец, обеспеченность нормативов достаточным уровнем финансирования.

Седьмым направлением является совершенствование механизмов казначейского исполнения и контроля за расходованием бюджетных средств и их распространение на субфедеральный уровень.

Если рассматривать основные цели и задачи бюджетной политики по бюджетным отраслям, то можно выделить следующие направления реформирования.

Государственное управление, международная деятельность и судебная власть. Основными целями бюджетной политики в области осуществления всех видов властных полномочий на всех уровнях Федерации является эффективное расходование бюджетных средств путем перехода к планированию и использованию соответствующих средств на основе целевых индикаторов, ориентированных на достижение определенных количественно выраженных результатов. В области международной деятельности необходимо обеспечить соответствие расходов на ее осуществление целям и задачам внешней политики государства, а также эффективное управление зарубежной государственной собственностью. В области судебной власти важнейшим направлением является обеспечение объективности правосудия и своевременного его осуществления путем установления финансовой независимости судов и рационализации расходов на судебную систему.

Достижение данных целей может быть осуществлено путем решения комплекса следующих задач:

усовершенствование структуры и функций федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления и разработка на этой основе четкой системы критериев оценки эффективности и результативности их функционирования;

внедрение системы институциональных и индивидуальных контрактов, основанных на разработанной системе критериев, для повышения эффективности функционирования всех звеньев государственного и муниципального аппарата;

повышение эффективности управления государственным имуществом за границей и разработка концепции, определяющей основные принципы такого управления на долгосрочную перспективу;

совершенствование структуры государственных органов за границей и сокращение избыточного государственного аппарата в странах, не являющихся носителями стратегических приоритетов внешнеэкономической политики государства;

рационализация использования материальной базы судебной системы.

Национальная оборона и правоохранительная деятельность. Основными целями реформы системы финансирования бюджетных расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства являются обеспечение обороноспособности при эффективности расходов, создание механизмов контроля, в том числе гражданского, повышение социальной обеспеченности военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и увольняемых со службы.

Усилия в данной сфере должны быть сконцентрированы на решении таких задач, как:

преобразование системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом, включающее приоритетное комплектование соединений и частей постоянной готовности военнослужащими, поступившими на военную службу в добровольном порядке, при сохранении призыва для подготовки и накопления военнообученных мобилизационных ресурсов в соединениях и частях сокращенного состава и учебных центрах;

перевод всех видов продовольственного, вещевого и торгово-бытового обеспечения, а также иных неденежных форм обеспечения и льгот, в денежную форму и их консолидация в единую форму оплаты;

вывод из состава Вооруженных Сил организаций невоенного характера с последующей их ликвидацией или приватизацией;

установление принципов открытости бюджета на национальную оборону и правоохранительную деятельность для целей гражданского контроля;

формирование единой системы тылового обеспечения, а также расходов на военное образование и здравоохранение, ликвидация дублирующих учреждений военного образования и здравоохранения;

совершенствование процедур найма гражданского персонала путем распространения методов индивидуального контрактирования;

совершенствование порядка закупок предметов снабжения, продовольствия, заказов НИОКР, иной продукции и услуг невоенного характера, унифицированного для Вооруженных Сил с применением тендерных процедур.

Реальный сектор экономики. Целями бюджетной политики в реальном секторе экономики должны стать развитие конкурентных основ деятельности в отраслях экономики, сокращение и поддержание инфраструктуры в необходимом для эффективного осуществления государственных и муниципальных функций объеме, развитие приоритетных направлений научных исследований, отвечающих требованиям современной экономики.

Осуществление такой бюджетной политики возможно путем решения следующих задач:

сокращение объема бюджетных средств, направляемых на прямое субсидирование отраслей экономики;

совершенствования методов закупок товаров, услуг и подряда для государственных нужд с целью усиления конкурентных основ распределения бюджетных средств;

направление бюджетных расходов на финансировании исследований, способствующих развитию экономического и научного потенциала государства;

отказ от дотирования неэффективных производств и выделения средств на реализацию отраслевых тарифных соглашений;

внедрение современных методов размещения на конкурсной основе бюджетных средств, предусмотренных на инвестиции в отрасли промышленности, энергетику и строительство;

переход на осуществление непосредственной финансовой поддержки граждан на приобретение или строительство жилья вместо прямых инвестиций в жилищное строительство;

переход к методу финансирования издержек транспортных организаций, основанному на адресной оплате категорий лиц, пользующихся льготами, а также к выделению денежной компенсации таким лицам;

отказ от поддержки коммерчески окупаемых проектов и исключение присутствия государства в потенциально конкурентных между собой инвестиционных проектах;

рационализация государственных программ поддержки сельского хозяйства и повышения прозрачности государственных операций в данной области;

поэтапный перевод учреждений коммунальной инфраструктуры в частный сектор.

Социальная сфера. Основными целями бюджетной политики в социальной сфере должны быть следующие.

В области здравоохранения – улучшение качества жизни и здоровья путем повышения уровня профилактики и повышение эффективности использования ресурсного потенциала системы здравоохранения.

В области образования – повышение качества образования и формирование конкурентных основ предоставления образовательных услуг частными, государственными и муниципальными организациями.

В области культуры, искусства и СМИ – обеспечение участия граждан в культурной жизни: пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям, обеспечение сохранения историко-культурного наследия, поддержка культурного творчества.

В области социальной политики – повышение уровня жизни населения и предоставление адресной помощи малообеспеченным гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Достижение подобных целей может быть обеспечено путем разрешения первоочередных задач, к которым относятся:

обеспечение финансовых основ государственных гарантий медицинского обслуживания населения и взаимодействия системы здравоохранения с системами социальной защиты населения;

реструктуризация сети бюджетных учреждений социальной сферы, включая передачу в собственность субъектов Российской Федерации отдельных федеральных учреждений, деятельность которых связана главным образом с решением региональных социокультурных задач;

проведение реорганизации системы бюджетных учреждений и реформирование их правового статуса;

переход на подушевой принцип бюджетного финансирования предоставления социальных услуг;

осуществление адресной поддержки учащихся на основе академических успехов, с одной стороны, и нуждаемости – с другой;

Государственный долг. В области управления государственным долгом Российской Федерации должно быть обеспечено снижение долгового бремени на экономику страны и расходов федерального бюджета, связанных с погашением и обслуживанием государственного долга РФ, с учетом будущего графика платежей, и направление высвобождающихся средств на социально-экономическое развитие, достижение

оптимального соотношения между объемами внутреннего и внешнего долга РФ, обеспечивающего минимальную стоимость заимствования и обслуживания долга, формирование временной структуры государственного долга РФ, обеспечивающей равномерное распределение расходов на обслуживание и погашение долга в будущем, обеспечение сбалансированности фискальной и денежно-кредитной политики, расширение возможностей использования государственных долговых бумаг для целей денежно-кредитной политики.

Финансовая помощь бюджетам других уровней. К целям бюджетной политики в области финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней относится выравнивание социально-экономического развития регионов.

Достижение данных целей может быть осуществлено решением следующих задач:

повышение прозрачности и справедливости системы распределения финансовой помощи;

конкретизация и закрепление на законодательном уровне порядка и условий выделения трансфертов из ФФПР регионам;

утверждение процедуры внешнего финансового управления в высокودотационных регионах;

стимулирование повышения эффективности налоговой и бюджетной политики региональных властей;

объективизация расчета трансфертов, проводимого на объективных общедоступных статистических показателях.

Наибольшего прогресса из всех указанных направлений за последние два года удалось достичь в области совершенствования казначейских процедур исполнения бюджета. Во многом это связано с тем, что на решение проблем развития Федерального казначейства была нацелена соответствующая федеральная программа¹⁷, финансирование которой осуществлялось за счет средств займа Всемирного банка.¹⁸ Радикального же продвижения по другим вопросам осуществлено не было.

Лишь в 2003 году тема бюджетных реформ была вновь поднята и рассмотрена Правительством. В рамках этой работы сотрудниками ИЭПП был подготовлен концептуальный документ «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.». Ниже в соответствии с указанным документом мы более конкретно рассмотрим вопросы, связанные с реформированием бюджетной сферы.

Первоочередными задачами, без решения которых невозможно говорить о повышении эффективности бюджетного сектора, являются, во-первых, оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств в краткосрочной перспективе и, во-вторых, реорганизация бюджетных учреждений, которая предполагает внедрение новых механизмов бюджетного финансирования, обеспечение возможности предоставления государственных услуг за счет бюджетных средств организациями, осуществление комплекса мер, направленных на изменение порядка осуществления бюджетными учреждениями деятельности, приносящей доход.

На первом, подготовительном, этапе реструктуризации бюджетного сектора необходимо осуществление оптимизации сети получателей средств федерального бюджета. В связи с этим необходимо реализовать следующие меры.

¹⁷ Программа развития органов Федерального казначейства утверждена Постановлением Правительства 23 июня 1999 года № 677.

¹⁸ Соглашение о привлечении займа Международного банка реконструкции и развития для финансирования проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации» было заключено 31 июля 2002 года и вступило в силу 2 октября 2002 года.

Следует ликвидировать практику исполнения функций распорядителя средств федерального бюджета иными организациями, нежели федеральные органы государственной власти. Необходимо осуществить инвентаризацию учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, с незначительной штатной численностью сотрудников, и ликвидировать их с передачей полномочий учреждениям, имеющим аналогичную административную подчиненность и действующим на данной территории или же выполняющим аналогичные функции, но действующим на соседних территориях.

Необходимо провести инвентаризацию реестров получателей бюджетных средств по главным распорядителям с целью выявления параллельно функционирующих государственных организаций со сходным профилем деятельности, имеющих различную административную подчиненность и включенных в реестры бюджетополучателей различных главных распорядителей. После инвентаризации таких учреждений необходимо принять решение об их объединении или преобразовании в иную организационно-правовую форму, а также осуществить передачу тех организаций, которые остаются в составе бюджетной сети, в административное подчинение соответствующих профильных министерств и ведомств.

Важным недостатком существующей бюджетной сети является осуществление функций распорядителя бюджетных средств организациями, относящимися к другому уровню государственной власти. Необходимо проинвентаризировать наличие таких распорядителей и прекратить существующую практику путем передачи функций распорядителей бюджетных средств организациям, административно подчиняющимся главным распорядителям бюджетных средств, в чей реестр они входят, или путем делегирования соответствующих полномочий органам власти других уровней, реализуемых в пределах и за счет предоставленных на эти цели субвенций.

В рамках осуществления регулярного мониторинга главные распорядители бюджетных средств должны представлять информацию в Министерство финансов Российской Федерации по показателям, характеризующим структуру сети получателей бюджетных средств, находящихся в их ведении.

Основополагающими задачами реорганизации бюджетных учреждений и изменения системы финансирования являются расширение разнообразия применяемых форм бюджетного финансирования; обеспечение возможности предоставления общественных услуг за счет бюджетных средств организациями различных организационно-правовых форм; ликвидация практики принятия обязательств сверх лимитов бюджетных средств, приводящих к возникновению обязательств бюджета перед поставщиками работ и услуг бюджетных учреждений в рамках субсидиарной ответственности.

Ограничение правоспособности бюджетных учреждений. С этой целью необходимо внести изменения в правоспособность бюджетных учреждений, ограничивающие возможность принятия обязательств, не предусмотренных сметой доходов и расходов, утвержденной в установленном порядке. В настоящее время Гражданский кодекс признает законными сделки бюджетных учреждений, соответствующие определенными учредительными документами целям их деятельности, но выходящие за пределы утвержденных для данных организаций лимитов бюджетных обязательств. Запрет на принятие подобных обязательств, установленный в Бюджетном кодексе, фактически не действует. Это дает бюджетным организациям широкие возможности по принятию обязательств сверх сметы, при этом погашение таких обязательств происходит за счет нецелевого использования выделенных учреждению сметных ассигнований или за счет вышестоящего распорядителя бюджетных средств.

Необходимо внести в положения ГК изменения, в соответствии с которыми государственные и муниципальные учреждения должны быть наделены правом принимать лишь те договорные обязательства, которые предусмотрены сметой и

лимитами бюджетных обязательств, а сделки данных учреждений, совершенные с нарушением сметы доходов и расходов и лимитов бюджетных обязательств, должны быть признаны сделками, выходящими за пределы правоспособности. Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные лимитами бюджетных обязательств, автоматически повлечет утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг.

Преобразование бюджетных учреждений в иные ОПФ. В связи с возможными негативными последствиями ограничения свободы распоряжения внебюджетными доходами предусматривается возможность преобразования части государственных структур (учреждений), которые могут финансироваться не по смете, а на основе конкуренции за бюджетные и внебюджетные средства при финансировании по результатам, в новые организационно-правовые формы.

При этом бюджетные учреждения, не подлежащие реорганизации вследствие невозможности осуществления деятельности в конкурентной среде в условиях отсутствия гарантированного сметного бюджетного финансирования, останутся в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования будет лишение права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников.

Порядок реорганизации бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы должен регулироваться федеральным законом на основе следующих общих принципов:

обеспечение гарантий занятости во вновь создаваемых организациях коллективу действующих бюджетных учреждений и установление в течение определенного периода времени моратория на сокращение численности или штата работников в процессе реорганизации и увольнения сотрудников бюджетного учреждения по инициативе администрации, за исключением увольнения по основаниям, предусмотренным пунктами 3, 5, 6–12 статьи 81 Трудового кодекса РФ;

решение о реорганизации должно приниматься учредителями бюджетных учреждений на основании графика и с использованием критериев, устанавливаемых постановлением Правительства, принимаемым во исполнение федерального закона, регулирующего порядок реорганизации;

порядок и состав закрепляемого за вновь создаваемыми организациями движимого и недвижимого имущества должен определяться в соответствии с постановлением Правительства, принимаемым во исполнение федерального закона, регулирующего порядок реорганизации, по итогам инвентаризации закрепленного в настоящее время за бюджетными учреждениями имущества.

Варианты реорганизации могут быть следующими:

1. Преобразование в специализированную государственную или муниципальную некоммерческую организацию (СГМНО), являющееся базовым при преобразовании бюджетных учреждений, поставляющих услуги, бесплатное предоставление которых в государственных организациях гарантирует Конституция РФ.

Порядок реорганизации в СГМНО будет основываться на следующих положениях, дополняющих указанные выше общие принципы реорганизации. Движимое имущество, за исключением объектов с ограниченным оборотом, в частности музейных, архивных и библиотечных фондов, особо ценного движимого имущества, а также дорогостоящего научного и медицинского оборудования, закрепленное в настоящий момент за действующими бюджетными учреждениями, реорганизующимися в форму специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации, будет передаваться им на праве хозяйственного ведения. Недвижимое имущество, а также указанные виды движимого имущества будут передаваться вновь создаваемым

организациям на праве безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам, действующим в течение переходного периода. Право безвозмездного пользования будет ограничиваться невозможностью его отчуждения в течение срока существования организаций, за исключением случаев нецелевого использования.

Управление СГМНО в части принятия наиболее важных решений, утверждаемых в уставе на основе типового устава, будет осуществляться коллегиальным органом. Сохраняется возможность установления учредителем для СГМНО обязательных заданий по предоставлению услуг.

Введение в законодательство новой формы специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации может быть осуществлено путем принятия Федерального закона «О специализированных государственных или муниципальных некоммерческих организациях» и внесения изменений и дополнений в Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

2. Преобразование в государственную автономную некоммерческую организацию, единственным или основным учредителем которой остается государство (ГАНК).

Данный вариант преобразования имеет схожую с предыдущим основу, за исключением того, что, во избежание обращения взыскания по обязательствам государственной автономной некоммерческой организации на переданное ей государством имущество, в собственность таких организаций может передаваться только движимое имущество (за исключением особо дорогостоящего). Недвижимое и особо дорогостоящее движимое имущество, ранее закрепленное в оперативном управлении бюджетного учреждения, должно оставаться в собственности государства и передаваться ГАНК на праве безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам, действующим в течение переходного периода.

В случае передачи такого имущества или его части третьим лицам все доходы, получаемые с субарендатора, должны поступать в бюджет. При этом для обеспечения стабильности условий аренды Правительством РФ должен быть утвержден типовой договор аренды (безвозмездного пользования) недвижимости для государственных автономных некоммерческих организаций.

Реализация прав учредителя не предполагает возможности установления для автономной некоммерческой организации обязательных заданий по предоставлению социальных услуг в одностороннем порядке. Участие автономной некоммерческой организации в реализации государственного социального заказа осуществляется на договорной основе.

3. Преобразование бюджетного учреждения в хозяйственное общество с участием или без участия государства в уставном капитале или в некоммерческую организацию с частичным участием (полным отсутствием участия) государства.

В первом случае государство в качестве учредителя сохраняет контроль за деятельностью этого общества и право на получение прибыли от нее. Данный вариант может применяться в исключительных случаях, так как он предполагает, что внебюджетные доходы без учета бюджетных ассигнований позволяют реорганизуемому бюджетному учреждению покрывать свои потребности в финансировании.

Во втором случае происходит полная утрата государством контроля за имуществом и деятельностью создающейся организации и возможное изменение характера ее деятельности. Поэтому он применяется в исключительных случаях, когда реорганизуемое бюджетное учреждение (или отдельные его подразделения) на протяжении многих лет фактически действует как коммерческая организация. Такой вид реорганизации может осуществляться исключительно на платной конкурсной основе.

В третьем случае государство утрачивает контроль за создающейся организацией. По своим последствиям этот вариант не отличается от преобразования и должен осуществляться по тем же правилам – т.е. любое государственное имущество, как недвижимое, так и движимое, может передаваться в собственность создающейся организации исключительно на платной основе. При этом вместо выкупа недвижимого имущества создающейся некоммерческой организации может быть предложено сохранить его за собой на правах аренды по коммерческим ставкам.

Формы бюджетного финансирования после проведения реорганизации сети бюджетных учреждений. Реорганизация сети бюджетных учреждений должна быть подкреплена установлением следующих форм бюджетного финансирования:

1. Финансирование по смете доходов и расходов. Такой вид финансирования будет распространяться исключительно на бюджетные учреждения, которые сохраняют свою нынешнюю организационно-правовую форму.

2. Нормативно-подушевое финансирование. Оно подразумевает возмещение расходов на оказание конкретных стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке, в том числе – в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Основной целью внедрения нормативно-подушевого финансирования является определение объема бюджетных ассигнований для каждого конкретного бюджетополучателя по единым методикам путем умножения нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг на количество предоставленных услуг.

3. Ваучерная форма финансирования. Эта форма может использоваться категориями населения, отвечающими определенным критериям (например, уровень доходов) при получении бесплатных или субсидируемых социальных услуг в учреждениях социального обслуживания в соответствии со стандартами социального обслуживания.

4. Финансирование в рамках ОМС. Предполагается завершение перехода на систему обязательного медицинского страхования путем преодоления двойственности каналов финансирования медицинских учреждений (из бюджетов и фондов обязательного медицинского страхования) в целях оптимизации сети лечебно-профилактических учреждений, обеспечения хозяйственной самостоятельности медицинских учреждений, повышения эффективности использования имеющихся финансовых, материальных и трудовых ресурсов в общественной системе здравоохранения.

Предполагается внедрить механизм оплаты медицинской помощи по нормативам на законченные случаи лечения в пределах согласованных объемов медицинской помощи. Страхование финансирования амбулаторно-поликлинических учреждений предпочтительно осуществлять на основе нормативного подушевого финансирования.

5. Социальный заказ. Под государственным социальным заказом понимается совокупность размещаемых на конкурсной основе договоров между государственным заказчиком и поставщиком, по условиям которых государство обязуется оплачивать социально значимые виды услуг, оказываемые поставщиком населению на бесплатной или частично оплачиваемой для потребителей этих услуг основе.

Принципиальным отличием государственного социального заказа является размещение задания на поставку социальных услуг на договорной основе. Договор должен заключаться по результатам конкурса, т.е. в условиях конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам между государственными и частными организациями, оказывающими однородные услуги.

Размещение этого заказа, по возможности, должно осуществляться путем предоставления права выбора поставщика услуг непосредственно потребителю (как это

предполагает система ГИФО). Однако предоставление потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг по системе соцзаказа в тех областях, где государство связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг, практически невозможно, так как потребитель может выбрать такого поставщика, цена услуг у которого неприемлемо высока для государства. Кроме этого в тех областях, где профессионализм поставщика имеет принципиальное значение, проблемой может стать неспособность потребителя к квалифицированному выбору. В этом случае право предварительного отбора поставщиков необходимо предоставить государству.

6. Параллельно с указанными формами может использоваться финансирование в виде субвенций на покрытие разницы между затратами на предоставление услуг организациями социальной сферы и их стоимостью на основе жестко определенного механизма распределения таких субвенций.

Реформа бюджетных расходов связана с решением ряда политических проблем. Определение стратегических приоритетов и прозрачных процедур бюджетного финансирования должно служить ограничителем популистских тенденций в деятельности власти, особенно в ситуации, когда ей оказываются доступны дополнительные ресурсы (при благоприятной экономической конъюнктуре). Практика показывает, что без системной трансформации бюджетной сферы вся экономическая, социальная и политическая жизнь страны будет оставаться потенциально (а может быть и реально) неустойчивой. То есть система бюджетных расходов является сферой, в которой переплетаются проблемы макроэкономической политики, структурных реформ, а также проблемы собственно политические.

Существующая крайне неэффективная система финансирования, прежде всего социальной сферы, не позволяет ни соблюдать уже существующие и закрепленные многочисленными законами зачастую бессмысленные обязательства социального характера, ни повысить качество работы государственного сектора. При существующей системе бюджетного финансирования сколь угодно большие средства могут направляться без существенного повышения качества и объемов общественных услуг. Причем высокие цены на нефть и, как следствие, стабильные доходы бюджетной системы способствуют консервации подобной ситуации. Трансформация системы формирования и исполнения бюджетных расходов является необходимой предпосылкой преодоления зависимости финансовой системы России от колебаний мировой экономической конъюнктуры (наряду с формированием механизмов накопления финансовых ресурсов в периоды благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры), необходимым условием снижения долговой нагрузки на экономику. Без этого даже сбалансированность бюджета остается не до конца разрешенной задачей, поскольку бюджет оказывается уязвимым перед любыми неблагоприятными обстоятельствами.

Следует отметить взаимосвязь реформы бюджетных расходов и налоговой реформы. Продолжение налоговой реформы, предполагающей дальнейшее снижение налогового бремени, способно не только послужить стимулом увеличения объема инвестиций и экономического роста, но и, накладываясь на крайне неблагоприятную для России демографическую ситуацию и ее динамику, неизбежно потребует как пересмотра размеров социальных обязательств, так и совершенствования механизмов их финансирования, способного повысить эффективность соответствующих бюджетных расходов.

Профицит федерального бюджета

Как уже отмечалось выше, вследствие ряда решений, касающихся изменения нормативов отчислений налогов, произошло перераспределение доходов бюджетной системы в пользу федерального бюджета. Одновременно, политическая ответственность

исполнительной власти позволила предотвратить резкий рост расходов бюджетов всех уровней, в условиях быстрого роста доходной части, что позволило сохранить профицит федерального бюджета и бездефицитность территориальных бюджетов¹⁹. Это, в свою очередь, стало важным условием выполнения обязательств по погашению государственного долга, о чем более подробно будет говориться ниже.

Вместе с тем регулярное превышение величины профицита (в случае 1999 года – меньшее значение дефицита) по сравнению с заложенным в бюджет создавало необходимость распределения дополнительных доходов. Причем в разные годы эта проблема решалась по-разному. В 2000 году был принят специальный закон, вносящий изменения в бюджет 2000 года в связи с получением дополнительных доходов, в 2001 в текст закона о бюджете было включено соответствующее положение о распределении возможных дополнительных доходов²⁰. Исполнение федерального бюджета в 2002 году несколько отличалось от предыдущих лет в связи с необходимостью накопления к концу года определенного резерва для использования его в 2003 году на погашение основной суммы по государственному долгу²¹ (см. ниже).

Таблица 5.5

Дефицит (профицит) федерального бюджета в 1998–2002 гг. в % ВВП²²

	Закон о бюджете	По осуществленному финансированию	Кассовое исполнение
1998	-4,9	н/д	- 6,4
1999	-2,5	-1,3	-1,1
2000	1,1 (1,7 *)	1,1	1,4
2001	0,0	2,6	2,9
2002	1,6	1,4	1,4

* В соответствии с Законом «О внесении изменений и дополнений в закон «О Федеральном бюджете на 2000 год» в связи с получением дополнительных доходов» № 194-ФЗ от 30.12.2000.

Источник: Министерство Финансов РФ, расчеты авторов.

Рост мировых цен на нефть, увеличение доходов и формирование профицита федерального бюджета в 2000 году создало предпосылки для формирования в России Стабилизационного фонда – инструмента бюджетной и денежно-кредитной политики, позволяющего снизить зависимость бюджетной системы от мировых цен на нефть.

Международный опыт создания стабилизационных фондов в Чили, Венесуэле, Норвегии, на Аляске в США и в других странах показывает, что стабилизационный фонд при помощи специальных правил используется для аккумуляции дополнительных доходов, получаемых в периоды благоприятной конъюнктуры на мировых сырьевых рынках. Фонд может формироваться как за счет части налоговых доходов от нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей отраслей, так и части суммарных налоговых доходов федерального бюджета.

При создании стабилизационного фонда должны быть определены правила накопления, инвестирования и расходования средств. В частности, средства фонда, помимо финансирования дефицита в периоды неблагоприятной внешнеэкономической

¹⁹ Тенденция к росту расходов федерального и территориальных бюджетов с 1998 по 2002 год связана с ростом финансовой помощи из федерального бюджета. В целом расходы бюджета расширенного правительства (без учета трансфертов внутри бюджетной системы), несмотря на существенный рост в 2002 году, не достигли даже уровня 1998 года, не говоря уже о более ранних годах.

²⁰ Статья 120 Федерального закона №150-ФЗ от 27.12.2000 «О Федеральном бюджете на 2001 год».

²¹ В соответствии с законом о бюджете на эти цели предполагалось направить порядка 190 млрд рублей (1,7% планового ВВП), тогда как фактически финансовый резерв был сформирован в объеме порядка 206 млрд рублей (1,9% фактического ВВП).

²² Исполнение бюджета по осуществленному финансированию равно сумме прав по расходованию средств федерального бюджета, доведенных до бюджетополучателей. Кассовое исполнение бюджета равно сумме израсходованных бюджетополучателями средств со своих счетов.

конъюнктуры, могут использоваться для погашения внешнего долга. Дополнительное преимущество фонда состоит в том, что установленные правила расчета отчислений в фонд будут препятствовать взятию бюджетом на себя непомерных обязательств в периоды высоких цен на нефть. В российских условиях аккумуляция профицита федерального бюджета в стабилизационном фонде с инвестированием средств в активы в иностранной валюте позволило бы также сгладить проблемы, связанные с увеличением денежного предложения при покупке валюты Центральным банком в условиях высоких цен на нефть и значительного положительного сальдо платежного баланса.

Объем средств, перечисляемых в фонд из бюджета, должен определяться на основе заданных и неизменных правил, причем эти правила должны быть сформулированы таким образом, чтобы объем перечисляемых средств зависел только от мировой цены на нефть и базовой (средней многолетней) цены. При этом очень важно обеспечить невозможность снижения отчисления в стабилизационный фонд с одновременным увеличением непроцентных расходов, а также исключить погрешности, связанные с занижением прогноза цены на нефть и (или) доходов федерального бюджета в процессе его разработки и утверждения. Перечисленные выше сложности привели к тому, что Правительство РФ приступило к практической реализации идеи только в 2003 году, — до этого времени часть функций стабилизационного фонда была возложена на финансовый резерв Правительства РФ, в котором аккумулировался профицит федерального бюджета и который не имел строгих правил формирования и расходования средств.

Стабилизационный фонд предполагается создать в 2004 году, наполняя его за счет отчисления доли поступлений экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, а также поступлений налога на добычу полезных ископаемых (нефть). Базовой ценой при этом считается цена 20 долл. за баррель Urals, поступления экспортных пошлин и НДС при цене свыше базовой зачисляются в стабилизационный фонд²³. Среди механизмов расходования средств стабилизационного фонда, помимо использования средств в периоды неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры (в пределах расчетных значений), также предполагается досрочное погашение из средств фонда внешнего долга, что позволит оптимизировать долговую политику, в частности, сглаживать пики погашения в будущие периоды.

5.2. Динамика государственного долга в послекризисные годы

Внутренний долг. В результате решений 17 августа 1998 года РФ фактически объявила дефолт по обязательствам на сумму около 42 млрд долларов США (по курсу на 14 августа 1998 года), что составляло примерно 63,5 % всего внутреннего долга, обращаемого в виде ценных бумаг. Остальная часть долга (на сумму около 24 млрд долларов США) была «заморожена». Рынок рублевых государственных ценных бумаг (ГКО–ОФЗ) начал постепенно восстанавливаться лишь весной в 1999 году. Регулярные торги на вторичном рынке с облигациями, погашаемыми после 31 декабря 1999 года, возобновились 15 января 1999 года. С 28 января на рынке появились облигации, выпущенные в рамках новации государственных ценных бумаг, замороженных в августе 1998 года. С этого дня регулярные вторичные торги стали проходить 5 раз в неделю.

Программа реструктуризации внутреннего долга

Согласно распоряжению Правительства РФ от 12 декабря 1998 года «О новации по государственным ценным бумагам» новация (реструктуризация) по государственным облигациям, погашаемым в период с 17 августа 1998 года по 31 декабря 1999 года, осуществлялась между 15 декабря 1998 года и 15 марта 1999 года. Позднее период новации был продлен до 30 апреля 1999

²³ Объем отчислений определяется как доля фактических поступлений в текущем месяце, пропорциональная превышению ставки при текущей цене на нефть над расчетной ставкой при базовой цене.

года. Под реструктуризацию подпали ГКО и ОФЗ на общую сумму около 281 млрд рублей. Доля нерезидентов в этих бумагах составляла 30,42 %.

Правительство РФ разделило владельцев ГКО–ОФЗ на четыре категории с различными условиями новации по долгу:

- 1) физические лица — резиденты РФ, периодические печатные издания, фонды обязательного медицинского страхования, страховые компании;
- 2) владельцы ГКО–ОФЗ, для которых был установлен норматив обязательных вложений в государственные ценные бумаги;
- 3) все прочие инвесторы;
- 4) Центральный банк РФ.

Особые условия были предоставлены первой и четвертой категории. Первая категория инвесторов получала номинал облигаций в денежной форме в сроки, соответствующие дате погашения облигаций. Облигации, принадлежащие Банку России, не попадали напрямую под условия новации, и порядок их реструктуризации устанавливался путем отдельных договоренностей Министерства финансов и ЦБ РФ.

Остальным инвесторам наряду с выплатой некоторой денежной суммы предлагались новые дисконтные и купонные облигации. В частности, основная масса инвесторов (3-я группа) получала 3,334 % номинальной суммы облигаций в денежной форме, 6,666 % – дисконтными облигациями (ГКО) со сроками до погашения 3–6 месяцев, 30 % – ОФЗ с нулевым купоном и сроком до погашения 3 года, 70 % – ОФЗ с фиксированной купонной ставкой 15–30 % годовых и сроками до погашения 4–6 лет. Вторая группа инвесторов получала деньгами 10 % суммы, 20 % – ГКО, 20 % – ОФЗ с нулевым купоном, 50 % – ОФЗ–ФД.

В рамках новации было выпущено облигаций на общую сумму 170,5 млрд рублей, в том числе, ГКО – 15,5 млрд рублей, ОФЗ с нулевым купоном – 35 млрд рублей, ОФЗ–ФД – 120 млрд рублей. Таким образом, в результате новации объем внутреннего долга сократился примерно на 110,5 млрд рублей (4,12 % ВВП за 1998 год).

Таким образом, после проведения реструктуризации объем государственных обязательств составил около 310 млрд рублей (октябрь 1999 года), т.е. менее 12 млрд долларов США.

Таблица 5.6

Динамика внешнего и внутреннего долга РФ в 1993–2002 годах (на конец года)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Внутренний долг РФ (млрд руб., % ВВП)	35,2 (20,5 %)	88,4 (14,5 %)	188 (13,2 %)	366 (18,2 %)	501 (21,4 %)	751 (28,6 %)	584 (12,1 %)	579 (7,9 %)	531 (5,9 %)	680 (6,3 %)
Внешний долг РФ (млрд \$, % ВВП)	112,7 (81,9 %)	119,9 (69,7 %)	120,4 (39,1 %)	125 (34,6 %)	130,8 (33,5 %)	150 (117,8 %)	157,5 (88,2 %)	143,4 (55,3 %)	130,1 (43,4 %)	123,5 (36,1 %)
в т.ч. долг бывшего СССР	103,7	108,6	103	100,8	97,8	95	103	–	–	–
новый российский долг	9	11,3	17,4	24,2	33	55	54,5	–	–	–

Источник: Минфин РФ, ЦБ РФ, оценки ИЭПП. Данные могут быть несопоставимы между годами из-за различных методик оценки долга, используемых в источниках.

Таким образом, в посткризисный период произошло быстрое снижение объема внутреннего долга с 28,6 % ВВП (конец 1998 года) до примерно 6 % ВВП (2001–2002 годы). Некоторый рост объема обязательств РФ в национальной валюте в 2002 году по отношению к 2001 году объясняется увеличением предложения государственных ценных бумаг, предназначенных для инвестирования средств Пенсионного фонда РФ и в целях осуществления денежно-кредитной политики Банком России.

В 2000–2002 годах на рынке внутреннего государственного долга наблюдалась спокойная ситуация, характеризуемая снижением доходности с 100–120 % до 12–15 % в годовом исчислении в 2002 году. При этом объем сделок на вторичном рынке оставался крайне мал (20–50 млн долларов в неделю). Политика Министерства финансов РФ на рынке была неактивной вследствие устойчивого профицита федерального бюджета. Фактически новые заимствования делались в целях обеспечения ликвидности рынка государственных ценных бумаг и в интересах проведения денежно-кредитной политики Банка России. Объем новых размещений облигаций в посткризисный период составлял не более 7,5 млрд рублей в месяц (в 2002 году).

Важным событием в 2002 году стал выход Пенсионного фонда РФ на рынок внутреннего долга РФ. Очевидно, что появление такого крупного институционального инвестора увеличило ликвидность на рынке ГКО–ОФЗ и способствовало дальнейшему снижению доходности по облигациям. Кроме того, вложения Пенсионным фондом РФ свободных средств в государственные ценные бумаги (при условии покупки их у ЦБ РФ на вторичном рынке) может рассматриваться в качестве одной из мер, направленных на стерилизацию рублевых интервенций ЦБ РФ, осуществляющего накопление золотовалютных резервов, что аналогично размещению Министерством финансов РФ средств, полученных на аукционах по размещению долговых обязательств, на счетах органов власти в ЦБ РФ. Активное участие Пенсионного фонда РФ позволило также перейти к размещению на рынке больших объемов длинных (от 3 до 10 лет) рублевых долговых инструментов.

К концу 2002 года совокупный объем внутреннего государственного долга РФ составил около 680,3 млрд рублей (около 6,3 % ВВП), в том числе оформленный в виде государственных ценных бумаг – 654,5 млрд рублей. При этом основная сумма долга (до 90 %) состояла из облигаций федерального займа (ОФЗ) с постоянным или фиксированным купонным доходом, а также амортизационных ОФЗ, т.е. ценных бумаг со сроком обращения при выпуске более одного года. Доля краткосрочных государственных облигаций (ГКО) не превышала 3 %. Структура рыночных государственных обязательств представлена в таблице.

Таблица 5.7

Структура внутреннего долга РФ на 1 января 2003 года

	Объем, млрд рублей	Доля (%)
ГКО	18,82	2,88
ОФЗ–ПК	24,10	3,68
ОФЗ–ПД	350,74	53,59
ОФЗ–ФК	207,07	31,64
ОФЗ–АД	42,29	6,46
ОГНЗ	11,50	1,76
Итого	654,51	100

Источник: Министерство финансов РФ.

Внешний долг. За годы, прошедшие после кризиса 1998 года, стабилизировалась ситуация и с внешним долгом РФ. Если на конец 1998 года внешний долг РФ составлял около 150 млрд долларов США, или 118 % ВВП, то по состоянию на 1 января 2003 года суммарный объем государственного внешнего долга РФ снизился до 123,5 млрд долларов (36,1 % ВВП). Таким образом, объем внешнего долга в долларовом выражении сократился почти на 18 %. Благодаря росту реального курса рубля и положительным темпам роста ВВП снижение долговой нагрузки в долях ВВП оказалось еще более значимым (более чем в 3 раза). По показателям долговой нагрузки Российская Федерация перешла в категорию

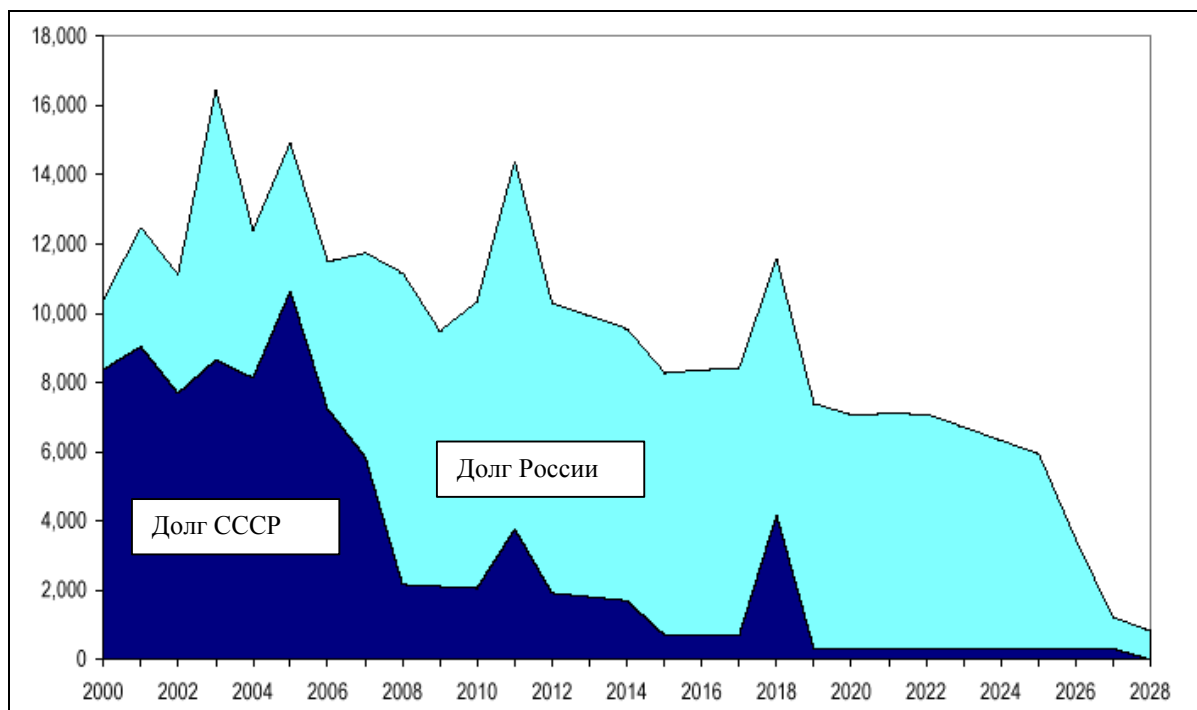
стран со «средним» уровнем. Благоприятная мировая конъюнктура и накопленный финансовый резерв позволяют Правительству РФ без особых проблем пройти периоды «пиковых» платежей по обслуживанию и погашению долга в 2003–2005 годах.

11 февраля 2000 года на переговорах во Франкфурте Россия достигла договоренности с Лондонским клубом кредиторов о списании 36,5 % долга и реструктуризации остальной его части. На начало февраля 2000 года долг России Лондонскому клубу составлял около 31,8 млрд долларов США. Согласно договоренностям, Россия во II и III кварталах 2000 года выпустила два транша еврооблигаций на общую сумму около 21,1 млрд долларов США. Основная сумма долга (PRIN) конвертируется в еврооблигации со сроком обращения 30 лет, с семилетним льготным периодом и шестимесячными купонными платежами. Процент по облигациям устанавливается на уровне 2,25 % годовых в первый купонный период, 2,5 % годовых – в второй, 5 % годовых – со второго по седьмой годы и 7,25 % годовых в последующие годы. Просроченные проценты (IAN) конвертируются в десятилетние облигации с купонной ставкой на уровне 8,25 % годовых.

Следует отметить, что достигнутые договоренности оказались значительно хуже для России, чем это планировалось ранее (объем списания задолженности предполагался в размере от 50 до 70 %). Даже если все остальные кредиторы СССР (за исключением владельцев 4-го и 5-го траншей ОВВЗ) согласятся на реструктуризацию долга на условиях, аналогичных договоренностям с Лондонским клубом, в течение ближайших 7 лет платежи по долгу СССР составят не менее 8 млрд долларов в год (см. рис. 5.1). Очевидно, что выполнение Россией обязательств в таком объеме проблематично, и цель радикального снижения долгового бремени так и не была достигнута.

Рисунок 5.1

График платежей по внешнему долгу России в 2000–2028 годах



Источник: Инвестиционная компания «Брансвик Варбург».

Проведение последовательной бюджетной политики, направленной на поддержание профицита федерального бюджета РФ и снижение объема государственного долга, стабильность в денежно-кредитной и финансовой сфере и динамичное развитие

экономики позволили в значительной степени преодолеть негативные представления о РФ как суверенном заемщике на мировых рынках. Международные рейтинги РФ вплотную приблизились к «инвестиционному» уровню, а российские долговые ценные бумаги в 2001–2002 годах относились к числу наиболее доходных инструментов на рынке облигаций стран с развивающимися финансовыми рынками. Так, доходность к погашению по еврооблигациям в 1999–2002 годах снизилась, в среднем, с 40–60 % до 4–9 % в годовом исчислении, доходность от держания долговых обязательств РФ (без учета купонных выплат) достигала 40–50 % за год. Например, котировки еврооблигаций с погашением в 2028 году за период с июля 1999 года по июль 2000 года выросли с 56 до 89% от номинала, обеспечив их владельцам доходность за год 55 % прибыли.

5.3. Бюджет расширенного правительства в 1998–2002 гг.

Ниже осуществлена попытка представить бюджет расширенного правительства по тем его разделам, к которым можно отнести расходы внебюджетных фондов. По всем остальным разделам бюджет расширенного правительства фактически не отличается от консолидированного бюджета (см. табл. Приложения).

Следует отметить, что при формировании такого рода сводных данных неизбежно возникает проблема консолидации, заключающаяся в необходимости избежать двойного счета. При этом данная проблема не может быть во всех случаях решена корректно ввиду неоднозначности трактовки некоторых данных об исполнении внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации. Например, отсутствует единообразие включения в сводную статистику, представляемую по территориальным дорожным и экологическим фондам, информации о тех фондах, которые консолидированы в бюджеты субъектов РФ.

Таблица 5.8

Бюджеты и внебюджетные фонды в РФ, в % ВВП

1998				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	11,5 %	15,1 %	11,4 %	35,5 %
<i>Налоговые поступления</i>	9,9 %	12,4 %	9,7 %	31,9 %
Всего расходов, в том числе:	14,8 %	15,5 %	11,1 %	38,9 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2 %	2,2 %	1,1 %	3,5 %
<i>Социальная политика</i>	1,4 %	1,1 %	7,4 %	9,9 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,7 %	1,0 % **	1,9 %	3,6 %
Дефицит/ Профицит	-3,4 %	-0,4 %	0,3 %	-3,4 %
1999				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	12,9 %	13,4 %	9,5 %	33,8 %
<i>Налоговые поступления</i>	11,7 %	11,1 %	8,6 %	31,4 %
Всего расходов, в том числе:	13,8 %	13,5 %	9,8 %	35,4 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2 %	1,9 %	0,9 %	2,8 %
<i>Социальная политика</i>	1,0 %	0,9 %	6,3 %	7,8 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,7 %	1,0 % **	1,8 %	3,5 %
Дефицит/ Профицит	-0,9 %	-0,1 %	-0,3 %	-1,6 %
2000				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	15,5 %	14,1 %	10,7 %	38,3 %
<i>Налоговые поступления</i>	14,3 %	11,8 %	9,5 %	35,5 %
Всего расходов, в том числе:	14,1 %	13,7 %	9,1 %	34,8 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2 %	1,8 %	0,9 %	2,7 %

<i>Социальная политика</i>	0,9 %	0,8 %	5,6 %	6,9 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,8 %	1,6 % **	2,2 %	3,3 %
Дефицит/ Профицит	1,4 %	0,5 %	1,6 %	3,5 %
2001				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	17,6 %	14,3 %	9,2 %	38,0 %
<i>Налоговые поступления</i>	16,2 %	10,9 %	8,2 %	35,3 %
Всего расходов, в том числе:	14,7 %	14,3 %	9,1 %	34,8 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,3 %	1,8 %	0,9 %	2,8 %
<i>Социальная политика</i>	1,2 %	1,2 %	6,4 %	8,4 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,7 %	1,7 % **	1,2 %	2,2 %
Дефицит/ Профицит	2,9 %	0,0 %	0,1 %	3,2 %
2002				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	20,3 %/17,2 % *	15,0 %	9,8 %/6,7 % ****	38,3 %
<i>Налоговые поступления</i>	18,7 %/15,6 % *	11,5 %	8,6 %/5,5 % ****	35,8 %
Всего расходов, в том числе:	18,8 %/15,7 % ***	15,4 %	10,7 %	39,7 %
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,3 %	2,1 %	1,2 %	3,2 %
<i>Социальная политика</i>	4,5 %/1,3 % ***	1,3 %	7,2 %	9,5 %
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,6 %	1,9 % **	0,9 %	2,1 %
Дефицит/ Профицит	1,4 %	-0,4 %	-0,9 %	-1,4 %

* Включая ЕСН/без учета ЕСН.

** Включая расходы территориальных дорожных фондов, консолидированных в бюджеты субъектов РФ.

*** Включая трансферты ПФ РФ на финансирование базовой части трудовой пенсии за счет поступлений ЕСН, централизуемых в федеральном бюджете/без учета трансфертов ПФ РФ на финансирование базовой части трудовой пенсии за счет поступлений ЕСН, централизуемых в федеральном бюджете.

**** Включая ЕСН, централизуемый в федеральном бюджете/ без учета ЕСН, централизованного в федеральном бюджете.

Источник: ГУФК Минфина РФ, Госкомстат, расчеты авторов.

Приложение. Расходы федерального бюджета, территориальных бюджетов и консолидированного бюджета в 1998-2002 годах (в %ВВП)

	1998			1999			2000			2001			2002		
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет
Государственное управление и местное самоуправление	0,4%	0,8%	1,2%	0,3%	0,7%	1,0%	0,3%	0,7%	1,0%	0,5%	0,8%	1,3%	0,5%	0,9%	1,4%
Национальная оборона	2,2%		2,2%	2,4%		2,4%	2,6%		2,6%	2,7%		2,7%	2,7%		2,7%
Международная деятельность	0,3%		0,3%	1,2%		1,2%	0,1%		0,1%	0,3%		0,3%	0,3%		0,3%
Судебная власть	0,1%		0,1%	0,1%		0,1%	0,1%		0,1%	0,1%		0,1%	0,1%		0,1%
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,2%	0,5%	1,7%	1,1%	0,4%	1,5%	1,4%	0,4%	1,8%	1,6%	0,4%	2,0%	1,8%	0,5%	2,3%
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%	0,3%	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	0,3%
Промышленность, энергетика и строительство	0,4%	0,4%	0,8%	0,4%	0,3%	0,7%	0,5%	0,3%	0,8%	0,5%	1,3%***	1,8%	1,0%****	1,4%***	2,4%
Сельское хозяйство и рыболовство	0,1%	0,6%	0,7%	0,2%	0,6%	0,8%	0,2%	0,6%	0,8%	0,3%	0,5%	0,8%	0,3%	0,3%	0,6%

Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика**	0,7%	1,0%	1,7%	0,7%	1,0%	1,7%	0,8%	1,6%*****	2,4%	0,7%	1,7%	2,4%	0,6%	1,5%	2,1%
Жилищно-коммунальное хозяйство		3,6%	3,6%		2,6%	2,6%		2,7%	2,7%		2,6%	2,6%		2,3%	2,3%
Образование	0,5%	3,2%	3,7%	0,4%	2,6%	3,0%	0,5%	2,4%	2,9%	0,6%	2,6%	3,2%	0,8%	3,0%	3,8%
Культура, искусство и кинематография	0,0%	0,3%	0,3%	0,1%	0,3%	0,4%	0,1%	0,3%	0,4%	0,1%	0,3%	0,4%	0,1%	0,4%	0,5%
Средства массовой информации	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%
Здравоохранение и физическая культура	0,2%	2,2%	2,4%	0,2%	1,9%	2,1%	0,2%	1,8%	2,0%	0,3%	1,8%	2,1%	0,3%	2,1%	2,4%
Социальная политика	1,4%	1,1%	2,5%	1,0%	0,9%	1,9%	0,9%	0,8%	1,7%	1,2%	1,2%	2,4%	4,5%	1,3%	5,8%
Трансферты ПФ РФ за счет ЕСН на финансирование базовой части трудовой пенсии													3,1%		
Обслуживание государственного долга	4,1%	0,0%	4,1%	3,4%	0,0%	3,4%	3,5%	0,3%	3,8%	2,6%	0,1%	2,7%	2,1%	0,1%	2,2%
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1,6%		x	1,3%		x	1,4%		x	2,5%		x	2,9%		x
Военная реформа										0,1%		0,1%	0,1%		0,1%
Целевые бюджетные фонды	0,9%	0,6%	1,5%	1,1%	0,8%	1,9%	1,3%	1,7%	3,0%	0,2%	1,2%	1,4%	0,1%	1,4%	1,5%
ВСЕГО РАСХОДОВ	14,8%	15,5%	30,3%	13,8%	13,5%	27,3%	14,1%	13,7%	27,8%	14,7%	14,3%	29,0%	18,8%*	15,4%	34,2%

*С учетом трансфертов ПР РФ за счет ЕСН на финансирование базовой части трудовой пенсии и операций по приобретению Правительством акций ВЭБ у ЦБ РФ.

** Включая расходы территориальных дорожных фондов, консолидированных в бюджеты субъектов РФ.

*** Увеличение расходов по данному разделу начиная с 2001 года произошло в результате роста ассигнований по подразделу «Строительство и архитектура» и связано с объединением в нем всех расходов территориальных бюджетов на капитальное строительство, что параллельно ведет к сокращению расходов по другим разделам. Другой причиной является реализация ряда инвестиционных проектов в некоторых регионах.

**** Увеличение расходов связано с финансированием в 2002 году из федерального бюджета расходов по подразделу «Строительство и архитектура» в связи с проведением операций по приобретению Правительством акций ВЭБ у ЦБ РФ. В 2003 году финансирование вернулось на прежний уровень.

***** Рост финансирования по данному разделу в этом и последующие годы связан с процессом включения территориальных дорожных фондов в состав бюджетов.

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов.