

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

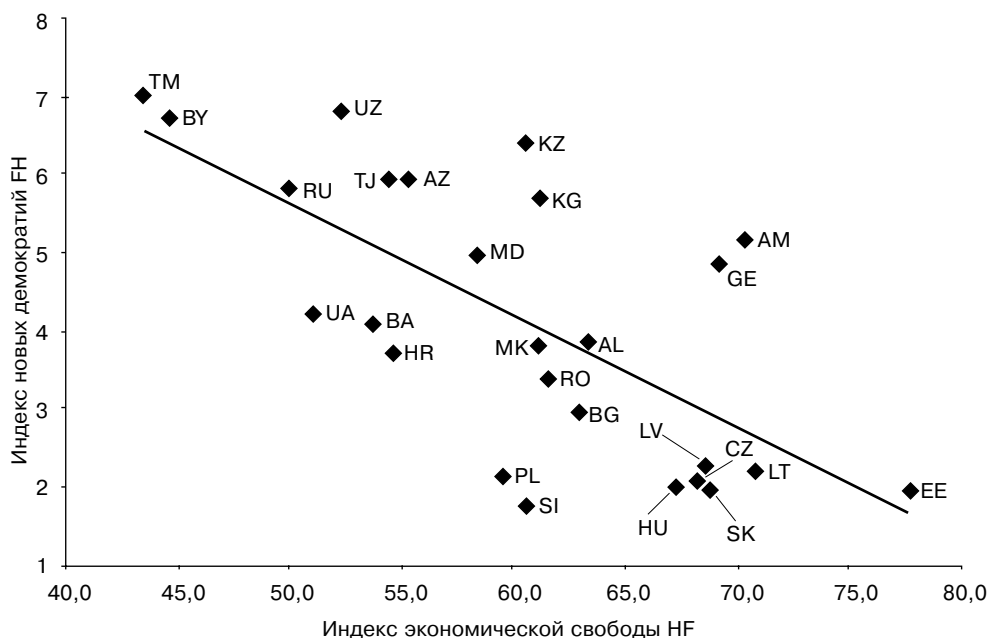
Рейтинг политической свободы в странах СНГ, 1991—2007 гг.

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

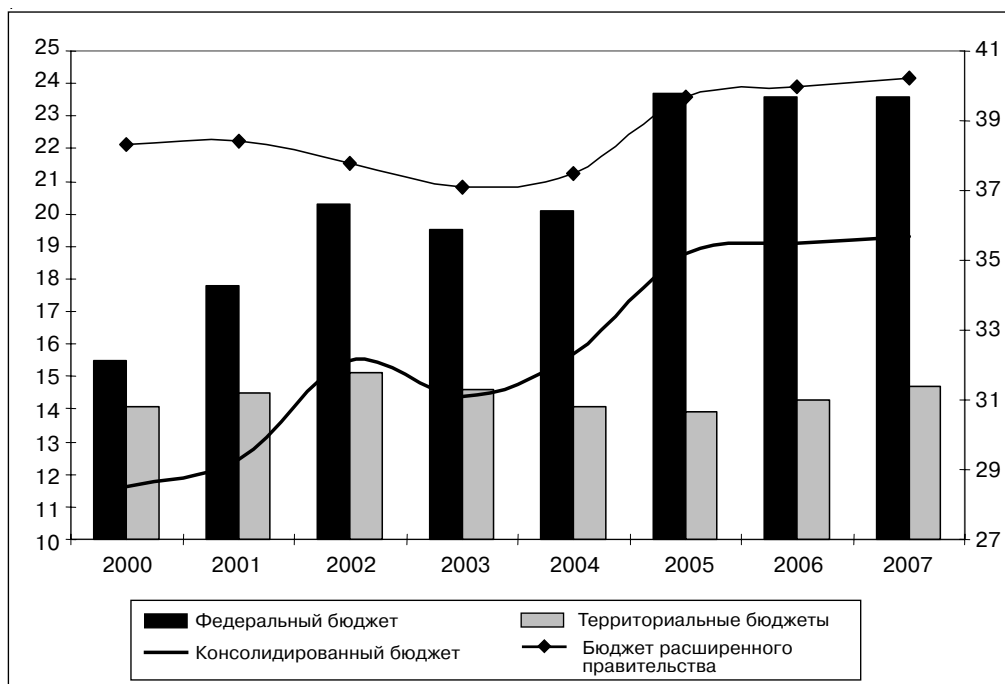
**Динамика уровня налоговой нагрузки и поступлений основных налогов
в бюджет расширенного правительства Российской Федерации
в 2000—2007 гг., % ВВП**

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).

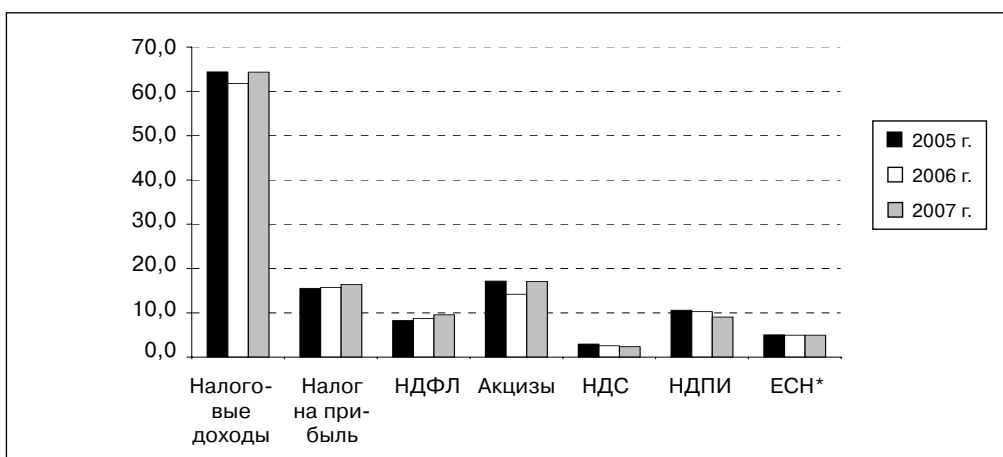
Вместе с тем темп роста доходов консолидированных бюджетов регионов в 2004 г. был несколько ниже темпа роста ВВП. При этом увеличение собственных доходов регионов опережало темп роста ВВП, но это не компенсировало отставание в размерах безвозмездной федеральной помощи от роста ВВП. В целом по сравнению 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.

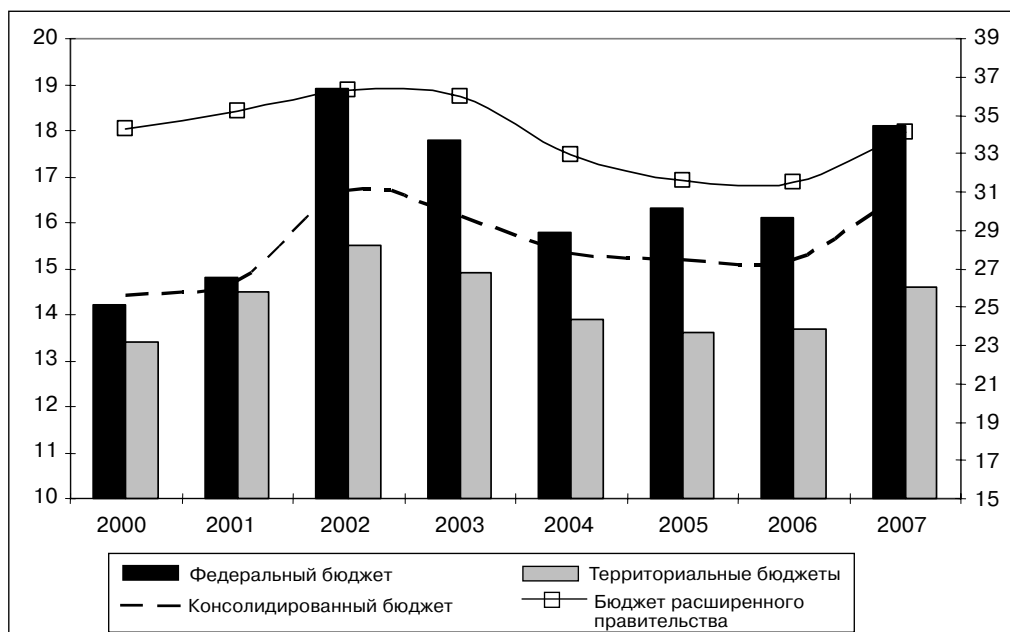
Структура расходов консолидированного бюджета в 2000—2004 гг. менялась незначительно (табл. 5.5). Увеличение объема средств региональных бюджетов в 2000 г. при неизменной политике в области социальных расходов позволило региональным властям практически в полном объеме исполнять свои социальные обязательства.

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: «Общеэкономические 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.

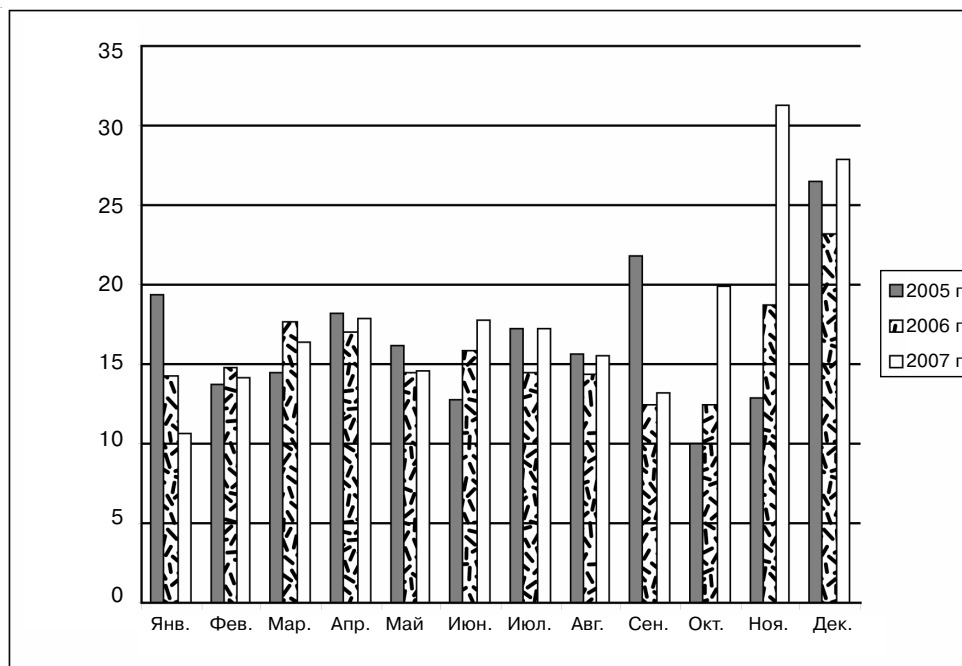


Рис. 5.4. Расходы федерального бюджета РФ в 2005—2007 гг., % ВВП

№ 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.

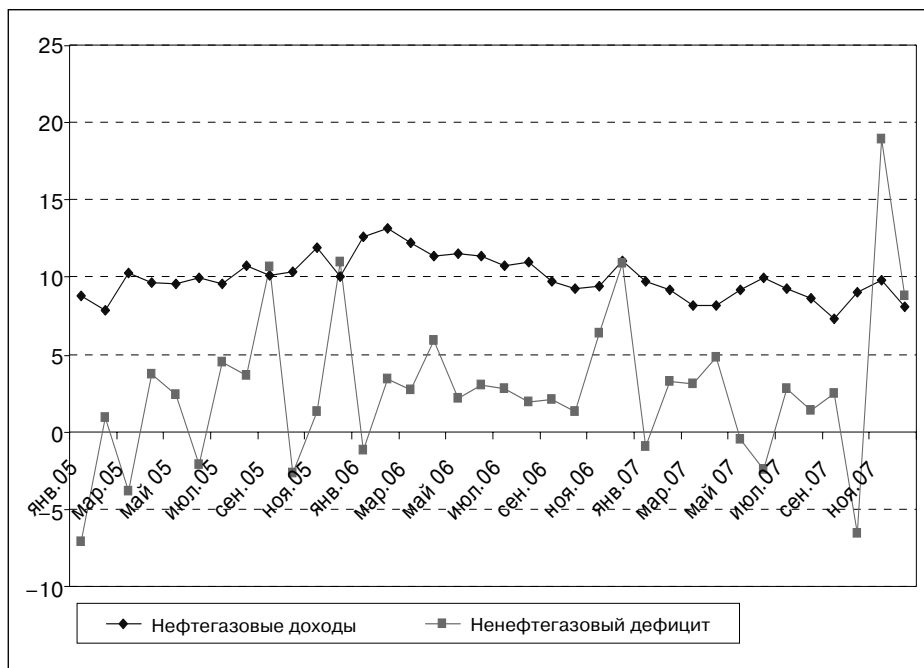


Рис. 5.5. Среднемесячные значения нефтегазовых доходов и нефтегазового дефицита федерального бюджета в 2005—2007 гг., % ВВП

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.

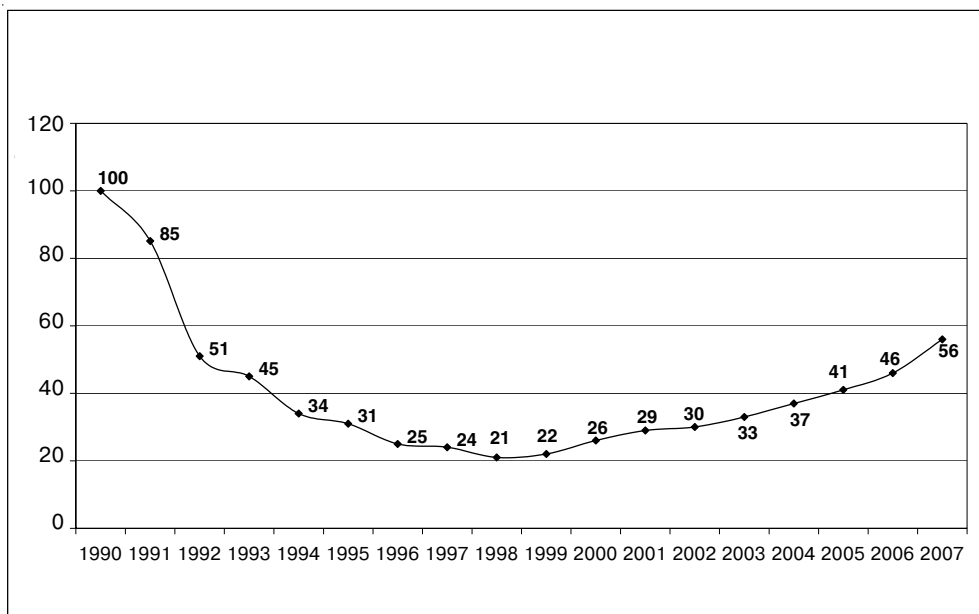
Тем не менее очевидность потенциальных выгод БОРа отнюдь не является достаточным условием его успешного внедрения на субнациональном уровне. Анализ процессов внедрения инструментов результативно-ориентированного управления и бюджетирования на региональном и местном уровнях показал, что основная проблема 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 «протежируемый» 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.

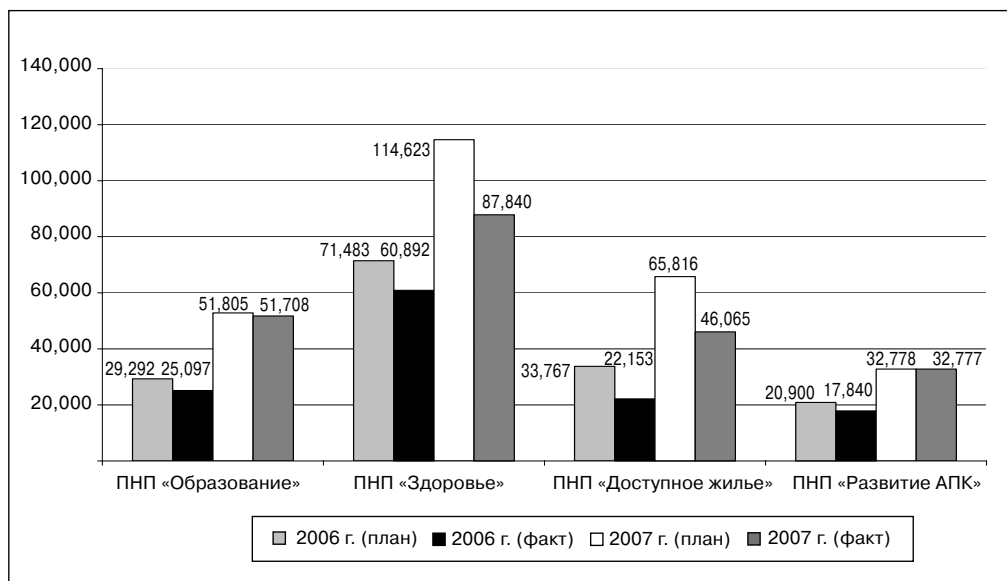
И хотя приоритетные национальные проекты явились относительно нетрадиционным способом решения самых наболевших проблем российской экономики

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.

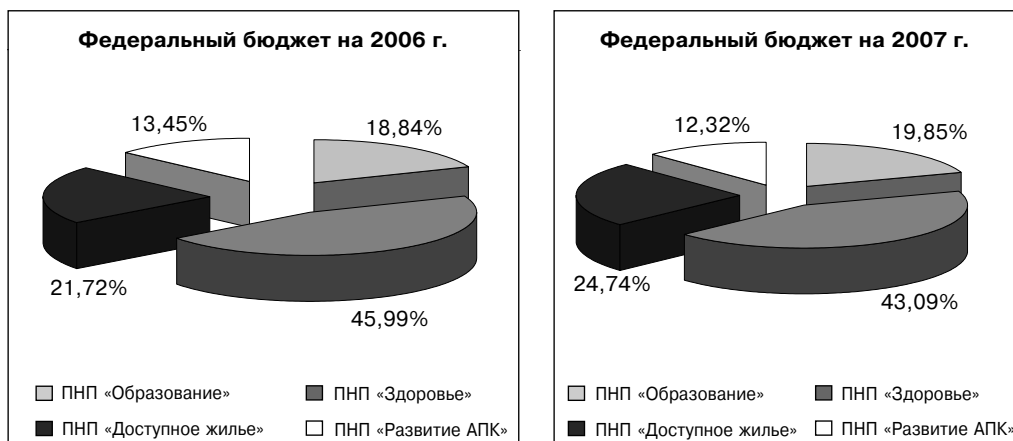


Источник. Минфин РФ.

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.

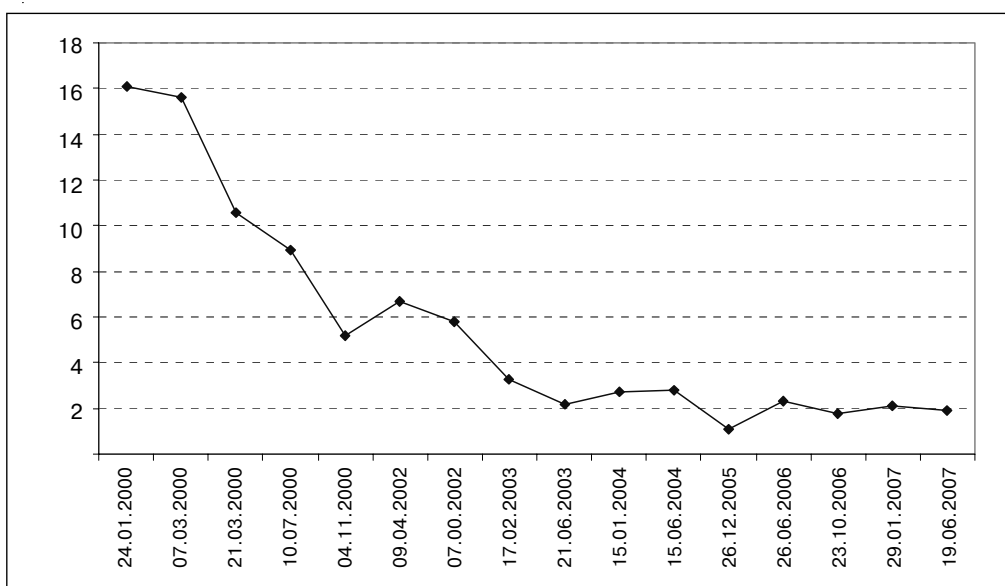
В 2001—2003 гг. в денежно-кредитной сфере наступил период стабилизации. В частности, Банк России практически полностью контролировал как динамику инфляции (по крайней мере, в части, определяемой денежным предложением), так и ситуацию на валютном и денежном рынках. Рост денежного предложения хотя и находился 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).