

# РОССИЙСКИЕ ФИНАНСЫ: ЧТО ЗА ГОРИЗОНТОМ?

**Егор ГАЙДАР**

доктор экономических наук,  
директор ИЭПП

Октябрь • Политика

OIKONOMIA • POLITIKA

**Р**оссийские финансы устойчивы. Бюджет сводится с профицитом. Государство сократило расходы на обслуживание внешнего долга. По золотовалютным резервам страна вышла на третье место в мире, отстает лишь от Китая и Японии. Можно подумать, что финансовые потрясения, подобные реалиям конца 1980-х — начала 1990-х годов, России больше не грозят, этот страшный сон остался в прошлом. Проведенные Институтом экономики переходного периода совместно с Центром стратегических разработок расчеты показывают: созданный запас прочности позволяет пройти период 2007—2009 годов без экономических трудностей, сопоставимых по масштабам с кризисом 1998 года, даже при неблагоприятном сценарии развития мировой экономики.

Но жизнь в 2009 году не заканчивается. Бюджетный горизонт, охватывающий 3 года, недостаточен, чтобы оценить стратегические проблемы государственных финансов.

## Уроки исторической ретроспективы

В 2000 году Россия приходила в себя после кризиса, связанного с банкротством Советского Союза и постсоциалистическим переходом, — кризиса, усугубленного травмой дефолта 1998 года. Ограниченность финансовых ресурсов, зависимость бюджета от иностранных кредитов были очевидными. Сейчас об этом многие забыли, но тогда широко обсуждалась так называемая проблема 2003 года: пик выплат по внешнему долгу приходившийся на этот год, считался стратегическим вызовом стране.

Т е о р и я

Основное содержание экономико-политической дискуссии начала 2000 года — выбор между сокращением доли государственных расходов в ВВП и улучшением качества экономических институтов. Это были альтернативы, но не антиподы: улучшение экономических институтов может создать условия для сокращения государственных расходов и наоборот, сокращение доли государственных расходов потребует улучшения качества институтов. Но дискуссия была острой. Победы в споре ни одна из сторон не одержала. Однако курс на сдерживание доли государственных расходов в ВВП на том этапе стал одним из элементов экономической политики.

Во время первого срока президентства В. Путина выросшие государственные доходы шли в первую очередь на увеличение профицита бюджета, пополнение валютных резервов. Рост бюджетных расходов, как правило, не превышал темпов роста ВВП. Проводившаяся бюджетная политика соответствовала стандартам консерватизма, напоминала реалии XIX века. Почему возникает подобная аналогия? Потому, что, обсуждая долгосрочные финансовые проблемы, полезно помнить о долгосрочной исторической ретроспективе.

В наиболее развитой стране мира XIX века — Англии, задававшей тон во всем, что связано с финансами, господствовало представление, что частные лица лучше распорядятся своими доходами, чем чиновники — государственными. Чтобы обосновать необходимость увеличения государственных расходов, нужны были веские аргументы. То, что в условиях мирного времени правительство не должно принимать финансовые обязательства, по которым будут отвечать преемники, было одним из принципов бюджетной политики.

В XX веке ситуация изменилась. Правительства стали регулярно принимать решения, не слишком дорогостоящие в краткосрочной перспективе, но создающие серьезные проблемы в будущем. Период роста государственных доходов создавал фон, благоприятный для наращивания бюджетных обязательств. Наглядный пример — Западная Европа 1950-х — начала 1970-х годов. Темпы экономического роста в это время по историческим меркам были аномально высоки (см. рис. 1).

Введение новых налогов (НДС, налоги на заработную плату, обеспечивающие финансирование систем социального страхования) позволило обеспечить высокие темпы роста бюджетных поступлений. Во Франции, задававшей тон налоговой политики Европы, доходы государства в реальном исчислении в 1950—1973 годах увеличивались на 8,4% в год (см. табл. 1).

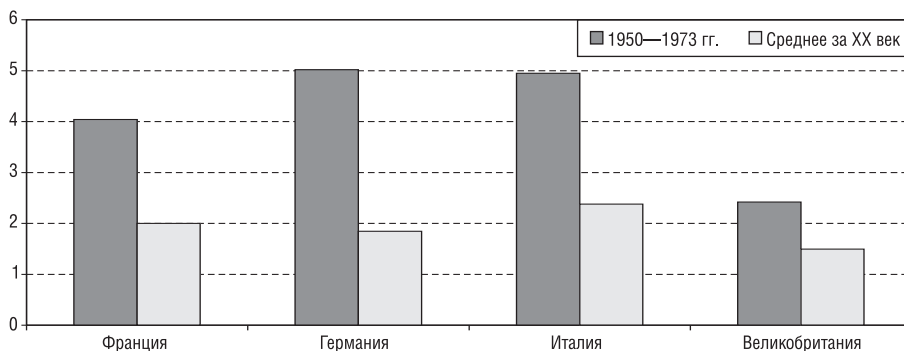


Рис. 1. Темпы экономического роста в 1950—1973 годах и средние значения за XX столетие в некоторых странах Западной Европы

Источник: Для расчетов использовались данные о ВВП на душу населения в международных долларах 1990 г. (Maddison A. The World Economy. Historical Statistics. Paris: OECD, 2003).

**Темпы прироста государственных доходов во Франции в 1950–1980 годы**  
(средние значения за десятилетия)

Годы	Темпы прироста, %
1950–1960	7,2
1960–1970	5,7
1970–1980	10,1

*Источник:* International Financial Statistics / IMF. 2006. P. 121.

В подобных условиях принимаемые социальные обязательства кажутся выполнимыми. Политики, предлагающие программы государственных расходов, не задумываются о том, будет ли их финансирование посильным для следующих поколений налогоплательщиков.

Впоследствии, когда обнаружилось, что налогоплательщики не готовы платить все большие и большие налоги, пришлось проводить реформы бюджетных обязательств. Это — тяжелый вызов политической элите развитых стран мира. Череда поражений правящих партий Западной Европы была обусловлена тем, что демонтаж систем социальной защиты, сформированных в период, когда возможности государства мобилизовать средства казались безграничными, экономически неизбежен, но политически конфликтен.

Россия 2000-х годов столкнулась с вызовом, заставляющим вспомнить о проблемах Западной Европы 1950–1973 годов. Восстановление экономического роста, успешная налоговая реформа 2000–2002 годов обеспечили высокие темпы роста доходов бюджета. С 2004 года решающее влияние на развитие финансовой ситуации оказывает конъюнктура нефтяного рынка. На общий рост налоговых поступлений накладывается всплеск доходов, обусловленный тем, что цены на углеводороды приблизились к аномально высоким значениям 1970-х — начала 1980-х годов. Темпы роста государственных доходов (в среднем в 2000–2006 годах 13% в год в реальном исчислении) стали аномально высокими по любым историческим стандартам.

### **Нефтяной вызов**

Россия — не единственная страна, руководство которой смогло на собственном опыте понять, что непредсказуемость цен на нефть является данностью, с которой приходится считаться, извлекать уроки из опыта 1980-х годов.

Нефть, с точки зрения действия рыночных механизмов, — товар специфический. Многие показатели мировой экономики можно предсказывать, используя инерционные модели, суть которых — экстраполяция на будущее происходившего ранее, учет набора факторов, способных отклонить развитие событий от привычной траектории. Это дает неплохие результаты. Ошибки в прогнозе темпов роста экономики крупнейших стран мира на следующий год, превышающие 1%, — повод для обвинения их авторов в профессиональной непригодности.

Однако никого не удивило, когда одна из авторитетных международных финансовых организаций — МВФ — радикально пересмотрела прогнозы цен на нефть на 2007 год. Отставки руководителей не последовали. Специалисты привыкли к тому, что надежно прогнозировать цены на нефть никто не умеет. Эти цены — значимый для анализа экономической динамики фактор, на который общее правило не распространяется.

Важнейшая характеристика рынка нефти — его зависимость от наличия свободных мощностей, позволяющих при колебаниях спроса оперативно изменять объемы поставок. Повышение цен в 2003—2005 годах было меньшим, чем в 1973—1974, 1979—1980 годах (соответственно 113, 250 и 180%)<sup>1</sup>, но сопоставимым по масштабам. Фактор, способствовавший росту цен на нефть в эти годы до аномально высокого по историческим меркам уровня, — убежденность участников рынка в том, что свободных мощностей нет (см. рис. 2).

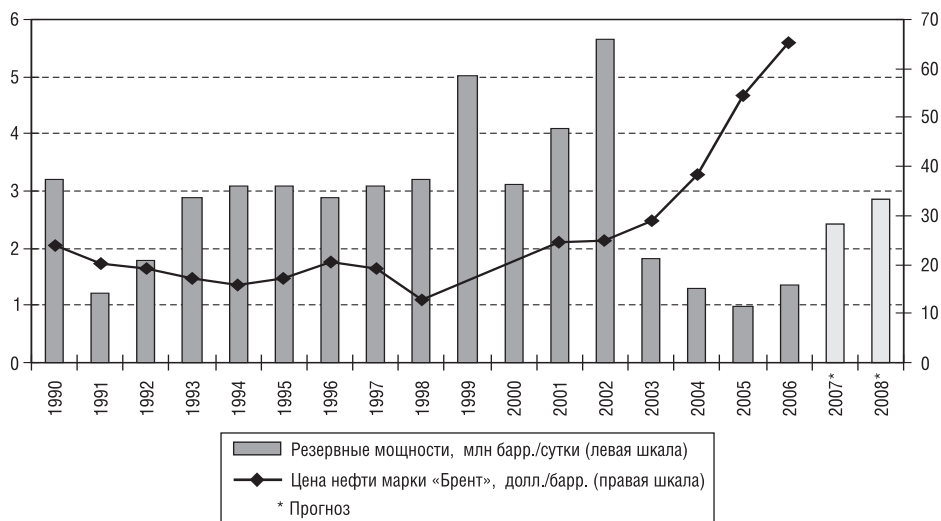


Рис. 2. Резервные мощности в добыче нефти и цены на нефть, 1990—2008 годы

Источник: Short-Term Energy Outlook / US Energy Information Administration. Январь 2007 (<http://www.eia.doe.gov/emeu/steo/pub/contents.html>).

Со второй половины 2006 года ситуация меняется. Столкнувшись с обозначившейся летом 2006 года тенденцией снижения цен на нефть, ОПЕК приняла решение сократить с 1 ноября 2006 года квоты на добычу на 1,2 млн барр. в день, затем, с 1 февраля 2007 года, еще на 0,5 млн барр. Это сигнал, что свободные мощности появились. Договоренность о снижении квот легче принять, чем воплотить. Страны — члены организации сталкиваются с острыми бюджетными проблемами, не все из них готовы допустить падения экспортных доходов.

Оценки того, в какой степени решение о снижении добычи с 1 ноября 2006 года реализовано на практике, ненадежны. Но большинство наблюдателей полагают, что уровень производства на 0,4—0,7 млн барр. больше согласованного<sup>2</sup>.

Россия более устойчива к колебаниям нефтяных цен, чем Советский Союз середины 1980-х годов. В стране есть механизмы, позволяющие адаптироваться к изменениям рыночной конъюнктуры. На падение нефтяных цен можно ответить не государственным банкротством, а девальвацией рубля, позволяющей повысить конкурентоспособность обрабатывающих отраслей промышленности. Собственно так и произошло в нашей стране в 1998—1999 годах. В отличие от СССР, перед Россией в настоящее время не стоят проблемы

<sup>1</sup> Расчеты МВФ.

<sup>2</sup> OPEC to keep growth plan as prices fall: Saudi says group expects a rise in global demand // Associated Press. 2007. January 18.

неуправляемого государственного долга. Валютные резервы создают «подушку безопасности», позволяющую при падении цен на нефть избежать катастрофической ситуации, подобной той, в которой оказался в конце 1980-х — начале 1990-х годов Советский Союз. Однако и с учетом этих факторов зависимость российского платежного баланса, государственного бюджета от цен на углеводородное сырье создает риски, которые надо трезво оценивать.

Предшествующий опыт подтолкнул многие нефтедобывающие страны к проведению осторожной бюджетной политики. Несколько лет это удавалось делать и нам<sup>3</sup>. Однако ключевые слова здесь — «несколько лет». Чем продолжительнее период высоких нефтяных доходов, тем труднее следовать такой линии.

При растущих финансовых возможностях государства, трудно удержать ся от участия в соревновании, суть которого — конкурс наиболее популярных расходных программ. Чтобы рассказать, как потратить средства Стабилизационного фонда, достаточно нескольких секунд. Чтобы объяснить, почему это опасно для экономики, требуется время и аудитория, готовая воспринимать содержательные и непростые аргументы.

Принятые бюджетом обязательства, а также тенденции демографического развития подталкивают к увеличению доли государственных изъятий в ВВП. В этом Россия не уникальна. Специфика нашей страны в ином — в зависимости бюджетных доходов от нефтегазового сектора экономики. Даже при постоянных ценах эти доходы имеют тенденцию к понижению. Сказывается влияние ряда факторов. Темпы увеличения добычи нефти и газа ниже, чем рост экономики. Оснований полагать, что эта тенденция изменится, нет. Значительная часть нефтегазовых доходов связана с экспортом. По мере увеличения душевого ВВП уровень цен в национальной экономике приближается к тому, который характерен для более развитых стран. Объем ВВП по курсу в мировых резервных валютах сближается с его объемом, рассчитанным по паритету покупательной способности. Эта тенденция задает траекторию снижения доли доходов от нефти и газа в ВВП.

Важнейшая составляющая бюджетных доходов, связанных с нефтегазовым сектором, — экспортные пошлины на энергоносители. В 2006 году доходы за счет этого источника составили 7% ВВП. Опережающий рост масштабов экономики по отношению к производству энергоносителей ведет к росту спроса на нефть и газ в стране. Это ограничивает ресурсы углеводородов, которые можно будет экспортировать, не нанося ущерба развитию национальной экономики.

Оценки запасов нефти и газа почти столь же ненадежны, как и прогнозы цен на углеводородное сырье. В 1960-х годах были сделаны расчеты, согласно которым к настоящему времени запасы нефти и газа иссякнут. Они не оправдались. Но исчерпаемость ресурсов углеводородного сырья — реальность, от нее нельзя отмахнуться. Опыт стран, сталкивающихся с последствиями падения добычи этого ресурса, — наглядное тому свидетельство. Из официаль-

<sup>3</sup> В Алжире, Азербайджане, Бахрейне, Иране, Казахстане, Кувейте, Ливии, Омане, Катаре, Саудовской Аравии, Объединенных Арабских Эмиратах правительства потратили в 2003—2005 годах на увеличение государственных расходов в среднесрочном исчислении 30% роста доходов от повышения нефтяных цен. Средний размер профицита государственных финансов в процентах ВВП в этих странах повысился с 2% в 2002 году до 15,5% в 2005 году. См.: *Regional Economic Outlook, September 2005: Middle East and Central Asia Department / IMF. 2005.* Как правило, нефтедобывающие страны в 2003—2005 годах, сумев извлечь уроки из опыта 1970-х — начала 1980-х годов, закладывали в бюджетные проектировки осторожные прогнозы уровня цен на углеводородное сырье. Многие из них создали специальные фонды для сглаживания последствий колебаний нефтяных цен на доходы бюджета.

ных прогнозов следует, что возможности увеличения добычи нефти в нашей стране к началу 2020-х годов будут исчерпаны<sup>4</sup>. Речь идет о представлении российских властей о будущем ресурсодобычи в стране. Его нельзя игнорировать при обсуждении долгосрочных перспектив российского бюджета.

Расчеты влияния доходов от нефтегазового сектора на российские финансы проводили Министерство финансов РФ, МВФ, ИЭПП. Полученные результаты схожи. Эти доходы составляют более трети поступлений федерального бюджета РФ. Тенденция к снижению доходов от добычи углеводородного сырья в ВВП на фоне повышения социальной нагрузки на экономику определяет контуры финансовых проблем, которые встанут перед страной в ближайшие десятилетия.

### Судьба Стабилизационного фонда

В России обсуждение проблем, связанных с целесообразностью создания Стабилизационного фонда, сглаживающего влияние нефтяных цен на государственный бюджет, началось в 2001—2002 годах<sup>5</sup>. В это время ничто не предвещало, что эти цены могут вновь, как это было на рубеже 1970-х — 1980-х годов, выйти на аномально высокий уровень.

Это случай, когда необходимый для проведения ответственной финансовой политики инструмент был создан именно тогда, когда потребность в нем была наибольшей. Аккумулированные в фонде средства наряду с погашением внешнего долга стали механизмами ограничения роста денежной массы, связанного с монетизацией активного сальдо торгового баланса. Но, даже при их использовании, темпы роста денежного предложения в 2004—2006 годах были высокими (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Темпы прироста денежной массы (M2), 2000—2006 годы

Год	Темпы прироста M2, %
2000	61,5
2001	39,7
2002	32,4
2003	50,5
2004	35,8
2005	38,6
2006	48,8

Источник: ЦБ РФ.

Без этих инструментов рост денежного предложения стал бы опасным (см. рис. 3)<sup>6</sup>. По расчетам Министерства финансов, при использовании доходов Стабилизационного фонда на финансирование государственного бюджета инфляция в 2004 году составила бы 16%, в 2005 году — 20%<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Министерство природных ресурсов прогнозирует снижение добычи нефти на 1% в год с 2021 года и стабилизацию добычи газа с начала 2030-х годов.

<sup>5</sup> Дробышевский С., Золотарева А., Кадочников П., Синельников С. Перспективы создания Стабилизационного фонда в РФ / Науч. тр. № 27Р. М.: ИЭПП, 2001.

<sup>6</sup> В этом отношении Россия разделяет судьбы нефтедобывающих стран в условиях высоких цен на этот ресурс. Темпы роста широкой денежной массы в нефтедобывающих странах Ближнего Востока и Центральной Азии в 2003 году составляли в среднем 56,5%, в 2004 — 57,9%, в 2005 — 56,7%. См.: Regional Economic Outlook, September 2005: Middle East and Central Asia Department / IMF. 2005.

<sup>7</sup> Газета. 2006. 11 декабря.

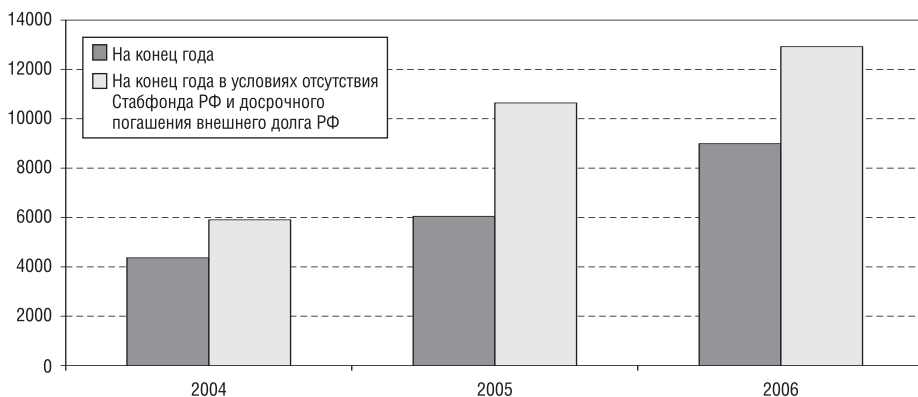


Рис. 3. Объемы денежной массы M2 (млрд руб.)

*Примечание.* Темпы возможного прироста денежной массы (M2) в условиях, если бы не было Стабилизационного фонда и досрочного погашения внешних долгов, рассчитаны, исходя из предпосылки о неизменности величины денежного мультипликатора.

*Источник:* расчеты ИЭПП.

Но и Стабилизационный фонд не позволил в условиях скачка нефтяных цен 2004 года сохранить наметившуюся тенденцию снижения темпов инфляции, характерную для 2000—2003 годов (см. рис. 4). Это снижение замедлилось. Укрепление рубля по отношению к корзине валют основных торговых партнеров страны ускорилось (см. рис. 5).

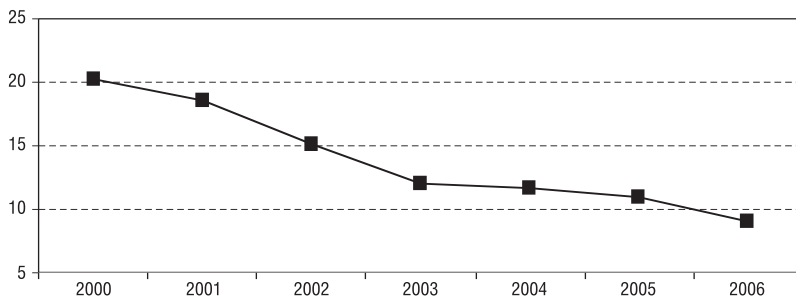


Рис. 4. Темпы роста потребительских цен, 2000—2006 гг. (%)

*Источник:* Росстат.

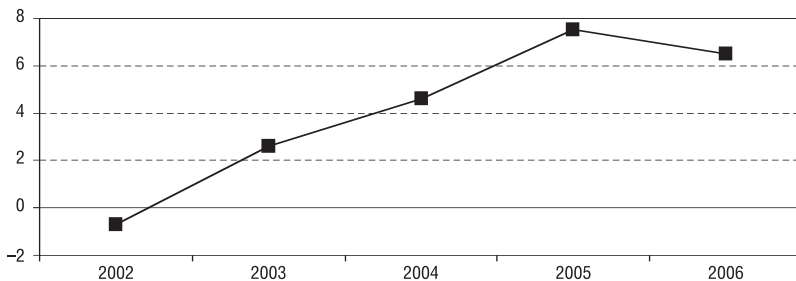


Рис. 5. Динамика реального эффективного курса рубля по отношению к корзине валют, 2002—2006 гг. (%)

*Примечание:* область положительных значений — укрепление рубля, отрицательных — ослабление.

*Источник:* ЦБ РФ.

Российская политическая элита, общество не привыкли к тому, что у страны есть значительные финансовые резервы. Более того, они не видят в них необходимости. Советский Союз, потративший в 1960-х годах большую часть золотого запаса на оплату закупок зерна, даже в период аномально высоких цен на нефть 1970-х — первой половины 1980-х годов крупных золотовалютных резервов не создавал. Это один из факторов, сделавших крах советской экономики после падения цен на нефть в 1985—1986 годах, неизбежным.

Даже в 1997 году, когда начало экономического роста стало реальностью, объем золотовалютных резервов оставался скромным. Наряду с бюджетными проблемами, связанными с управлением внутренним долгом, это не позволило стране адаптироваться к падению цен и избежать катастрофических последствий (см. рис. 6).

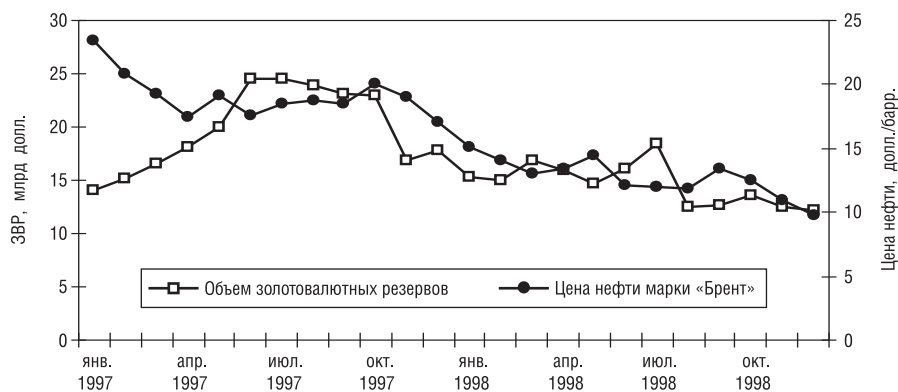


Рис. 6. Золотовалютные резервы РФ и цены на нефть, 1997–1998 годы

Источники: ЦБ РФ, IMF IFS.

Казалось бы, финансовая катастрофа конца 1980-х — начала 1990-х годов, а также меньшие по масштабам, но более близкие по времени проблемы 1998 года могли научить нас тому, что предсказывал египетскому фараону Иосиф Прекрасный: «за семью тучными годами последуют семь тощих». Тратить сегодня все, что есть, забывая о рисках завтрашнего дня, — политика опасная.

Между тем, выбор наиболее привлекательных направлений расходования средств Стабилизационного фонда — одна из самых популярных тем в экономико-политических дискуссиях в России. Здесь мы не уникальны. В условиях всеобщего избирательного права, политика — это во многом соревнование в том, кто сумеет предложить наиболее популярные программы расходования средств налогоплательщиков<sup>8</sup>.

Когда страна располагает Стабилизационным фондом, необходимости обсуждать вопрос о том, где взять деньги на реализацию тех или иных программ, не возникает. Министр финансов, даже тот, за которым закрепилось традиционное прозвище «господин „нет“», не может всегда отвечать на просьбы традиционной фразой: «Ваше предложение прекрасное, но денег на него у правительства нет!» Он услышит от оппонентов контраргумент,

<sup>8</sup> У отцов-основателей Соединенных Штатов были подозрения, что так и будет. Дж. Адамс писал: «Если в стране введут всеобщее избирательное право, то первым делом будут отменены все долговые обязательства, затем установят высокие налоги на богатых, остальные от налогов будут освобождены, и, в конце концов, большинство избирателей проголосует за всеобщий раздел имущества». *Adams J. Defence of the Constitutions of the United States. Vol. 1. London: Minted For C. Dilly, in the Poultry, 1787—1788.*



суть которого в том, что средства, накопленные в Стабилизационном фонде, беспрецедентно велики, дальнейшее их наращивание на фоне острых социально-экономических проблем не имеет разумных оснований.

По состоянию на 1 февраля 2007 года накопления Стабилизационного фонда России составляют 2,6 трлн рублей, или 9,9% ВВП 2006 года. Это немало. Но картина выглядит радужно, лишь если забыть о влиянии на российский бюджет цен на нефть, нефтепродукты и газ. Расчеты, проведенные ИЭПП совместно с ЦСР, показывают, что при снижении цен на нефть с 50 до 25 долл. за барр., то есть до величины более высокой, чем та, которая еще недавно, в 2000—2002 годах, воспринималась как естественная точка отсчета при финансовом планировании, доходы расширенного правительства снизятся более чем на 8% ВВП. При таком развитии событий средства, накопленные в Стабилизационном фонде, будут исчерпаны за три года.

Предшествующий период низких цен на нефть, начавшийся в 1985—1986 годах, длился 15 лет. На протяжении трех лет Советский Союз мог регулировать проблемы платежного баланса, привлекая частные кредиты. Когда этот источник иссяк, крах советской экономики стал неизбежным. Об этом стоит помнить, обсуждая, насколько нынешний «запас прочности», гарантированный Стабилизационным фондом, достаточен для обеспечения надежности функционирования российской экономики.

Чужой опыт слепо копировать не стоит. Но помнить о нем, принимая ключевые экономико-политические решения, полезно. По показателю, характеризующему качество жизни, — индексу человеческого развития, в мире лидирует Норвегия<sup>9</sup>. Это одна из стран, экономика которых, как и экономика России, зависит от конъюнктуры рынка углеводородов. Поверить в то, что таких результатов добилось государство, проводящее безответственную, противоречащую национальным интересам политику, трудно. Со времени создания Нефтяного фонда стране удалось не только остановить тенденцию роста доли государственных расходов в ВВП, но и добиться ее снижения (см. рис. 7).

Проблемы пенсионной системы, перспектива снижения доли нефтегазовых доходов в ВВП подтолкнули власти страны к тому, чтобы трансформировать Нефтяной фонд, предназначенный для сглаживания колебаний бюджетных доходов, в накопления, обеспечивающие стабильность функционирования национальной системы социального страхования. В доходы фонда направляются от 60 до 100% государственных поступлений от добычи нефти

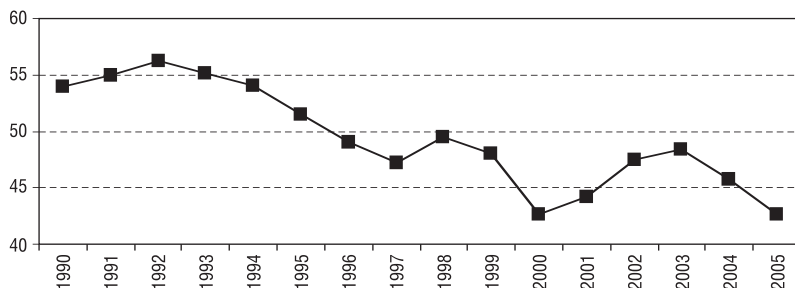


Рис. 7. Доля расходов расширенного правительства Норвегии, 1990—2005 годы (% ВВП)

Источники: БД ОЭСР, <http://stats.oecd.org/wbos>

<sup>9</sup> Индекс человеческого развития — показатель, рассчитываемый ООН, определяется набором параметров, характеризующих ожидаемую продолжительность жизни, уровень образования и ВВП на душу населения. По этому показателю в 2005 году Норвегия занимала 1 место в мире. Исландия и Австралия следовали за ней. Россия была на 65 месте.

и газа. Его объем по состоянию на 1 февраля 2007 года составил 280,9 млрд долл., по прогнозам на 1 января 2008 года — 299,5 млрд долл. ВВП Норвегии в 2005 году составил 283,9 млрд долл.<sup>10</sup> Доходы от размещения средств фонда (по оценкам норвежских властей примерно 4% ВВП) создают базу, необходимую и достаточную для устойчивости пенсионной системы страны.

### Нефтяные доходы и пенсионное обеспечение

Бюджетные обязательства принять легко. От них трудно отказаться. Политические проблемы, связанные с разумной по замыслу, но неудачно проведенной мерой — монетизацией льгот, — наглядное тому подтверждение. В последнее время российские власти стали позволять себе по отношению к принятым обязательствам «легкость в мыслях необыкновенную»<sup>11</sup>. Но даже советское руководство, полностью контролировавшее средства массовой информации, опиравшееся на эффективную тайную полицию, понимало, что система стабильна до тех пор, пока не нарушены условия соглашения с обществом, суть которого проста: мы не спрашиваем вас, почему вы правите страной. Вы гарантируете нам привычные условия существования, не устраиваете эксперименты, радикально меняющие жизнь. Этот компромисс оставался в силе до конца 1980-х годов, когда падение цен на нефть сделало сохранение условий контракта власти с обществом невозможным.

Для большей части населения Советского Союза в начале 1950-х годов идея, что люди имеют право на пенсионное обеспечение, была экзотикой. Колхозники в то время пенсионных прав не имели. Созданные в России институты социальной защиты, действие которых распространяется на десятки миллионов людей, — элемент повседневной жизни. Сегодня отказаться от них, не порождая серьезных социально-политических потрясений, нельзя.

Принятые в 2005—2006 годах решения (национальные проекты, материнский капитал, инвестиционные программы), демографическая динамика, увеличение числа пенсионеров, приходящихся на одного работающего, делают увеличение доли расходов расширенного правительства в ВВП на ближайшие десятилетия, по меньшей мере, вероятным. При проведении разумной экономической политики, реформ, направленных на стимулирование частного пенсионного обеспечения, здравоохранения, образования, повышение эффективности государственных оборонных расходов, эту тенденцию можно затормозить, но вряд ли остановить. На этом фоне отставание темпов роста добычи нефти и газа от темпов роста ВВП, укрепление курса рубля, удорожание добычи нефти и газа задают траекторию сокращения доходов, связанных с добычей углеводородного сырья.

Постсоциалистические страны, более развитые, чем Россия, раньше нее начавшие переход к рыночной экономике и сталкивающиеся с аналогичными проблемами пенсионной системы, вышли на уровень расходов расширенного правительства, сопоставимый с тем, который характерен для большинства стран — членов ОЭСР (см. рис. 8).

В России уровень государственной нагрузки на экономику ниже, но демографическая динамика свидетельствует: сближение соответствующих показателей нашей страны с более развитыми восточно-европейскими странами — вопрос времени.

<sup>10</sup> Данные Пенсионного фонда Норвегии и Мирового банка.

<sup>11</sup> Свидетельство этому — предложение Министерства здравоохранения и социального развития изъять из Внешэкономбанка пенсионные накопления (по состоянию на 1 января 2007 года — 267 млрд рублей).

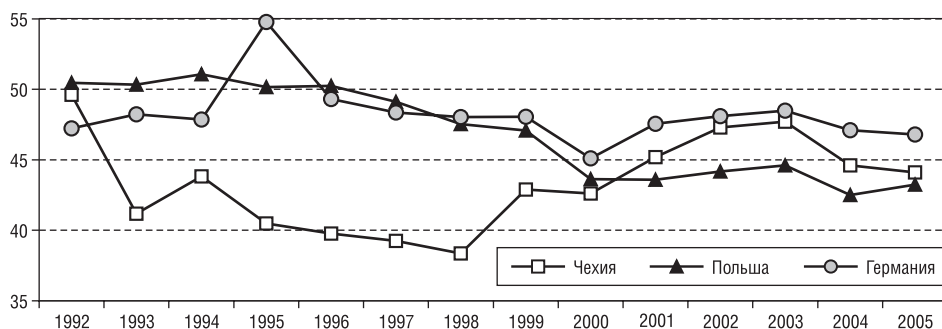


Рис. 8. Расходы бюджета расширенного правительства, 1992–2005 годы (% ВВП)

Источники: данные по Польше и Чехии: EBRD Transition Reports; данные по Германии: БД ОЭСР, <http://stats.oecd.org/wbos>

Популярность распределительных пенсионных систем в первые годы их введения была связана с тем, что выходящим на пенсию не приходилось за нее платить. Ее финансировали за счет налогов, которые платили следующие поколения работающих. При переходе от распределительной к накопительной пенсионной системе возникает ситуация, когда работающие вынуждены платить не только нынешним пенсионерам, но и накапливать средства, необходимые для финансирования собственной старости. Направление нефтегазовых доходов на капитализацию накопительной части пенсии позволяет решить проблему двойного платежа. И здесь опыт Норвегии может пригодиться.

Набор долгосрочных финансовых проблем, стоящих перед Норвегией и Россией, сходен. В Норвегии больше продолжительность жизни, но выше и пенсионный возраст<sup>12</sup>. Специфика демографического перехода в России (быстрое снижение в период индустриализации числа рождающихся на одну женщину), задала траекторию раннего старения населения, быстрого увеличения доли возрастных групп пенсионного возраста по отношению к числу работающих. Те проблемы пенсионной системы, с которыми Россия должна была бы столкнуться лишь несколько десятилетий спустя, стоят перед страной уже сегодня.

Коэффициент замещения<sup>13</sup> в России в 2005 году составил 27,6%. При инерционном варианте развития событий, не предполагающем внесения изменений в пенсионное законодательство, его значение снизится к 2015 году до 20,2%, к началу 20-х годов до 16,4%<sup>14</sup>. Чтобы сохранить этот показатель на привычном для страны уровне, потребуются ресурсы, составляющие примерно 4% ВВП, то есть средства, сопоставимые с доходами Глобального пенсионного фонда Норвегии.

Норвежский пенсионный фонд задает стандарты финансовой ответственности, к которым может стремиться страна, зависящая от конъюнктуры рынка углеводородов<sup>15</sup>. Оценки масштабов проблем, с которыми связано обеспечение устойчивости российской пенсионной системы, дают сходные цифры. Мобилизация ресурсов, позволяющих обеспечить сопоставимые по масштабу устойчивые доходы, — ключевая проблема финансовой стратегии России.

<sup>12</sup> Продолжительность жизни в Норвегии 79,3 лет, в России — 65,4, пенсионный возраст в Норвегии — 67 лет.

<sup>13</sup> Соотношение средней пенсии и средней заработной платы.

<sup>14</sup> Расчеты ЦСР.

<sup>15</sup> Среднегодовые доходы Нефтяного фонда Норвегии с момента перечисления в него средств правительства страны (1997 год) составили 6,3% в международных резервных валютах, с корректировкой на уровень инфляции и исключением административных расходов — 4,5% в год.

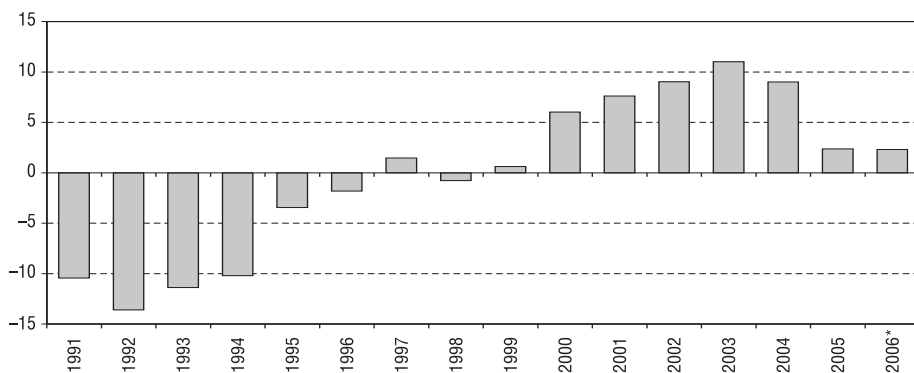
### Резервы приватизации и доходы пенсионеров

Насколько долго продлится период благоприятной конъюнктуры на рынке нефти и газа — не знает никто. Его цена — разница между накопленными 10% ВВП в Стабилизационном фонде и не менее 50% ВВП, необходимыми, чтобы обеспечить устойчивость национальной пенсионной системы.

Источник ресурсов, позволяющий компенсировать дефицит пенсионных накоплений, — государственное имущество. Приватизация в России происходила на фоне банкротства Советского Союза, отсутствия валютных резервов, политической нестабильности. Крупные предприятия, ставшие объектом приватизации, были должниками и бюджета, и своих работников. Многомесячные задолженности по зарплате были привычным элементом ежедневной жизни. Надежды мобилизовать крупные финансовые ресурсы за счет реализации таких государственных активов были малореалистичными. Тогда стояла другая задача — обеспечить контроль частных собственников, заинтересованных в эффективном функционировании предприятий, за их хозяйственной деятельностью.

На совещании, прошедшем 18 апреля 1996 года в Министерстве топлива и энергетики России, обсуждался вопрос о вероятности падения нефтедобычи в стране к 2000 году до уровня 150–190 млн. т в год и ее превращении в нетто-импортера нефти<sup>16</sup>. Примерно в то же время решали, что делать, когда к 2000 году добыча нефти в объединении «Нижневартовскнефтегаз», эксплуатирующем крупнейшее в России Самотлорское месторождение, сократится до нуля и 200 тыс. жителей Нижневартовска придется переселять<sup>17</sup>. Эту проблему решать не пришлось. После приватизации ТНК, основным активом которой был «Нижневартовскнефтегаз», 50% ее собственности за 6,75 млрд долл.<sup>18</sup> приобрела компания «Бритиш Петролеум». На рисунке 9 показано, как после приватизации изменились показатели динамики нефтедобычи в России.

Повышение факторной продуктивности народного хозяйства, задающей тенденцию долгосрочного роста ВВП, началось, когда доминирующая часть



\*В первом полугодии по отношению к первому полугодью 2005.

Рис. 9. Темпы прироста добычи нефти в России в 1991–2006 гг. (%)

Источник: Федеральная служба статистики РФ (<http://gks.ru>)

<sup>16</sup> Коммерсантъ. 1996. 18 апр.

<sup>17</sup> Коммерсантъ. 1996. 17 июл.

<sup>18</sup> С сайта ТНК-БП.

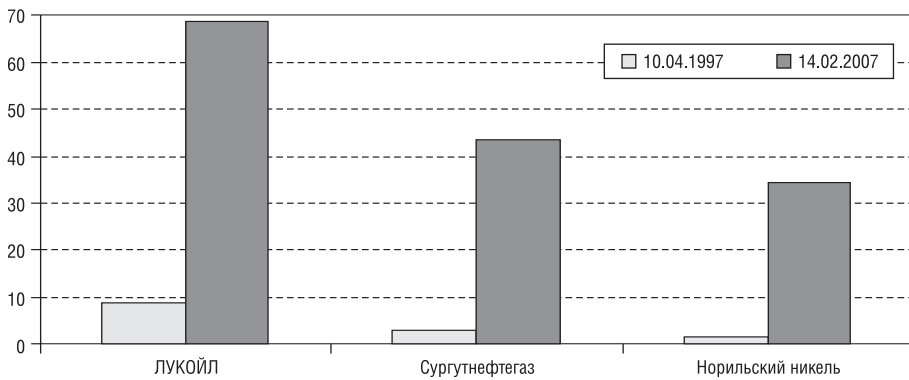


Рис. 10. Капитализация ЛУКОЙЛа, Сургутнефтегаза и «Норильского никеля» в 1997 и 2007 годах (млрд долл.)

Примечание: первые данные по капитализации «Норильского никеля» на 30.05.2001 г.  
Источник: РТС.

российской экономики стала частной<sup>19</sup>. Экономический рост, финансовая стабильность, снизившееся отношение государственного долга к ВВП, выросший кредитный рейтинг страны и ее крупнейших компаний заставили пересмотреть представления о том, сколько стоит собственность в России (см. рис. 10).

С 2003 года российские власти начали проводить курс на ренационализацию. Примером стала судьба одной из крупнейших компаний — «ЮКОСа». Фактов, свидетельствующих, что это привело к повышению качества управления нефтяной отраслью, не видно.

Финансовые результаты компаний российского нефтегазового сектора трудно считать аргументом в пользу преимуществ государственной собственности. Задолженность государственных предприятий в 2006 году примерно в 20 раз превысила аналогичный показатель частных предприятий. Российский опыт подтверждает: государство — неважный менеджер, коррумпированное государство — тем более. Но сконцентрированные в руках государства активы сопоставимы со средствами, необходимыми для обеспечения устойчивости пенсионной системы (см. рис. 11).

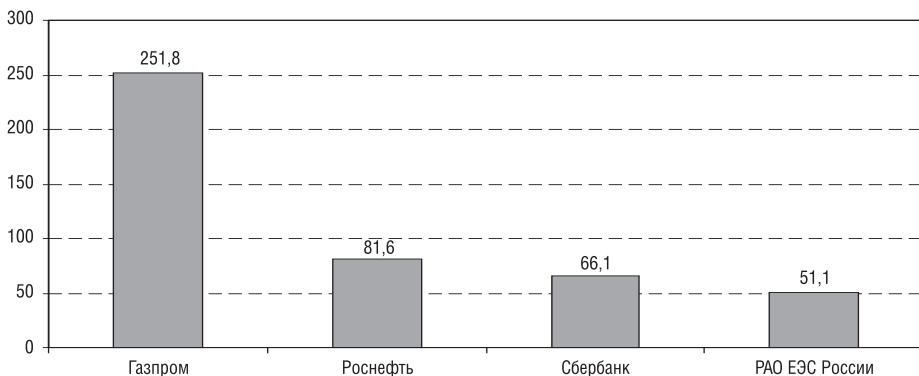


Рис. 11. Капитализация «Газпрома», «Роснефти», Сбербанка, РАО «ЕЭС России» (данные на 14.02.2007 г., млрд долл.)

Источник: РТС.

<sup>19</sup> Энтов Р.М., Луговой О.В. и др. Факторы экономического роста российской экономики / Науч. тр. № 70Р. М.: ИЭПП, 2003.

По оценкам Альфа-Банка, котирующиеся на финансовых рынках акции российских государственных предприятий к началу 2007 года стоили 369 млрд долл. (примерно 35% российского ВВП 2006 г.)<sup>20</sup>. Аргументы в пользу того, что сохранение этих компаний в руках государства служит национальным интересам, привести не просто. Устойчивость пенсионной системы, которую можно обеспечить на основе неспешной, приуроченной к благоприятной рыночной конъюнктуре приватизации активов государственных компаний, — задача, от решения которой отмахнуться трудно. Выбор этого направления экономической политики позволит мобилизовать ресурсы, необходимые для финансирования пенсионной системы страны в XXI веке.

### Цена государственной щедрости

Экономический рост, устойчивость которого к 2003—2004 годам стала очевидной, в условиях повышения нефтяных цен изменяет фон проводимой финансовой политики. В 2003—2004 годах правительство России, поверившее в то, что снижение налоговых ставок — путь к легализации бизнеса, росту собираемости налогов, снизило ставки по двум важным источникам поступлений бюджета: налогу на добавленную стоимость (с 20 до 18%) и единому социальному налогу (снижение базовой ставки с 35,6 до 26%). Эффект легализации доходов был близок к нулю. Бюджет потерял более 2% ВВП, примерно столько, сколько приносил подоходный налог до введения его плоской ставки. Различия в последствиях реформы подоходного налога и налога на прибыль, с одной стороны, и снижения ставок НДС и ЕСН — с другой, иллюстрирует рисунок 12.

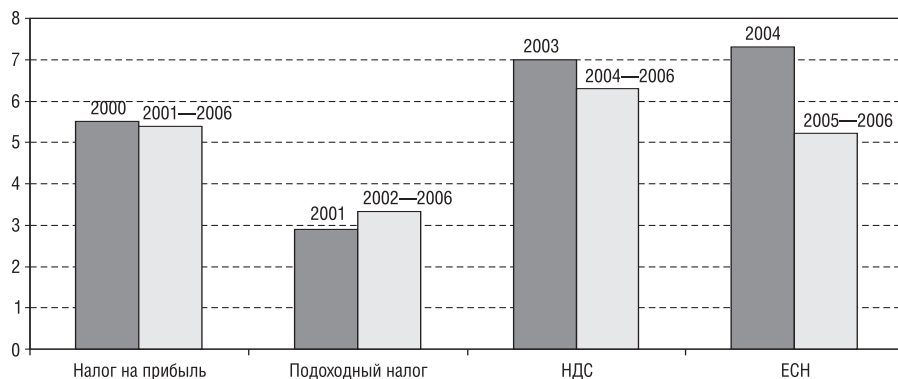


Рис. 12. Поступления отдельных налогов в бюджет расширенного правительства России (% ВВП)\*

\* По 2006 г. данные за январь—октябрь.

Источник: Министерство финансов РФ.

Структурная составляющая налоговых доходов федерального бюджета, не связанная с конъюнктурой нефтяных цен, достигла максимума в 2002 году (18,9%). Потом она сократилась (2006 год — 15,2% ВВП)<sup>21</sup>. Конъюнктурная компонента, обусловленная высокими ценами на нефть, начиная с 2003 года, росла и в 2006 году она составила примерно 7% ВВП.

<sup>20</sup> Мониторинг активности инвесторов в России / Альфа-Банк. 12.02.2007.

<sup>21</sup> Расчеты ИЭПП. Структурная составляющая доходов бюджета оценивается на базе средней цены на нефть за 1990—2006 годы.

В 2005—2007 годах сочетание ставших привычными высоких цен на нефть и газ и экономического роста делает экспансию государственных финансовых обязательств неизбежной. Отсюда — национальные проекты, инвестиционный фонд, меры, связанные с финансированием демографической политики. Министерству финансов РФ пока удавалось поддерживать темпы роста расходов бюджета в пределах, близких к темпам роста ВВП, более того, добиться снижения доли расходов расширенного правительства в ВВП (см. рис. 13, табл. 3).

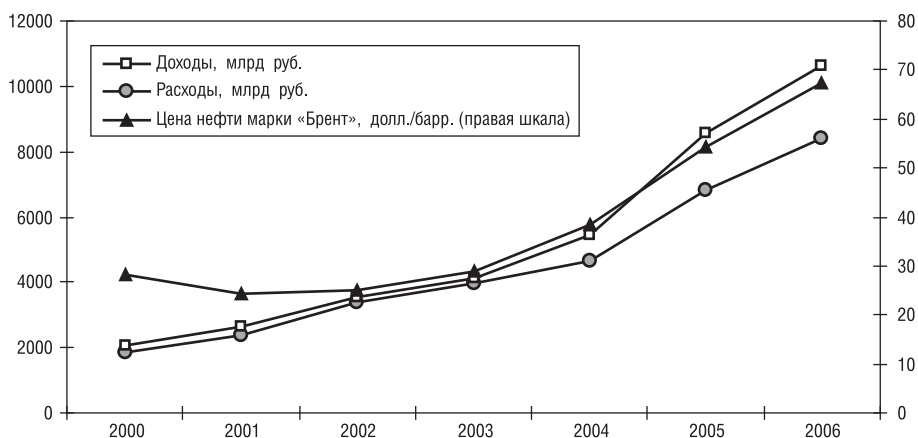


Рис. 13. Доходы бюджета расширенного правительства и цены на нефть в номинальном выражении, 2000—2006 гг.

Источники: IMF IFS, Минфин РФ.

Т а б л и ц а 3

Исполнение бюджета расширенного правительства, 1999—2006 гг. (% ВВП)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доходы	33,8	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	40,0
Расходы	35,3	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9	31,5	31,5
Профицит	-1,5	4,0	3,2	1,5	1,1	4,6	8,1	8,5

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

К объему бюджетных обязательств это не относится. Национальные проекты рассчитывались на 2—3 года. Но они создают долгосрочные бюджетные обязательства. Трудно возражать против оснащения школ электроникой, их подключения к Интернету. Принимая это решение, разумно подумать, что речь идет не о разовых вложениях. Электронику придется обновлять, за доступ к Интернету — платить.

Средства Инвестиционного фонда в приоритетном порядке направляются на финансирование инфраструктурных объектов — против чего нет возражений. Такие объекты придется не только строить, но и эксплуатировать. Содержание скоростной магистрали Москва — Санкт-Петербург стоит дорого. Оценок долгосрочных бюджетных последствий принятых решений не существует.

Вложение средств в проекты, связанные со здравоохранением, предполагает значительные ассигнования на закупку высокотехнологичного оборудования. Его эксплуатация потребует расходов на закупку запасных частей, техноло-

гических материалов. Средства на эти цели в проект не заложены. Доступная информация не позволяет предположить, что кто-либо просчитывал финансовые последствия реализации проекта материнского капитала для российского бюджета хотя бы на 10 лет вперед. Планируется выделение кредитов на 8 лет на строительство современных животноводческих комплексов с субсидированием государством процентной ставки ( $2/3$  ставки рефинансирования ЦБ). Проект рассчитан на 3 года. Льготы на кредиты — на 8 лет. Долгосрочные бюджетные последствия опять же, по-видимому, не просчитаны.

Подобные решения определяют перспективы бюджетной политики на годы вперед. Не все это, к сожалению, понимают.

Сигнал, который получила экономика, очевиден. Линия на ограничение доли государственных расходов в ВВП осталась в прошлом. На повестке дня разработка новых программ бюджетных ассигнований. Чтобы противостоять тенденции роста государственных расходов в ВВП, нужны политическая воля и последовательность усилий. В 2005—2007 годах власти продемонстрировали, что их резервы исчерпаны. Отсюда последствия для налоговой политики.

### К бюджетному консерватизму

В XIX веке представление о том, что увеличение расходов бюджета надо подкреплять повышением налогов, было аксиомой. Руководителям английских финансов того времени идея, что можно проголосовать за закон о бюджетных обязательствах и не сказать, за счет увеличения каких налогов удастся их профинансировать, в голову не приходила.

Две принципиальные новации XX века: представление о бюджете, который должен быть сбалансирован с учетом циклических колебаний, связанных с рынком и экономической конъюнктурой, и о том, что решения по расходам, за которые придется отвечать тем, кто придет в правительство позже, — элемент эффективной экономико-политической тактики. Они позволили уйти от жесткой логики финансового консерватизма XIX века. Но общие правила игры принципиально не поменялись. Как и семейный бюджет, государственный в долгосрочной перспективе приходится сводить так, чтобы расходы соответствовали доходам. Даже в 1950—1960-х годах, на фоне экспансии государственных финансовых ресурсов тот факт, что руководители правительства, намеревающиеся повысить расходы, должны подумать, за счет повышения каких налогов это придется обеспечить, был аксиомой.

Нараставший с 1970-х годов кризис государственных финансов изменил положение. Политические проблемы, связанные с сокращением государственных расходов, на фоне непопулярности роста налоговых ставок, сделали модной идею, что доходы бюджета можно увеличить, не повышая, а снижая налоги. То, что высокие налоги могут вести к сокращению поступлений бюджета, известно, по меньшей мере, со времен классической работы Адама Смита «О причинах и природе богатства народов». Для ее автора вопрос о бремени налогов был равнозначен вопросу о государственных расходах.

В 1970—1980-х годах становится популярным другой вариант трактовки связи уровня ставок налогообложения и доходов государства. Тезис о возможности, снизив налоговые ставки, компенсировать потенциальные потери бюджета, добившись сокращения масштабов уклонения от налогов, получает широкое распространение. С точки зрения здравого смысла, он внушает доверие. Государство, пытающееся изъять из экономики слишком много, может снизить объемы легальной экономической деятельности. Однако связь



между уровнем налогообложения и доходами в конкретных странах по данным налогам надежно оценить никому не удавалось.

Накопленный в последнее десятилетие опыт налоговых реформ позволяет если не точно предсказать, то хотя бы сделать некоторые предположения относительно развития событий в государственных финансах. Если в результате реформы снижаются налоговые ставки и устраняется их прогрессия, налоговая система упрощается, сокращается число налоговых льгот, то с высокой степенью вероятности итогом может стать увеличение налоговых сборов. Но это гипотеза, которую каждый раз приходится проверять на практике.

В 2000—2002 годах такая реформа была проведена в России. Ее элементами стали введение плоского подоходного налога, регрессивного социального налога, отмена оборотных налогов, налога с продаж, снижение ставки налога на прибыль, сокращение налоговых льгот. Результатом стало увеличение бюджетных поступлений. Анализ поступлений подоходного налога по регионам подтвердил, что реформа стала фактором повышения доходов бюджета<sup>22</sup>. Но делать из этого вывод, что снижение налоговых ставок гарантированно приводит к росту собираемости доходов, — грубая ошибка.

В финансовой истории реформы, позволившие совместить снижение ставок и рост государственных доходов, — скорее исключение, чем правило. То, что потенциал повышения доходов на основе подобной стратегии после реформы 2000—2002 годов в России сохранился — неочевидно. Для надежды на успех налоговых новаций, связанных со снижением ставок, нужна решимость сделать серьезные шаги по унификации налогового режима, отказу от его специальных, льготных элементов, таких, например, как режимы налогообложения в свободных экономических зонах, упрощенные системы налогообложения малого бизнеса. Это — конфликтные меры. Убедительных свидетельств тому, что российские власти готовы встать на этот путь, нет. Значит, в финансовой политике пора возвращаться к здравому смыслу.

Если руководство страны взяло курс на наращивание доли государственных доходов в валовом внутреннем продукте, разговоры о снижении ставок основных налогов, выборе того, что лучше снизить: ставки НДС или ЕСН, стоит ли вообще отказаться от НДС, заменив его налогом с продаж, сознательно пойти на связанное с этим сокращение государственных доходов, пора прекратить. Речь стоит вести о том, за счет повышения каких налогов, поступления от которых в наименьшей степени зависят от конъюнктуры нефтяного рынка, будут финансироваться программы наращивания государственных расходов.

\* \* \*

Подведем некоторые итоги. Динамичный экономический рост, последовавший за постсоциалистической рецессией, успехи налоговой реформы 2000—2002 годов, изменение конъюнктуры нефтегазового рынка, повышение доходов российского бюджета проложили дорогу быстрому по стандартам финансовой истории увеличению российских государственных доходов. Рост возможностей государства привел к экспансии его обязательств. Это влечет за собой долгосрочные последствия. Заданные принятыми решениями проблемы будут определять альтернативы российской финансовой политики на десятилетия вперед.

<sup>22</sup> Синельников-Мурылев С., Баткитбеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации / Науч. тр. № 52Р. М.: ИЭПП, 2003.

Ключевая проблема российских финансов — обеспечение устойчивости национальной пенсионной системы, сохранение привычных соотношений средней пенсии и заработной платы в условиях стареющего общества, где на одного работающего приходится все больше пенсионеров. Вместе с принятыми обязательствами по другим направлениям, это задает тенденцию повышения доли государственных расходов в ВВП. Специфика России в том, что эти проблемы накладываются на тенденцию снижения доли нефтегазовых доходов в ВВП. Именно в этом вызов финансовой стабильности нашей страны.

Решать эту проблему лучше сегодня, а не тогда, когда ситуация станет неуправляемой. Речь идет о следующих стратегических решениях:

1. Направлять доходы, обусловленные высокими ценами на углеводородное сырье, на укрепление финансовой базы накопительной части пенсионной системы. Это предполагает включение в нее и тех граждан России, которые сейчас права на накопительную пенсию не имеют.

2. Реализация программы приватизации государственного имущества, направление мобилизуемых доходов на финансирование накопительной пенсионной системы.

3. Стабилизация налоговых поступлений, в наименьшей степени связанных с доходами от нефти и газа, отказ от снижения ставок по налогам, в минимальной степени зависимым от конъюнктуры рынка углеводородов, не подкрепленного решениями по ограничению расходных обязательств бюджета.

Мы говорили о том, что по показателю, характеризующему качество жизни, — индексу человеческого развития, в мире лидирует Норвегия, экономика которой, как и экономика России, зависит от конъюнктуры рынка углеводородов. Поверить в то, что таких результатов добилось государство, проводящее безответственную, противоречащую национальным интересам политику, трудно.

Есть смысл, по примеру Норвегии, предложить парламенту и правительству преобразовать Стабилизационный фонд в Пенсионный фонд для будущих поколений пенсионеров, гарантировав тем самым выполнение основных социальных обязательств государства независимо от колебаний нефтяной конъюнктуры на долгие годы. Разумеется, надо будет предусмотреть и выделение из него определенного резерва на случай форс-мажорных обстоятельств.

На фоне высоких нефтяных доходов от долгосрочных финансовых проблем легко отмахнуться. Опыт Советского Союза продемонстрировал — за такую политику приходится дорого платить.