

## РАЗДЕЛ V ПРИЛОЖЕНИЕ

### ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И ПРОГНОЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РФ НА 2002 г.\*

*Оценка проекта и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 г. подготовлена авторским коллективом Центра финансово-банковских исследований Института экономики Российской академии наук: д.э.н. В.К. Сенчагов (руководитель группы экспертов), д.э.н. Н.Г. Гловацкая, к.э.н. Е.А. Иванов, к.э.н. А.М. Логвина, д.э.н. Ю.И. Любимцев, д.э.н. В.И. Павлов, д.э.н. И.А. Погосов, д.э.н. О.Л. Рогова, д.э.н. Г.Н. Чубаков под общим руководством директора Института экономики РАН академика Л.И. Абалкина.*

Институт экономики РАН (Центр финансово-банковских исследований) подготовил экспертное заключение на проект федерального бюджета на 2002 г. и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год. В Заключении с общеэкономических позиций даны оценка реальности бюджета, достаточности его доходов и расходов для решения наиболее приоритетных задач предстоящего периода, а также важнейшие параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2002 г., особенно те, которые в наибольшей степени влияют на бюджетные показатели.

Принципиально важным и новым является оценка ряда показателей бюджета и прогноза с позиции экономической безопасности Российской Федерации на основе количественных параметров пороговых значений, разработанных Институтом экономики РАН и одобренных в 2000 г. Секцией по экономической безопасности Научного совета при Совете Безопасности Россий-

---

\* Материал опубликован в газ. «Бизнес и банки». № 39.

ской Федерации. Это позволяет с использованием указанных параметров давать более определенную оценку параметров проекта бюджета и прогноза с позиции их соответствия национальным интересам страны в области экономики.

При оценке основных параметров проекта бюджета и прогноза на 2002 г. Институт экономики РАН исходил из того, что этот год имеет важнейшие особенности и социально-экономическое значение для развития экономики страны, которые заключаются в следующем:

- к 2002 г. оказались практически исчерпанными такие благоприятные условия экономического развития, как процессы импортозамещения, проявившиеся особенно сильно в 2000 г. и продолжавшиеся, хотя и в меньшей мере, в 2001 г. В своем Заключении по проекту бюджета и прогноза на 2001 г. Институт экономики РАН указывал на это обстоятельство, считая, что оно было недостаточно учтено в бюджете и прогнозе на 2001 год. Ход экономического развития Российской Федерации в 2001 г. подтвердил эту позицию Института экономики РАН;

- 2002 г. может быть последним годом достаточно благоприятной ситуации на мировых рынках относительно цен на экспортные российские товары и других экспортных и импортных условий;

- 2002 г. предшествует крайне трудному с позиции обслуживания внешнего долга 2003 года. Это означает, что бюджет 2002 г. должен подготовить возможности обслуживания этого долга в 2003 году;

- бюджеты и меры, предусмотренные в прогнозе 2002 г., могут оказаться ключевыми для реализации основных количественных параметров, заложенных в Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2010 года;

- 2002 г. предшествует годам, важнейшими политическими событиями которых будут выборы депутатов Госдумы и Президента Российской Федерации. От параметров социально-экономического развития Российской Федерации в 2002 г. и создания в течение его условий для экономического роста в ближайшие годы в значительной мере будут зависеть результаты выборов и общая политическая обстановка в стране.

В Заключении Института экономики РАН большое внимание уделяется рассмотрению особенностей проекта бюджета 2002 года. При этом отмечается, что социально-экономическая ситуация, ожидаемая в 2002 г., в сочетании с этими особенностями содержит ряд весьма опасных внутренних и внешних рисков, угрожающих реализации количественных параметров проекта бюджета и прогноза. Проект бюджета содержит ряд таких критических параметров, выход на которые требует соблюдения многих труднопрогнозируемых условий.

Главной характеристикой проекта бюджета 2002 г., по мнению Института экономики РАН, является **детерминированность его параметров внешними, не зависящими от усилий российской экономики условиями - грузом внешней задолженности, конъюнктурой на мировом рынке энергоносителей и открытостью внешнего рынка для российских товаров**. При этом успехи российской экономики - экономический рост и др. - в значительной мере «съедаются» увеличением выплат по внешнему долгу и снижением мировых цен на энергоносители. Современные возможности и факторы экономического роста, связанные с необходимостью повышения инновационной активности и укрепления инвестиционного потенциала, находятся вне сферы бюджетной политики и проекта бюджета 2002 года. **Российская экономика в большей мере работает на зарубежье:** существенная часть прироста российского ВВП уходит на оплату внешнего долга, а снижение мировых цен на энергоносители требует большего их экспорта, уменьшая внутреннее потребление, что уже становится ограничителем экономического роста.

Концепция представленного проекта федерального бюджета 2002 г. отличается как сохранением большинства принципиальных черт прошлых бюджетов, в частности бюджета 2001 г., так и некоторыми новыми чертами.

К сохранившимся от прежних лет концептуальным направлениям проекта федерального бюджета 2002 г. можно отнести:

- неснижающуюся, а даже увеличивающуюся зависимость всех параметров бюджета от внешних условий и факторов;
- тенденцию к снижению в ВВП доли финансовых потоков, проходящих через федеральный бюджет, и сохранению тем са-

мым бюджетно-финансовой недостаточности;

- продолжающийся и существенно усиливающийся уход государства от своего активного воздействия на реальную экономику путем бюджетного финансирования на основе целевого субсидирования или кредитования;

- несоответствие параметров проекта бюджета и прогноза важнейшим предельным индикаторам экономической безопасности, особенно в реальном секторе экономики и социальной сфере.

К новым принципиальным чертам проекта федерального бюджета 2002 г. следует отнести:

- новую конструкцию проекта федерального бюджета, заключающуюся в различии исходных условий (мировые цены на нефть) при расчете доходной и расходной частей бюджета;

- приоритетное увеличение расходов на социальные нужды, в основном в связи с намечаемым увеличением зарплаты бюджетникам.

Ниже дается общая оценка указанным принципиальным чертам проекта федерального бюджета 2002 года.

## **1. Общая оценка концепции проекта федерального бюджета на 2002 год**

**Проект федерального бюджета 2002 г. представлен в новой конструкции**, якобы ориентированной на выполнение положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации об обеспечении сбалансированности федерального бюджета не только в 2002 г., но и в среднесрочной перспективе, особенно в 2003 г., на который приходится пик выплат по внешнему долгу, а также о выделении в отдельный бюджет так называемого стабилизационного или резервного фонда. Представляется, что постановка задачи создания такого фонда в относительно благоприятном году для смягчения пиковых нагрузок по выплате внешнего долга в 2003 г. - правильная.

Однако в проекте федерального бюджета 2002 г. эта задача фактически не решена, что завуалировано весьма искусственным его построением. Выстроена следующая трехуровневая

структура обеспечения в федеральном бюджете выплаты внешнего долга:

- доходы федерального бюджета, рассчитанные исходя из уровня мировых цен на нефть в 23,5 долл. за баррель, и расходы, по существу рассчитанные исходя из 18,5 долл. за баррель, с учетом части расходов по обслуживанию внешнего долга (7,4 млрд. долл.). На этом уровне объявлен профицит федерального бюджета в сумме 126,5 млрд. рублей. В этом, вероятно, состоит новый подход к формированию основных параметров проекта федерального бюджета на 2002 год;

- направление этого якобы профицита федерального бюджета на выплату еще одной части внешнего долга (примерно 4 млрд. долл.). В этом случае доходы бюджета будут равны расходам (нулевые профицит и дефицит), но не обеспечивается выплата всего внешнего долга, приходящегося по оригинальному графику на этот год;

- дополнительные доходы, которые должны быть направлены на выплату части внешнего долга, не обеспечиваемого доходами, заложенными в проект бюджета, а при более значительных дополнительных доходах и как резерв на 2003 год.

По поводу принятой конструкции проекта федерального бюджета 2002 г. следует отметить следующее:

- на самом деле представлен дефицитный, а не профицитный проект федерального бюджета, что вынужден признать и Минфин России, включивший в свою пояснительную записку к проекту федерального бюджета специальный раздел - «Источники финансирования дефицита федерального бюджета» в основном за счет внешних кредитов, евробондов, дополнительных доходов от приватизации и др.;

- нарушены и завуалированы основные бюджетные параметры, отражающие реальные экономические категории. Так, ни в самой таблице бюджета, ни в пояснительной записке к нему не называется сумма первичного профицита бюджета как разница между доходами и непроцентными расходами бюджета. Этот профицит, а он действительно отражает реальное экономическое явление, называемое «первичный профицит», составляет по проекту федерального бюджета 2002 г. огромную сумму в 416,2 млрд. руб., или 3,9% к ВВП. Объявленный же профицит в сумме

125,6 млрд. руб. является просто разницей бюджетных параметров, рассчитанных на основе разных цен на нефть (23,5 и 18,5 долл. за баррель);

- допущена искусственно принятая различная база (цена на нефть) для расчета доходов и расходов бюджета, т.е. единый бюджет, утверждаемый Госдумой как федеральный закон, представляет собой, по сути дела, два варианта бюджета;

- вызывает возражение политика формирования стабилизационного фонда для оплаты внешнего долга в 2003 г. частично за счет продажи в 2002 г. евробондов, которые придется выкупать в том же 2003 г. и в крайнем случае в 2004 году. Это просто имитация создания стабилизационного фонда;

- принятое построение бюджета создает определенную систему рисков в случае снижения мировых цен на нефть ниже 23,5 долл. за баррель, недополучения некоторых дополнительных доходов, размещения евробондов и т.д.

Таким образом, есть основания утверждать, что требование о создании резервного фонда, содержащееся в Послании Президента Российской Федерации, не выполнено. Представленная конструкция проекта федерального бюджета не содержит реального экономического смысла.

Обращает на себя внимание тот факт, что **главные параметры проекта федерального бюджета полностью зависят от внешних факторов и подчинены им.** Объем названного в проекте бюджета профицита в 126,5 млрд. руб. (хотя, строго говоря, эта цифра не отражает реальной экономической категории - это не первичный и не общий профицит) на 84,4% определяется мировыми ценами на нефть, а не внутренними факторами (например, экономическим ростом, повышением рентабельности и т.д.).

При этом огромный, казалось бы, первичный профицит федерального бюджета в сумме 416,2 млрд. руб. (против 371,8 млрд. руб., ожидаемых в 2001 г.) полностью направлен на выплату и обслуживание государственного (причем на 86% внешнего) долга.

Тем самым подтверждается сделанный выше вывод о детерминированности главных параметров проекта Федерального бюджета 2002 г. внешними, не зависящими от усилий россий-

ской экономики факторами.

Следует отметить, что доходы бюджета, даже исчисленные из расчета более высоких мировых цен на нефть, создают далеко не оптимистичную по сравнению с оценкой 2001 г. бюджетную ситуацию. Доходы бюджета в 2002 г. будут номинально на 35%, а с учетом индекса-дефлятора - на 17% больше доходов 2001 г., что, казалось бы, существенно больше роста ВВП (на 4,3%). Однако в 2002 г. в отличие от 2001 г. в доходы и расходы бюджета включены доходы и расходы Пенсионного фонда. Если исключить их, то доходы бюджета с учетом индекса-дефлятора вырастут в 2002 г. всего на 2,2%, что крайне мало. Таким образом, можно сделать вывод о **продолжающейся бюджетно-финансовой недостаточности.**

Это подтверждается и данными о доле доходов и расходов в ВВП. В представленных документах по проекту бюджета показано, что в сопоставимом виде (т.е. без Пенсионного фонда) доля доходов бюджета в ВВП снижается с 16,74% в 2001 г. до 16,4% в 2002 г., а непроцентных расходов - с 12,54% до 12,50%. Это, на первый взгляд, весьма небольшое снижение. Но оно свидетельствует о сохранении в 2002 г. сложившейся в 2001 г. и достаточно остро ощущаемой бюджетной недостаточности. Таким образом, главной задачей при рассмотрении проекта федерального бюджета 2002 г. является поиск возможности увеличения его доходной части.

Выше было сказано, что в проекте федерального бюджета 2002 г. содержатся серьезные риски. Это требует определенной осторожности в предложениях по увеличению доходной части бюджета. Вместе с тем, несмотря на эти риски, по нашему мнению, определенные возможности увеличения доходов бюджета все же имеются. Представляется, что увеличить доходную часть бюджета можно за счет:

- более реальной оценки темпов инфляции в 2001-2002 гг. (подробнее об этом ниже при оценке параметров прогноза) - на 50-60 млрд. рублей;

- увеличения доходов от имущества, находящегося в государственной собственности. В 2001 г. прирост этих доходов против 2000 г. составит 31,7%, а в 2002 г. предусмотрен прирост всего в 15,3%. Представляется, что нет оснований сокращать

прирост этих доходов. По этой же статье можно дополнительно предусмотреть около 10 млрд. рублей;

- включения в расходную часть бюджета доходов от приватизации в размере 18 млрд. руб., которые учтены как источник покрытия дефицита бюджета. В случае превышения эти суммы будут включены в дополнительные доходы и составят часть стабилизационного фонда. Как минимум 20 млрд. руб. по этой статье можно включить в доходную часть бюджета;

- нахождения способа включения части дополнительных доходов бюджета 2001 г., не израсходованных в 2001 г., в доходную часть бюджета 2002 года. Сумма таких доходов составит как минимум 60-80 млрд. рублей;

- явно завышены цифры выпадающих из-за введения более низкого подоходного налога доходов. Дело в том, что ставка в 24% примерно равна нынешней эффективной ставке. По этой причине можно увеличить доходы бюджета примерно еще на 50 млрд. рублей.

Таким образом, **следует исходить из возможности увеличения доходной части федерального бюджета как минимум на 200 млрд. рублей.** Это сравнительно небольшое увеличение, учитывая имеющиеся риски, но оно позволит заметно повысить степень решения ряда социально-экономических задач 2002 года.

**Важной особенностью проекта федерального бюджета 2002 г. является увеличение в нем доли расходов на социальную политику,** что связано с ростом зарплаты бюджетникам и некоторых видов пенсий с 8,9% по бюджету 2001 г. до 9,2% в 2002 году. Здесь, и в ряде расчетов далее, все расходы бюджета 2002 г. берутся без Пенсионного фонда, т.е. в сопоставимой с 2001 г. структуре. Усиление социальной направленности представляется правильной тенденцией.

Вместе с тем это достигается за счет существенного уменьшения во всех расходах бюджета доли расходов на поддержание реальной экономики. Так, доля таких важных статей расходов, как «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», «Промышленность, энергетика и строительство», «Сельское хозяйство и рыболовство», снижается с 6,8% по бюджету 2001 г. до 6,5% в 2002 году. На первый



взгляд, это небольшое снижение, но оно означает, что по указанным статьям выделено почти на 10 млрд. руб. меньше, чем при сохранении прежней их доли во всех расходах. Таким образом, усиление социальной направленности бюджета в значительной мере достигается за счет все большего отказа государства от бюджетной поддержки реального сектора экономики.

Позиция проекта бюджета 2002 г., связанная с ориентирами денежно-кредитной политики, отражает закрепление монетарного подхода - ограничения инфляции на предельно заниженном (сравнительно с реальными тенденциями) уровне в 11-13% на основе минимизации эмиссии. Это - направленность на стерилизацию денежной массы, как бы не востребованной экономическим оборотом. Для выведения экономики на уровень устойчивого развития и обеспечения экономического оборота денежной массой в размерах реальной потребности уровень монетизации России (16-17% ВВП в 1999 г. и 20-24% в 2001 г.) низок. Не принимается во внимание и то, что резкое, хотя и недостаточное, повышение выплат работникам бюджетной сферы окажет влияние на увеличение спроса и рост цен на продукты первой необходимости.

Формирование бюджета 2002 г. тесно связано с ориентирами денежно-кредитной политики, определенными в рамках «Заявления правительства РФ и ЦБ РФ об экономической политике на 2001 г. и некоторых аспектах стратегии на среднесрочную перспективу» от 6 апреля 2001 г. Представление основных направлений денежно-кредитной политики в правительство намечено на 20 сентября 2002 года. Такое опережение разработки бюджета относительно направлений денежно-кредитной политики свидетельствует о попытках соподчинить ее ориентиры уже заданным параметрам и общей стратегии бюджета на 2002 год.

Денежно-кредитная политика ориентирована на «умеренное повышение реального курса рубля». Но с учетом угрозы этого процесса для устойчивого экономического роста Банк России намерен:

*во-первых*, проводить интервенции на валютном рынке, сглаживая колебания валютного курса при одновременном накоплении чистых международных резервов;

*во-вторых*, частично стерилизовать интервенции для обеспечения предполагаемой динамики денежной базы;

*в-третьих*, в связи с ограниченными возможностями Банка России по использованию рыночных инструментов предполагается участие правительства Российской Федерации в решении проблемы сдерживания роста денежной массы путем размещения на счетах Банка России части дополнительных доходов бюджета.

Кроме того, предполагается урегулировать финансовые отношения правительства РФ и Банка России, что позволит повысить эффективность проводимой денежной-кредитной политики, продолжить обеспечение надлежащей прозрачности деятельности ЦБ РФ, приступить к осуществлению плана выхода из состава акционеров российских заграничных банков.

Концепция проекта федерального бюджета 2002 г. в основном продолжает бюджетную политику прошлых лет, а те новые черты, которые содержатся в проекте, представляются весьма сомнительными.

## **2. Оценка параметров прогноза социально-экономического развития России на 2002 г., принятых в расчете бюджета**

Главным параметром прогноза социально-экономического развития России, на котором основываются расчеты бюджета, является объем ВВП. Именно этот показатель входил в число тех, по которым велись основные дискуссии при рассмотрении в Госдуме бюджета 2001 года.

Нелишне напомнить, что Институт экономики РАН (Центр финансово-банковских исследований) в своем Заключении на проект бюджета 2001 г. указывал на заниженность прогноза по объему ВВП на 2001 г. по таким факторам, как базовый объем 2000 г., темпы роста в 2001 г., темп инфляции и др. *Эти замечания полностью оправдались.*

Что касается объема ВВП, прогнозируемого на 2002 г. и принятого в расчет федерального бюджета на 2002 г., то при его оценке следует учитывать возможность проявления факторов различной направленности, как повышательных, так и понижа-

тельных.

Фактором, который может оказать повышательное влияние на прогнозируемый объем ВВП, является темп инфляции. Бюджет рассчитан исходя из прогнозируемого темпа инфляции в 11-13% за год при ожидаемом темпе в 2001 г. - 18%. Вместе с тем уже за 7 месяцев 2001 г. инфляция составила 13,9%. Правда, в августе роста цен практически не было. Это дало основание давать весьма оптимистические прогнозы по 2001 году. Назывался, в частности, темп инфляции в 17%. Однако август всегда характеризуется существенным снижением инфляции, а иногда и отрицательной инфляцией. Общие темпы инфляции после августа-сентября, т.е. в IV квартале, практически всегда повышаются. Наиболее вероятным является среднемесячный темп инфляции в IV квартале - не менее 1,0-1,5%. В этом случае в целом за 2001 г. инфляция составит как минимум 19%, что увеличит базовый объем ВВП в 2001 г. примерно на 100-120 млрд. руб. *С учетом базовой инфляции на 2002 г. следовало бы принять в расчет темп инфляции как минимум в 15%. Это вытекает из ряда таких факторов, как намечаемый рост тарифов на электроэнергию и транспорт, внутренних цен на энергоносители, повышение оплаты услуг ЖКХ и ряд других.* На увеличении инфляции безусловно скажется и намеченный рост заработной платы бюджетникам. Это, с учетом более высокой базы, может повысить объем ВВП в 2002 г. с 10600 млрд. руб., принятых в расчет федерального бюджета 2002 г. до 11000 млрд. руб., т.е. на 300-400 млрд. руб., что дало бы примерно 50-60 млрд. руб. дополнительных доходов.

Следует ожидать, что при рассмотрении бюджета будут предложения по увеличению темпов роста ВВП и на этой основе доходов бюджета. Институт экономики РАН, в отличие от прошлых лет, на 2002 г. не предлагает увеличение темпов роста ВВП. Дело в том, что в своих заключениях по проектам бюджетов на 2000 и 2001 гг. Институт экономики РАН указывал на необходимость увеличения расходов на поддержание реального сектора экономики, с тем чтобы обеспечить стабильный и достаточно высокий экономический рост в последующие годы. Этого сделано не было, что определило весьма скромные темпы прироста ВВП по прогнозу на 2002 год.

Поэтому, что касается темпов прироста ВВП по оценке 2001 г. (5%) и прогнозу на 2002 г. (4,3%), то с ними придется в целом согласиться, хотя с позиции задач социально-экономического развития страны они крайне малы и не соответствуют экономическому потенциалу, особенно в части стоимостной и финансовой оценки природно-ресурсного потенциала. С учетом общего потенциала российской экономики необходим темп не менее 6%.

Вместе с тем есть факторы риска, которые существенно ограничивают возможности экономического роста. Это прежде всего вероятный дефицит для внутреннего потребления топливно-энергетических ресурсов. Дело в том, что при прогнозируемом росте ВВП в 2002 г. на 4,3% и промышленности - на 4% рост добычи нефти прогнозируется всего на 0,9%, газа - на 1,7% и только угля - на 5%. При этом намечается увеличить экспорт газа опережающими темпами - на 4,4%, что обострит проблему обеспечения топливом внутренних нужд. Правда, в прогнозе намечается на 6% снизить энергоемкость ВВП. Однако обосновывается это только повышением тарифов на электроэнергию, а не конкретными мерами по модернизации топливно- и энергопотребления. Такое снижение энергоемкости за один год вряд ли реально.

Также может понизить объем ВВП в 2002 г. невыполнение прогнозируемого сбора зерна. На 2002 г. прогнозируется сбор зерна в объеме 73 млн. т, т.е. практически на уровне весьма благоприятного 2001 года. Однако редко бывают подряд два таких благоприятных года. Урожай зерна, как и других сельскохозяйственных культур, может быть ниже прогнозируемого.

Учитывая эти вероятные, как повышательные, так и понижающие, факторы риска, представляется возможным принять в расчет бюджета 2002 г. темп роста ВВП, предусмотренный прогнозом (скорректировав его объем только на реальный темп инфляции).

Прогнозируемый обменный курс рубля, принятый для расчета бюджета (31,5 руб. за доллар), не вызывает возражения. Плавное и не очень существенное снижение курса рубля представляется правильным, а наличие в настоящее время у Центрального банка России значительных золотовалютных резервов

создает уверенность в том, что этот курс может быть реализован.

Также не вызывает больших сомнений реальность параметров прогноза по занятости населения и безработицы. Так, численность безработных по Методике МОТ предусмотрена в 2002 г. практически на уровне 2001 г. (7,1 млн. человек в 2002 г. против 7,0 млн. человек в 2001 г.), так же, как и уровень безработицы в процентах к экономически активному населению (ЭАН) соответственно 9,8 против 9,7%. В 2000-2001 гг. имело место заметное снижение уровня безработицы. Однако эти резервы при намечаемых темпах роста ВВП, видимо, исчерпаны.

Требуют более глубокого обоснования прогнозируемые темпы роста реальных располагаемых(?) денежных доходов населения. В 2002 г. их темпы прироста предусмотрены в размере 6,0%, т.е. на 1,7 процентных пункта выше, чем прирост ВВП. Это очень высокое опережение. Даже в 2000 г., для которого была характерна такая же тенденция, это опережение составляло всего 0,8 процентных пункта, т.е. в два раза меньше. Следует также учитывать, что опережающими темпами (на 3,7 процентных пункта) прогнозируется рост инвестиций.

Таким образом, кроме темпа инфляции и стоимостного объема ВВП другие параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 г. не требуют, по нашему мнению, корректировки с целью увеличения доходов бюджета или изменения каких-либо других параметров.

### **3. Оценка основных параметров прогноза социально-экономического развития России и проекта федерального бюджета на 2002 г. с позиций экономической безопасности страны**

Как было сказано выше, в 2000 г. Секция по экономической безопасности Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации одобрила количественные параметры пороговых значений экономической безопасности. Эти пороговые значения представляют собой предельные величины главных параметров социально-экономического положения страны, несоблюдение которых препятствует нормальному ходу развития экономики, нарушает воспроизводственные процессы. Было принято

19 количественных параметров пороговых значений экономической безопасности. Однако в материалах прогноза и проекта бюджета не по всем из них имеются данные. Приведенные в материалах по прогнозу социально-экономического развития России и проекту федерального бюджета на 2002 г. показатели позволяют по 13 из них произвести сравнение прогнозных и бюджетных параметров на 2001 и 2002 гг. с этими пороговыми значениями (табл. 1).

*Таким образом, по примерно половине приведенных важнейших показателей социально-экономического развития экономика страны находится в опасной зоне.*

Из приведенных показателей, соответствующих количественным параметрам пороговых значений экономической безопасности, можно считать расходы на оборону. Дело в том, что в данной таблице эти расходы приняты только по бюджетной статье «Национальная оборона». Но часть расходов на оборону включается в некоторые другие бюджетные статьи.

*Таблица 1*

**Главные параметры прогноза и бюджета 2002 г.  
в сравнении с пороговыми значениями  
экономической безопасности**

|            | Уровень пороговых значений экономической безопасности страны | Оценка параметров социально-экономического | Прогнозные и бюджетные параметры на 2002 г. развития в 2001 г. |
|------------|--|--|--|
| 1          | 2  | 3  | 4  |
| Объем ВВП, |  |  |  |

|  |          |            |             |
|--|----------|------------|-------------|
| млрд. руб.*  | 6000     | 16150/8850 | 18540/10600 |
| Сбор зерна,<br>млн. т  | 70       | 73-75      | 73          |
| Инвестиции в<br>основной<br>капитал,<br>% к ВВП  | 25       | 17,5       | 18,1        |
| Расходы на<br>оборону,<br>% к ВВП  | 3        | 2,8        | 2,7         |
| Доля в ВВП<br>затрат на<br>гражданскую<br>науку, %   | 1,5      | 0,2        | 0,3         |
| Уровень без-<br>работицы по<br>методологии<br>МОТ,<br>% к ЭАН  | 5-8      | 9,7        | 9,8         |
| Доля населе-<br>ния с уровнем<br>доходов ниже<br>прожиточного<br>минимума,<br>% ко всему<br>населению                              | 7        | 28         | 26          |
| <b>1</b>   | <b>2</b> | <b>3</b>   | <b>4</b>    |
| Внешний долг,<br>% к ВВП   | 30       | 50         | 42          |
| Внутренний<br>долг, % к ВВП  | 30       | 6,8        | 6,2         |
| Доля расходов<br>на обслужива-<br>ние государст-<br>венного долга,<br>% к общему<br>объему расхо-<br>дов федераль-<br>ного бюджета | 20       | 20,1       | 25,8**      |
| Дефицит бюд-   |          |            |             |

|                                     |     |                          |            |
|-------------------------------------|-----|--------------------------|------------|
| жета, %                             | 3   | 0                        | 0,6***     |
| Уровень инфляции, %                 | 125 | 118                      | 111-113    |
| Золотовалютные резервы, млрд. долл. | 15  | 37<br>(середина 2001 г.) | нет данных |

\* Пороговое значение по ВВП было установлено в ценах 1998 г. (6000 млрд. руб.). На 2001 и 2002 гг. это пороговое значение пересчитано по индексу-дефлятору и указано в числителе. В знаменателе - прогнозные данные.

\*\* Без выплат по внешнему долгу за счет дополнительных доходов, не включенных в бюджет. Все расходы бюджета приняты без Пенсионного фонда, т.е. в сопоставимой с 2001 г. структуре.

\*\*\* С учетом выплат по внешнему долгу, учтенных не в бюджете, а в дополнительных доходах.

*Обращает на себя внимание резкое несоответствие пороговому значению расходов на гражданскую науку. Это действительно уже стало серьезной угрозой экономической безопасности страны и ограничителем экономического роста.*

Не способствует задаче экономического роста и несоблюдение порогового значения по показателю доли инвестиций в основной капитал в ВВП.

*Настораживает также существенный выход за рамки количественных параметров пороговых значений показателей уровня жизни населения, особенно доли населения с доходами ниже прожиточного минимума.*

Превышают пороговые значения и показатели, характеризующие внешнедолговую нагрузку России. При этом, если по отношению к ВВП эта нагрузка несколько снижается, то по отношению ко всем расходам федерального бюджета растет.

По большинству индикаторов социально-экономического развития в 2002 г. их отношение к пороговым значениям хотя и улучшается, но крайне медленно. Так, объем ВВП по отношению к количественному параметру порогового значения в 2001 г. составил 55%, а в 2002 г. прогнозируется всего 57%. Даже в



2004 г. этот показатель увеличится только до 62%. Долю инвестиций в основной капитал в 2004 г. прогнозируется увеличить всего до 19,4%. Безработица будет увеличиваться, а доля населения с доходами ниже прожиточного минимума составит более 21%.

Приведенные данные позволяют сделать следующие оценки прогноза социально-экономического развития России и проекта федерального бюджета на 2002 г. с позиции экономической безопасности страны:

- параметры прогноза и бюджета 2002 г. не обеспечивают сколько-нибудь существенного продвижения весьма важных сфер российской экономики к безопасной зоне как в 2002 г., так и в среднесрочном периоде;

- наилучшие соотношения между фактическими и прогнозными параметрами и пороговыми значениями намечены по финансовым показателям, а наихудшие - по реальной экономике и уровню жизни населения.

Это крайне важный вывод, свидетельствующий о том, что проводившаяся за последние годы линия на приоритетность решения денежно-финансовых проблем в экономике бесперспективна. *Финансовые показатели оказываются самодостаточными без существенного позитивного влияния их на реальную экономику и уровень жизни населения.*

#### **4. Оценка федерального бюджета с позиций решения главных задач социально-экономического развития Российской Федерации в 2002 г. и в среднесрочной перспективе**

Основные цели и приоритеты социально-экономической политики в 2002 г. и на период до 2004 г. сформулированы в докладе Минэкономразвития России «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год». *Эти цели заключаются в последовательном повышении уровня жизни населения на основе динамичного экономического роста и эффективного воспроизводства.* Эти цели конкретизируются в семь задач, первая и главная из которых формулируется сле-

дующим образом: «преодоление послекризисного спада уровня жизни на основе соответствующего роста ВВП и эффективности производства, создания благоприятных условий для расширения внутреннего спроса, что в первую очередь требует снижения уровня бедности».

Среди других задач названы: рост производства на основе модернизации экономики и повышения ее эффективности; нормализация функционирования и воспроизводства производственно-технологического аппарата; формирование институциональной среды, которая бы стимулировала экономический рост на основе притока капитала в реальный сектор экономики; неукоснительное выполнение государством своих финансовых обязательств и превращение бюджета в активный инструмент государственной экономической политики; укрепление экономических основ федерализма и осуществление денежно-кредитной политики, направленной на поддержание возможно более низкого инфляционного фона. В целом с этими целями и задачами можно согласиться. Важно, однако, в какой мере конкретные параметры прогноза социально-экономического развития и бюджета отвечают этим целям и задачам.

Выше было показано, что именно параметры роста ВВП, расходов на науку и уровня жизни населения (а это - главные задачи, сформулированные на 2002 г. и до 2004 г.) не обеспечивают необходимого уровня экономической безопасности страны. Важной задачей, сформулированной на 2002-2004 гг., является *превращение бюджета в активный инструмент государственной экономической политики*. В какой мере проект федерального бюджета на 2002 г. является активным инструментом обеспечения экономического роста на основе технической модернизации производства, можно судить на основе изменения по крупным блокам структуры его расходной части против такой же структуры в бюджете 2001 г. (табл. 2).

Таблица 2

**Изменения структуры непроцентных расходов проекта  
федерального бюджета 2002 г. против 2001 года**

| Блоки расходных | В % к итогу |
|-----------------|-------------|
|-----------------|-------------|

| статей бюджета 2001 г.  |                        |                               |                       |
|---|------------------------|-------------------------------|-----------------------|
|   | бюджета<br>2001 г.     | проекта<br>бюджета<br>2002 г. | +, -                  |
| 1   | 2                      | 3                             | 4                     |
| Непроцентные расходы бюджета (2002 г. без Пенсионного фонда)<br><i>в том числе:</i><br>Государственное управление, местное самоуправление и судебная власть   | 100<br><br><br><br>5,6 | 100<br><br><br><br>5,7        | -<br><br><br><br>+0,1 |
| Международная деятельность  | 2,3                    | 3,5                           | +1,2                  |
| Безопасность государства (национальная оборона, правоохранительная деятельность, предупреждение и ликвидация ЧП, пополнение госрезервов, утилизация и ликвидация вооружений, мобилизационная подготовка, военная реформа) | 38,0                   | 36,5                          | -1,5                  |
| 1   | 2                      | 3                             | 4                     |
| Реальная экономика и ее инфраструктура (фундаментальные исследования и содействие НТП, промышленность, энергетика, строительство, сельское хозяйство и рыболовство, транспорт, связь и информатика, дорожное хозяйство)   | 13,8                   | 13,2                          | -0,6                  |
| Социальная политика и развитие отраслей социальной сферы (образование, культура, здравоохранение, СМИ)  | 20,0                   | 20,9                          | +0,9                  |

|  |      |      |      |
|--|------|------|------|
| Финансовая помощь<br>бюджетам других уровней | 18,3 | 18,5 | +0,2 |
| Другие расходы и целевые<br>бюджетные фонды  | 2,0  | 1,7  | -0,3 |

Наиболее значимые изменения в структуре расходов бюджета 2002 г. - это увеличение доли расходов на социальные нужды и международную деятельность за счет уменьшения доли расходов на безопасность государства и поддержку реальной экономики. Наиболее сомнительным представляется заметное уменьшение и без того весьма незначительной доли расходов на поддержку реального сектора. Это прямо противоречит задаче превращения бюджета в действенный инструмент реализации экономической политики государства. Ведь ее стержнем является обеспечение устойчивого и долговременного экономического роста. Поэтому следовало бы рассмотреть возможность уменьшения расходов по некоторым другим статьям, хотя вероятность этого, видимо, небольшая.

Обращает на себя внимание весьма сильное увеличение расходов по статье «Международная деятельность», хотя доля этой статьи во всех расходах относительно невелика. Это происходит в основном в связи с уменьшением возвратных платежей, в том числе в результате вероятного принятия Парижским клубом кредиторов облегчения долгового бремени «беднейшим» странам. В число таких стран попадает и Россия. Вместе с тем эта статья расходов требует дополнительного рассмотрения, хотя, по нашему мнению, крупных резервов ее сокращения не имеется.

Некоторые возможности уменьшения расходов имеются по статье «Государственное управление и местное самоуправление». Здесь расходы увеличиваются против бюджета 2001 г. на 16,0 млрд. руб., в том числе в связи с намечаемым повышением оплаты труда государственным служащим (более 6 млрд. руб.) и на проведение переписи населения (примерно 3 млрд. руб.). Видимо, это неизбежное увеличение.

Вместе с тем представляются несколько завышенными дополнительные расходы на коммунальные (1,3 млрд. руб.) услуги, материальные затраты (1,2 млрд. руб.), развитие налоговой

службы (0,8 млрд. руб.), дополнительные расходы Управления делами Президента Российской Федерации (0,6 млрд. руб.) - всего около 4 млрд. руб. Следует иметь в виду, что это увеличение затрат против 2001 г., когда уже выделялись значительные средства, можно сократить как минимум вдвое.

По статье «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» при росте расходов в целом на 33% расходы на фундаментальные исследования возрастут на 43,9%, а на содействие научно-техническому прогрессу - на 22,8%. Приоритетное направление средств на фундаментальные исследования следует поддержать. Однако расходы на содействие научно-техническому прогрессу явно недостаточны.

По статье «Промышленность, энергетика и строительство» основной рост расходов предусмотрен по капитальным вложениям - на 66,5%. Это, казалось бы, неплохой рост. Однако надо иметь в виду, что капитальные вложения в объекты производственного назначения занимают в бюджетных капитальных вложениях всего около 30%. В целом же капитальные вложения федерального бюджета составляют во всех прогнозируемых на 2002 г. инвестициях в основной капитал ничтожно малую долю - меньше 2%. Таким образом, вместо «превращения бюджета в активный инструмент экономической политики» государство практически полностью устраняется от инвестирования в производство.

По статье «Национальная оборона» трудно дать оценку, поскольку в материалах отсутствует расшифровка расходов. Вместе с тем обращает на себя внимание существенное увеличение расходов на военные программы Минатома. Видимо, действительно есть конкретная программа в этой области. Однако это следует тщательно проверить, имея в виду желательность уменьшения данных расходов.

По статье «Транспорт, связь и информатика» наибольшее увеличение расходов предусмотрено по «Водному транспорту» на обеспечение безопасности судоходства. Это не такая крупная сумма, чтобы искать здесь возможности уменьшения.

По статье «Дорожное хозяйство» расходы вырастут всего на 11,9%, т.е. с учетом инфляции в лучшем случае остаются на уровне 2001 года. Здесь речь может идти только об увеличении.

Большой рост расходов предусматривается по статьям развития отраслей социальной сферы (образование, здравоохранение, культура). Здесь в основном планируется рост за счет повышения зарплаты бюджетникам - повышение ставки первого разряда Единой тарифной сетки до 450 рублей. Суммы расходов по этим статьям весьма значительные. Однако их уменьшение вряд ли целесообразно.

По статье «Социальная политика» прирост расходов предусмотрен в сумме 42 млрд. руб. в основном на увеличение пенсий и пособий. Хотя это большие суммы, но и здесь вряд ли можно говорить об их уменьшении.

Крупное увеличение предусмотрено по статье «Финансовая помощь бюджетам других уровней». В основном это увеличение идет на рост дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и фонда компенсации. Учитывая, что наибольшие споры будут по межбюджетным отношениям, по этим статьям, видимо, не удастся уменьшить расходы, хотя попытку сделать можно. Если бы удалось уменьшить эту расходную статью (а ее объем - 245 млрд. руб.) хотя бы на 2%, что для субъектов Российской Федерации имело бы небольшое значение, то это позволило бы увеличить бюджетные инвестиций в объекты производственного назначения более чем в 1,5 раза.

Анализ распределения расходной части проекта федерального бюджета 2002 г. по статьям затрат позволяет сделать следующие выводы:

- проект федерального бюджета обеспечивает решение первоочередных задач в социальной сфере, связанных в первую очередь с повышением заработной платы бюджетникам и пенсий военнослужащим, работникам правоохранительных органов и другим гражданам, пенсий и надбавок к ним, а также пособий, которые финансируются непосредственно из федерального бюджета;

- совершенно не обеспечивается федеральным бюджетом задача поддержки реального сектора экономики. Бюджет практически устранился от активного воздействия на российскую экономику;

- возможности увеличения расходов на реальный сектор

экономики за счет перераспределения финансовых средств между различными расходными статьями весьма ограничены. Необходимо увеличение доходной части бюджета. Это увеличение должно быть умеренным, но достаточным, чтобы увеличить расходы на реальный сектор экономики и создать действительно стабилизационный фонд 2003 года.

Таким образом, важнейшей задачей является **необходимость усиления государственной поддержки и совершенствования механизма финансирования модернизации экономики**. Бюджетная политика правительства концептуально определена в «Основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» и предусматривает «существенное сокращение расходов по разделу «Национальная экономика». Проект федерального бюджета на 2002 г. реализует этот общий, явно противоречащий декларируемым заявлениям о модернизации экономики и поддержке экономического роста подход.

Финансирование отраслей народного хозяйства предусматривается осуществлять «по остаточному принципу» и по приоритетности оно отодвинуто на последний план. Общий индекс номинального роста расходов на народное хозяйство составляет в 2002 г. 121%, что лишь компенсирует рост инфляции в 2001 году. Следовательно, в реальном выражении в 2002 г. предусмотрено сокращение бюджетных расходов по всему комплексу отраслей народного хозяйства на 14,8% (индекс-дефлятор ВВП по прогнозу на 2002 г.).

Государственная финансовая поддержка отраслей реального сектора не только малозначительна, но и распылена по различным отраслям и в большей степени идет на покрытие убытков и дотации (угольная промышленность, железнодорожный и водный транспорт), обеспечение безопасности, субсидирование завышенных процентных ставок (т.е. в прибыли коммерческих банков) и т.д.

Номинально и уж тем более в реальном исчислении снижается государственная поддержка программ и мероприятий по развитию животноводства; на компенсацию части стоимости минеральных удобрений.

Укрупнение и сокращение федеральных целевых программ

(с 133 до 47) не решает проблему поддержки инвестиционной сферы. Государственные капитальные вложения на 70% предназначены на финансирование непроизводственных объектов, а остальная часть - в основном на неотложные нужды, связанные с обеспечением безопасности, поддержку функционирования сложных технических систем и т.п.

Упразднение целевых бюджетных фондов, которые выполняли важные инвестиционные функции, создало возможности бюджетной «экономии» и «рационализации» расходов за счет сокращения соответствующих ассигнований. Так, ассигнования на дорожное хозяйство, как говорилось выше, предусмотрены номинально с ростом на 11,9% к федеральному закону на 2001 г.; это не компенсирует их инфляционное обесценение за текущий год и совсем не компенсирует обесценение, которое будет иметь место в 2002 году.

Номинальный рост ассигнований из федерального бюджета на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу в значительной степени также будет обесценен инфляцией, которая в этой сфере опережает общий рост цен. Кроме того, наука и научно-техническая деятельность подпали с 1 января 2001 г. под «пресс» косвенных налогов: введен НДС и отменены таможенные льготы на ввозимое из-за рубежа научное оборудование, приборы и научную литературу.

Необходимо не только пересмотреть «антимодернизаторскую» политику правительства, но и развивать государственный механизм финансирования отраслей реального сектора и научно-технической сферы. Инвестиционная и инновационная сферы, призванные обеспечить реальную модернизацию экономики, находятся в глубочайшем упадке. Частный бизнес не ориентирован не только на глубокие прорывы в научно-технической сфере, но и не имеет необходимых финансовых возможностей для крупных капиталоемких долгосрочных и рискованных вложений. Он слабо поддерживает малую инновационную деятельность. Из 384 тыс. предприятий и организаций российской промышленности к инновационно-активным относятся 5,2%. В большинстве отраслей и регионов их единицы. Даже в машиностроении доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции составляет всего 6,3%, а в промышленно-



сти в целом - 2,3%.

Анализ проекта федерального бюджета на 2002 г. показывает, что существенных изменений в этом направлении не намечается, так как расходы на финансирование отраслей народного хозяйства, включая инвестиции (с предоставлением кредитов российским предприятиям), в 2002 г. против 2001 г. увеличиваются незначительно.

Аналогичное положение складывается и по разработке перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса, где увеличение расходов бюджета сопоставимо с темпами инфляции.

Общий же объем средств, направляемых в 2002 г. из федерального бюджета на отрасли материального производства, составляет всего 2,8%, в то время как ими создается порядка 50% ВВП и более 90% доходов от налоговых поступлений.

Имеется справедливая обеспокоенность критическим состоянием активной части основных производственных фондов, в том числе и топливно-энергетического комплекса. Однако в проекте федерального бюджета на 2002 г. на нужды ТЭК выделяется всего 0,4% от всех расходов федерального бюджета. Причем из этой небольшой суммы чуть более 8% предусматривается на реализацию мероприятий по повышению безопасности работы в угольной промышленности.

Для приобретения и модернизации оборудования и предметов длительного пользования в промышленности, энергетике и строительстве в проекте федерального бюджета на 2002 г. выделяется 0,085% от всех расходов (примерно 1,6 млрд. руб.), которые не смогут серьезно повлиять на улучшение положения в обновлении активной части основных производственных фондов важнейших и капиталоемких отраслей реального сектора экономики.

Анализ федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета в 2002 г., показывает, что из 47 программ наибольший удельный вес приходится на федеральную целевую программу «Модернизация транспортной системы России» (32,3 млн. руб., или 33,1%), «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан» (12,3 млн. руб., или 112,5%),

«Жилище» (8,2 млн. руб., или 8,4%), «Федеральная космическая программа России» (8,2 млн. руб., или 8,36%), в то время как на федеральные целевые программы, относящиеся к реальному сектору экономики, предусмотрены незначительные средства - на семь программ выделяется всего 8,9 млн. руб. (9,1%). В том числе:

|   |                       |
|---|-----------------------|
| «Повышение плодородия почв России»  | 1,9 млн. руб. (1,9%)  |
| «Национальная техническая база»   | 1,5 млн. руб. (1,5%)  |
| «Развитие гражданской авиационной техники России»                                 | 1,1 млн. руб. (1,1%)  |
| «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» | 2,0 млн. руб. (2%)    |
| «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса»                      | 0,1 млн. руб. (1,5%)  |
| «Энергоэффективная экономика»   | 0,9 млн. руб. (0,9%)  |
| «Электронная Россия»  | 0,02 млн. руб. (0,2%) |

Такое положение с финансированием мероприятий, от которых во многом зависит конкурентоспособность российской экономики, осложняет положение российских товаропроизводителей как на внешнем, так и на внутреннем рынке.

Общий недостаток всех программ, в первую очередь относящихся к реальному сектору экономики, - отсутствие данных, характеризующих их экономическую эффективность.

Анализ прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 г. показывает, что из 35 видов продукции производственно-технического назначения по 23 предусматривается снижение объемов производства, в первую очередь по топливно-энергетическому комплексу, что может осложнить положение с топливообеспеченностью как реального сектора экономики, так и населения.

Однако на этот случай конкретных мероприятий по топливоустойчивости страны в проекте федерального бюджета на 2002 г. не предусмотрено, хотя в разделе «Экономическая безопасность» прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 г. отмечается, что ситуация с обеспеченностью потребителей России топочным мазутом и углем

может обостриться.

По большинству потребительских товаров, приведенных в прогнозе, предусмотрен рост объемов производства (телевизоры, бытовые холодильники и морозильники, стиральные машины, трикотажные изделия, обувь).

Это же положение относится и к продукции производственно-технического назначения, по которой наряду с намечаемыми объемами производства целесообразно было бы привести данные, характеризующие платежеспособность.

Заботясь о повышении плодородия почв России, нужно одновременно, а лучше заранее, думать о производстве высокопроизводительных комбайнов, ибо в настоящее время отечественные комбайны, например «Енисей», хорошо используются там, где урожайность зерна составляет в среднем до 18 центнеров с гектара. Однако и этих комбайнов не хватает. По данным отечественных товаропроизводителей, в 2004 г. может наступить период, когда отказы физически устаревшей техники станут массовыми, ибо в этот период могут выбыть из эксплуатации около 50 тыс. тракторов и столько же комбайнов. Между тем в настоящее время общий выпуск Красноярского завода комбайнов и «Россельмаша» составляет всего 5000 комбайнов в год.

Как показывает анализ федеральной адресной инвестиционной программы, выделение из федерального бюджета капитальных вложений на безвозвратной основе для Минсельхоза составляет лишь 0,43% от всех средств.

В целях повышения эффективности и усиления роли государственного регулирования необходимо наряду с прямым бюджетным финансированием научно-технической сферы активно развивать формы государственной поддержки венчурного финансирования, лизинга научного оборудования; восстановить и расширить налоговые льготы, бюджетные кредиты, научные инвестиционные фонды; использовать современный опыт зарубежных стран (прежде всего США, Японии, Германии). Полностью освободить от всякого рода ограничений внебюджетную деятельность, способствующую аккумуляции финансовых и материальных ресурсов на научно-техническое развитие.

## 5. Оценка эффективности политики регулирования государственного долга

**Политика управления внешним долгом в 2002 г. и программа внешних заимствований.** Проект федерального бюджета на 2002 г. свидетельствует о неспособности правительства решить проблему сокращения внешнего долга и снизить долговое бремя, несмотря на беспрецедентную централизацию доходов и их перераспределение на уплату внешних долгов.

Проект федерального бюджета на 2002 г. предусматривает следующие способы решения задач долговой политики:

а) использование профицита федерального бюджета в сумме 126,5 млрд. руб. как источника погашения госдолга;

б) создание за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета финансового резерва (без установления в законе его предельных размеров);

в) использование для погашения внешних долгов, в том числе и выплат, сокращающих долговые обязательства будущих периодов, свободных остатков средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2002 г. и дополнительных доходов, которые будут получены в процессе исполнения доходной части федерального бюджета, рассчитанной по «консервативному», т.е. заниженному варианту;

г) предоставление правительству полномочий направлять на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства Российской Федерации, доходы от операций на рынке государственных ценных бумаг, приватизации госимущества; суммы от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней (до 30,6 млрд. руб.); средства финансового резерва; кредиты международных финансовых организаций, иностранных правительств, банков и фирм.

Однако, несмотря на такое массивное отвлечение ресурсов национальной экономики, выбранная стратегия долговой политики не дает ожидаемого эффекта в освобождении России от долговой зависимости (*табл. 3*).

*Таблица 3*

|   | <b>Параметры<br/>внешнего долга,<br/>млрд. долл.</b> |
|---|--|
| 1. Государственный внешний долг:                    |  |
| на 1 января 2000 г.                                 | 158,4  |
| на 1 января 2001 г.                                 | 144,4  |
| на 1 января 2002 г.                                 | 146,6  |
| 2. Расходы федерального бюджета в 2002 г. (проект): |  |
| на обслуживание внешнего долга                      | 7,4  |
| на погашение внешнего долга                         | 6,8  |
| 3. Внешний долг на 1 января 2003 г. (прогноз)       | 142,0  |

Наиболее значительное сокращение внешнего государственного долга было достигнуто в 2000 г. за счет реструктуризации задолженности кредитов Лондонского клуба и переоформления ее в задолженность России по внешним облигационным займам.

*В 2001-2002 гг. тактика действий в области внешнедолговых обязательств сместилась в сторону «модели исправного, учредительного должника», что привело к резкому росту затрат по обслуживанию и погашению внешнего долга и усилению давления на бюджетную систему и экономику страны. Суммарные затраты по обслуживанию и погашению внешнего госдолга составят по проекту федерального бюджета на 2002 г. 14,2 млрд. долл. - 444,6 млрд. руб. (33,6% к сумме расходов на внутренние потребности страны, без учета отчислений от единого социального налога). При этом объем внешнего долга планируется снизить лишь до 142 млрд. долл., или на 3,2% к уровню 2001 г. Таким образом, чтобы снизить уровень внешнего долга на 1 млрд. долл., государство в 2002 г. израсходует 3,1 млрд. долларов. Полное погашение существующего внешнего госдолга при пролонгации условий 2002 г. потребует 440,2 млрд. долл. и 10-15 лет тяжелейшего напряжения финансовой системы страны.*

В реальной действительности ситуация весьма изменчива, причем не обязательно в благоприятную сторону (проблема ко-

лебаний цен на нефть, новые заимствования, изменения «пиков» платежей и т.д.). Так, по прогнозу структуры государственного внешнего долга в 2002 г. намечается рост обязательств по государственным ценным бумагам Российской Федерации (по еврооблигационным займам) с 37,8 до 41,9 млрд. долларов. Таким образом, *актуальность пересмотра стратегии управления внешним долгом подтверждается и показателями проекта федерального бюджета на 2002 г. и среднесрочную перспективу.*

Следует отметить наметившуюся тенденцию более рационального подхода во внешних заимствованиях (табл. 4).

Таблица 4

|   | Сумма заимствования в 2002 г., млн. долл. | Срок погашения, лет |
|---|---|---------------------|
| 1. Несвязанные (финансовые) заимствования | 2190                                      | 5-17                |
| 2. Целевые иностранные заимствования      | 685                                       | 5-20                |
| Всего                                     | 2875                                      | -                   |

На 2002 г. планируется весьма осторожное привлечение ресурсов с международных финансовых рынков капитала, в основном с целью выявления кредитного рейтинга Российской Федерации. Сохраняется, однако, практика привлечения достаточно крупных средств от международных финансовых организаций на проекты реформирования в плане стратегии модернизации. В основном эти проекты, как и прежде, служат каналами проведения западного влияния на курс российских реформ и не согласуются с объявленной Президентом Российской Федерации линией на самостоятельную финансово-экономическую политику и отказ от иностранных кредитов на консультационные услуги зарубежных специалистов и организаций.

**Формирование и регулирование внутреннего государственного долга.** В 2002 г. продолжится взвешенная политика в сфере управления внутренним долгом. На этот сегмент государственных долговых обязательств приходится около 13% совокупной кредиторской задолженности государства. Рынок государственного внутреннего долга фактически преодолел последствия финансового кризиса августа 1998 г. и способен выполнять функции аккумуляции источников бюджетного дефицита, стабилизации денежного оборота и инструмента регулирования ликвидности банковской системы. Основные параметры государственного внутреннего долга представлены в табл. 5.

Таблица 5

|  | Параметры проекта<br>федерального<br>бюджета на 2002 г. |
|--|---|
| 1. Объем внутреннего госдолга, млрд. руб.:             |   |
| по состоянию на 1 января 2002 г.                       | 604,9   |
| по состоянию на 1 января 2003 г.                       | 652,1   |
| прирост  | 47,2  |
| в %  | 7,8   |
| 2. Пропорции и стоимость обслуживания и погашения:     |   |
| соотношение с ВВП, %                                   | 6,15  |
| расходы по обслуживанию, млрд. руб.                    | 119,8   |
| сумма среднесрочных заимствований,<br>млрд. руб.       | 106,5   |
| сумма краткосрочных заимствований<br>(ГКО), млрд. руб. | 48,0  |
| соотношение объемов внутреннего и внешнего госдолга, % | 14,7  |

Рынок внутреннего госдолга обладает значительными потенциальными возможностями развития без угрозы дефолта для бюджетной системы. Вместе с тем еще далеки от решения вопросы использования долгосрочных финансовых инструментов

и привлечения средств населения из-за низкой и относительно непрозрачной системы размещения и обслуживания государственных ценных бумаг, предназначенных для населения. В основном выгоду от этих займов извлекает Сберегательный банк Российской Федерации, используя государственный кредит для выгодных вложений своей огромной ликвидности.

*Рынок внутреннего госдолга пока не стал инструментом поддержки экономического роста и инвестиционной активности. Существует чрезмерный уклон в сторону применения инструментов долговых обязательств государства для ограничения роста рублевой денежной массы, что блокирует в долгосрочном аспекте монетизацию оборота в реальном секторе экономики, преодоление дефицита денежного капитала в экономике и нормализацию функционирования платежной системы.*

**Долговые проблемы субфедерального уровня.** Единая система управления государственным долгом, о необходимости создания которой говорится в Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2002 г., должна охватывать и субфедеральный уровень. Для бюджетов субъектов Федерации, включая местные бюджеты, обслуживание и погашение долгов имеет все еще актуальное значение, хотя и не такое критическое, как в 1998-1999 гг. Так, по данным за I полугодие 2001 г., на субфедеральный уровень пришлось 5,8% расходов на обслуживание государственного долга, отвлекшего из бюджетов территорий 7,8 млрд. рублей.

С принятием Бюджетного кодекса РФ, особенно с уточнением и развитием его положений Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ, введены в действие общие нормы регулирования государственного долга субъекта Российской Федерации и муниципального долга. В соответствии с действующим законодательством *Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией.* Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета фи-



нансовой помощи из бюджетов других уровней Российской Федерации. Регулирование долговых обязательств субфедерального и местного уровней достигается введением предельных нормативов дефицита: у субъекта Федерации он не может превышать 15% объема доходов бюджета, утвержденного Законом о бюджете данного субъекта Федерации, без учета финансовой помощи федерального центра, а у муниципального образования - 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней.

В материалах к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 г.» определены сумма расходов бюджетов территорий на обслуживание государственного и муниципального долга в размере 30,208 млрд. руб., что составляет 2,2% расходов территориальных бюджетов, и сумма погашения долга в размере 54,5 млрд. руб., источником которой должен служить профицит бюджетов территорий.

В отношении субъектов Федерации и местных органов проводится, следовательно, достаточно жесткая ограничительная политика регулирования долговых обязательств, достигаемая преимущественно сдерживанием их расходов.

С учетом существенного перераспределения налоговых доходов в сторону федерального бюджета ограничительная политика расходов на субфедеральном и местном уровнях оказывает стагнирующее влияние на экономическое развитие регионов и решение социальных вопросов, отнесенных к их компетенции. *Необходимо рекомендовать центральной власти наряду с ограничительной бюджетной и долговой политикой создавать больше возможностей регионам по наращиванию их бюджетного потенциала, отказаться от искусственной практики бездефицитности региональных и местных бюджетов в пределах норм, допускаемых Бюджетным кодексом РФ, а также не форсировать в регионах применение санкций в отношении практики зачетов встречных обязательств в ходе исполнения бюджетов территорий, поскольку не преодолен кризисная полоса экономического развития и не достигнуто кардинального улучшения в функционировании платежной системы и рублевой монетизации экономики.*

Необходимо в то же время подчеркнуть, что не следует

драматизировать проблему 2003 года. Действительно, в этом году предстоит выплатить крупные суммы (19,5 млрд. руб.). Однако нынешние ежегодные платежи составляют порядка 14,5 млрд. долл. плюс часть средств может быть накоплена и резервирована в 2002 году. Кроме того, существенными золотовалютными запасами располагает ЦБ РФ (порядка 37 млрд. долл.). Конечно, брать в долг у Центробанка правительству не очень приятно. Однако это позволит пережить критический год по внешним платежам. К тому же заем может быть оформлен как покупка государственных необращающихся ценных бумаг без процентов или под очень низкие проценты, да и международные финансовые организации не могут выставить серьезных аргументов против такого займа. Этот источник может быть использован и в 2002 г., хотя необходимость в этом вряд ли возникнет.

В условиях появления чрезмерной задолженности управление государственным долгом должно осуществляться не от случая к случаю, а быть системным и требует формирования специальной стратегической программы. Стратегия управления государственным долгом должна быть нацелена на смягчение пиков платежей, улучшение структуры долга, снижение затрат на его обслуживание, приведение в соответствие величины долга с возможностями страны по его обслуживанию и погашению. В представленных документах имеется лишь упоминание на эту тему в «Основных направлениях бюджетной политики на 2002 г. и среднесрочную перспективу». Между тем такая программа должна быть разработана и представлена на рассмотрение Государственной Думы.

Мерами регулирования государственного долга являются контроль за его размером, установление предельных величин задолженности, рационализация его состава и структуры, форм и методов обслуживания и др. Это предполагает создание единой системы мониторинга и управления государственным долгом, включая внешние займы субъектов Федерации и органов местного самоуправления, формирование программы погашения и обслуживания государственного долга. Программа должна содержать нормативы, при нарушении которых принятие новых долговых обязательств автоматически приостанавливается. Одновременно должен быть обеспечен мониторинг внешней за-

долженности банков и предприятий.

Сложность проблемы заключается в том, что государственный долг разнороден, составляющие его элементы нуждаются в специфических механизмах регулирования с использованием различных финансовых инструментов. Многие составляющие имеют высокую степень неопределенности и нуждаются в специальном анализе для выбора наиболее эффективных методов решения.

Стратегическая программа уменьшения чрезмерного государственного долга должна согласовываться с методами управления государственным бюджетом в целом, размерами его дефицита и регулированием общей экономической ситуации в стране.

На первый план выходят следующие методы регулирования государственного долга:

- сбалансирование налоговых и неналоговых доходов бюджета и эмиссионной деятельности с размерами государственного долга, его динамикой, имея в виду стабилизацию и возможность уменьшения государственного долга, прежде всего внешнего; определение и использование стабилизационных инструментов с целью управления динамикой долга;

- уменьшение внешнего долга;
- возможности рефинансирования задолженности государства;

- меры по реструктуризации государственного долга и аннулированию ее кредиторами;

- уменьшение расходов по обслуживанию государственного долга с учетом инфляционного обесценения основной суммы долга и затрат на его обслуживание;

- сокращение государственных расходов;
- источники валюты для погашения и обслуживания внешней задолженности;

- контроль за заимствованиями на региональном уровне;

- контроль за заимствованиями субъектов хозяйствования.

Для определения стратегии страны по погашению и обслуживанию государственного долга необходимо ответить на вопрос о том, может ли она выйти из долговой ямы за счет собственных средств и при каких условиях. После этого можно опре-

деляться в вопросе о масштабах возможности реструктуризации долга, целесообразности рефинансирования внешнего долга за счет новых займов и в других вопросах.

В целях более уверенного управления государственным долгом могут создаваться государственные фонды погашения долга, формируемые за счет отчислений органов государственного управления. Наличие такого фонда способствует возникновению атмосферы доверия к государству-должнику и содействует нормальному функционированию рынка государственных ценных бумаг. Основной задачей таких фондов является ответственное и упорядоченное погашение государственного долга. Вместе с тем фонды погашения могут иметь инвестиционный портфель, используемый для управления ликвидностью и максимизации доходов по ценным бумагам. Подготовка и реализация такой программы требуют системной работы квалифицированных специалистов.

### **Выводы и предложения**

Анализ проекта федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 г. дает основание сделать следующие принципиальные выводы:

- проект федерального бюджета на 2002 г. в его новой конструкции построен на недопустимой для документа, имеющего статус закона, двойной исходной базе - различных ценах на нефть. Бюджет - правовой документ, и он должен базироваться на единой основе как для доходной, так и для расходной частей;

- подтверждается правильность неоднократных критических замечаний Института экономики РАН по поводу концепции так называемого дерегулирования экономики. Проект федерального бюджета и прогноз социально-экономического развития страны на 2002 г. продолжают линию такого «дерегулирования», выражающуюся в уходе государства от активного воздействия на экономические процессы в стране. Само по себе действие рыночных инструментов не дает необходимых социально-экономических результатов и ведет к увеличению диспропорций в экономике (дефицит топливно-энергетических ре-

сурсов, ценовые диспропорции, кризис неплатежей и т.д.);

- новая конструкция проекта федерального бюджета создает видимость реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бездефицитности бюджета и создании стабилизационного фонда.

Институт экономики РАН считает необходимым осуществить доработку проекта федерального бюджета на 2002 г. в следующих направлениях:

- обеспечение большей реальности бюджета, построение его на единой ценовой базе и реальной стоимости объема ВВП;

- рассмотрение возможности увеличения доходов федерального бюджета на 200 млрд. рублей;

- использование бюджета как инструмента всеобъемлющего финансового контроля за целевым использованием государственных средств и эффективностью бюджетных расходов;

- использование политики снижения налогового бремени для прямого и косвенного стимулирования повышения эффективности производства и экономического роста, проведения соответствующего мониторинга налоговых нововведений;

- превращение предельных индикаторов экономической безопасности в основу для разработки бюджета и прогноза социально-экономического развития страны, для чего необходимо уточнить эти предельные индикаторы и утвердить их правительством;

- изменение стратегии управления внешним государственным долгом в сторону уменьшения долговых платежей, увеличения периодов погашения и снижения процентных выплат в структуре расходов федерального бюджета. В этих целях в полной мере использовать дипломатический ресурс и активизировать переговорный процесс.