Власов, Сергей Алексеевич. Обеспечение устойчивости государственных финансов в условиях антикризисного развития : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Власов Сергей Алексеевич; [Место защиты: Морд. гос. ун-т им. Н.П. Огарева].- Саранск, 2010.- 156 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1034

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Постановка проблемы обеспечения устойчивости государственных финансов в современных условиях 11**

1.1. Теоретические подходы к определению устойчивости государственных финансов 11

1.2. Анализ международного опыта повышения устойчивости государственных финансов 22

1.3. Исследование проблемы обеспечения устойчивости национальной системы государственных финансов 32

**Глава 2. Разработка концептуальных подходов к оценке устойчивости национальных государственных финансов 42**

2.1. Методология расчета основных показателей бюджетной системы 42

2.2. Выбор вариантов стратегий устойчивости государственных финансов . 54

2.3. Разработка алгоритма расчета оценки устойчивости государственных финансов 59

**Глава 3. Оценка эффективности реализации концептуальных подходов к обеспечению устойчивости государственных финансов России 65**

3.1. Достижение устойчивости государственных финансов на среднесрочном временном интервале 65

3.2. Обеспечение устойчивости государственных финансов на долгосрочном временном интервале 87

3.3. Оценка эффективности мер по обеспечению устойчивости государственных финансов России 120

Заключение 129

Список использованной литературы 136

Приложения... 148

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Мировой финансовый кризис, дестабилизировавший экономику большинства стран, вызвал ухудшение состояния их государственных финансов. В первую очередь его негативные последствия вызвали снижение бюджетных доходов, причем наибольшие издержки понесли страны, ориентированные в своем развитии на сырьевую модель экономического роста. В связи со значительными ограничениями в использовании стимулирующей денежно-кредитной политики правительства большинства стран с целью стабилизации финансового рынка и поддержки совокупного спроса были вынуждены разработать и принять пакеты антикризисных бюджетных мер. Это привело к снижению бюджетного баланса и обусловило активность стран, оказавшихся на грани дефолта, в привлечении финансовых ресурсов международных организаций и других государств.

Реализация российским правительством в целях предотвращения последствий кризисных явлений в экономике масштабного пакета мер налогово-бюджетного стимулирования привела к значительному снижению объема средств суверенных фондов и обусловила привлечение займов на внешнем рынке. Для снижения влияния негативных тенденций, проявляющихся в бюджетной сфере, правительство вынуждено было также временно отказаться от применения законодательных положений, регулирующих использование нефтегазовых доходов бюджета. Тем не менее последствия кризиса в финансовой сфере крайне негативно отразились на долгосрочных прогнозных показателях социально-экономического развития страны и привели к снижению устойчивости государственных финансов.

По мере выхода экономики из кризиса и перехода к устойчивому развитию российское правительство планирует постепенно отказываться от применения стимулирующих бюджетных мер, а в перспективе – вернуться к использованию принятых законодательством правил бюджетной политики. Вместе с тем целесообразно в будущем использовать также зарубежный опыт, в основе которого – ужесточение правил бюджетной политики исходя из изменившихся условий социально-экономического развития и с учетом последствий финансового кризиса. В связи с этим представляется актуальным изучение возможности внесения корректив в действующую концепцию использования нефтегазовых доходов российского бюджета с учетом долгосрочной стратегии обеспечения устойчивости государственных финансов России.

Степень разработанности проблемы**.** Проблема устойчивости государственных финансов получила освещение в трудах прежде всего зарубежных ученых, что объясняется значительно более ранним переходом стран Запада к рыночным принципам ведения хозяйства и, как следствие, изучением связанных с данным устройством экономики вопросов. Среди экономистов, чьи работы заслуживают пристального внимания, следует выделить таких, как М. Артис, А. Афонсо, Ф. Балассоне, Л. Бандьера, О. Бланшар, Х. Богаэрт, Н. Будина, С. Вийнбеоген, Р. Вудс, Е. Джафаров, К. Кастроп, Д. Кейнс, А. Крейдль, М. Кумар, М. Марселино, Д. Олтерс, Д. Праммер, К. Раулт, А. Спилимберго, Х. Такиджава, П. Томассионо, Д. Франко, Р. Хемминг, М. Хортон, Н. Чалк и др. В работах Ф. Балассоне, А. Спилимберго, Ж. Богетича и др. исследуются проблемы обеспечения устойчивости государственных финансов применительно к российской экономике.

В работах российских экономистов, которые в силу более позднего рыночного развития экономики страны обратились к проблемам устойчивости государственных финансов исключительно в последние годы, данная тематика исследована недостаточно широко. Пристального внимания заслуживают исследования С. В. Алексашенко, В. И. Астрова, Е. Т. Гайдара, Е. Т. Гурвича, С. М. Дробышевского, П. А. Кадочникова, А. Л. Кудрина, Т. Г. Нестеренко, А. Л. Саватюгина, В. К. Сенчагова, С. Г. Синельникова-Мурылева, А. В. Улюкаева и др., заложивших базовые основы теории устойчивости финансов, обеспечения стабильности проводимой финансовой политики и ее производных (денежно-кредитной, бюджетной и проч.). Тем не менее проявляющиеся особенности финансовой политики России, в том числе в свете последствий финансово-экономического кризиса, определяют потребность в дальнейшем проведении исследований и разработке новых подходов к обеспечению устойчивости государственных финансов в условиях антикризисного развития.

Таким образом, недостаточная разработанность теоретических и методических аспектов обеспечения устойчивости государственных финансов России, актуальность и практическая значимость данной темы предопределили ее выбор, постановку цели, задач, логику и структуру диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования являются развитие теоретических положений, разработка методических подходов и практических рекомендаций по обеспечению устойчивости государственных финансов в условиях антикризисного развития экономики.

Для достижения обозначенной цели были поставлены следующие задачи:

изучить и систематизировать теоретические подходы к устойчивости государственных финансов и уточнить данное определение применительно к особенностям российской экономики;

дать оценку действующей концепции использования нефтегазовых доходов бюджета;

разработать методику прогнозирования величины совокупных доходов и расходов бюджетной системы России с учетом мировой практики расчета бюджетных показателей;

исследовать действующую стратегию государственных финансов с учетом их устойчивости на средне- и долгосрочном временном интервале в условиях прогнозируемого социально-экономического развития России;

изучить альтернативные стратегии с позиции их возможного использования для достижения устойчивости государственных финансов на заданном временном интервале;

провести сравнительный анализ исследуемых в работе стратегий с позиции лучшей их применимости в условиях российской экономики;

дать оценку эффективности реализации предложенной стратегии в России, обобщить результаты исследования и разработать рекомендации по изменению действующего принципа использования нефтегазовых доходов.

Объектом исследования выступает процесс формирования и использования государственного бюджета Российской Федерации.

Предметом исследования являются теоретические и методологические проблемы в сфере обеспечения устойчивости государственных финансов в современных условиях экономического развития.

Область исследования. Работа выполнена в рамках специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (Ч. 1. Финансы) Паспорта специальностей ВАК (экономические науки). Содержание работы соответствует пунктам 2.4. Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование в рыночной экономике; 2.8. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов; 2.24. Источники финансирования дефицитов бюджетов и государственного долга, проблемы бюджетного дефицита в исполнении долгосрочной стратегии экономической политики.

Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования. Теоретической основой диссертации послужили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории государственных финансов, научные публикации по проблемам формирования эффективной государственной политики в сфере финансов и условий достижения их устойчивости. В ходе исследования изучены и обобщены общая и специальная литература, разработки ведущих организаций по оценке устойчивости государственных финансов, данные периодических изданий по теме исследования, материалы международных, всероссийских и региональных научно-практических конференций и семинаров.

Методологическую основу диссертационного исследования составили такие общенаучные методы познания, как научная абстракция, сочетание исторического и логического, анализ и синтез, метод сравнения, а также экономико-статистические методы, экономико-математическое моделирование и др.

Информационной базой диссертационной работы послужили законодательные и нормативные акты в виде федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства РФ; официальные данные Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ; статистическая информация Федеральной службы государственной статистики; информация и отчетные материалы Центрального банка РФ; аналитические данные Всемирного банка, Международного валютного фонда; эмпирические данные, полученные в процессе исследования, аналитические наработки и авторские расчеты.

Научная новизна исследования заключается в обосновании теоретических положений, разработке методических подходов и практических рекомендаций по обеспечению устойчивости государственных финансов в современных условиях экономического развития.

Основные научные результаты, определяющие новизну проведенного исследования, состоят в следующем:

на основе исследования концепции государственного долга обоснована особая роль концепции нефтегазового баланса бюджета в системе обеспечения устойчивости государственных финансов; выявлены ее преимущества (формирование «подушки сбережений», позволяющей смягчить последствия кризиса) и ограничения (поляризация национальной экономики на добывающий и обрабатывающий комплексы, возрастающая дифференциация доходов хозяйствующих субъектов и населения, замедление технического прогресса в обрабатывающем секторе экономики) (с. 34–41, 60–61);

обоснован авторский подход к исследованию устойчивости государственных финансов, согласно которому одним из основных ее критериев выступает величина показателя чистой позиции государственных финансов, рассчитанная как разница между чистыми начальными запасами средств и чистым совокупным долгом, с учетом специфики экономического развития страны (с. 14–21);

предложена методика прогнозирования величины совокупных доходов и расходов бюджетной системы России, позволяющая оценить степень влияния макроэкономических показателей на устойчивость государственных финансов в рамках долгосрочного временного интервала (с. 42–53);

доказана необходимость ужесточения правил бюджетной политики, основанной на действующей концепции ненефтегазового баланса долгосрочной стратегии государственных финансов России за счет более рационального распределения нефтегазовых доходов бюджета между реальным сектором и социальной сферой экономики (с. 87–100);

разработаны альтернативные сценарии реализации стратегии обеспечения устойчивости государственных финансов (стратегии «постоянного трансферта», «постоянных расходов», «синица в руках») на заданном долгосрочном временном интервале, что позволяет выбрать наиболее оптимальный вариант в соответствии с критерием чистой позиции (с. 55–58; 99–112);

на основе оценки реализации долгосрочной государственной финансовой политики обоснована целесообразность перехода к новому принципу использования нефтегазовых доходов, который предполагает поддержание неизменного в процентах к ВВП уровня расходов бюджетной системы России в течение заданного временного интервала (с. 112–120).

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость состоит в том, что проведенное исследование позволяет развить отдельные положения теории устойчивости финансов в целом и ее составной части – теории обеспечения устойчивости государственных финансов. Предложено критериальное значение обеспечения устойчивости государственных финансов России; разработана модель прогнозирования величины совокупных доходов и расходов бюджетной системы РФ; обоснованы изменения отдельных положений действующей концепции использования нефтегазовых доходов российского бюджета.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования полученных результатов органами денежного регулирования – Министерством финансов РФ, Центральным банком РФ – при разработке основных положений финансовой политики, ориентированной на сохранение устойчивости государственных финансов России в долгосрочной перспективе.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические и практические положения диссертации опубликованы в открытой печати в виде статей; представлены автором на международном семинаре «Управление государственным долгом, учет государственных ценных бумаг в кредитных организациях, центральных банках», организованном на базе Банка России (Москва, 2009); получили освещение в рамках XXIII Международных Плехановских чтений, проводимых на базе Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова (Москва, 2010).

Отдельные положения разработанной автором методологии исследования нашли применение в текущей деятельности Департамента исследований и информации Центрального банка РФ при расчете и последующем анализе динамики основных показателей государственных финансов России на очередной финансовый год и плановый период.

Публикации. Основные положения и выводы исследования отражены в 7 печатных работах общим объемом 5,03 п. л. (из них лично автором написано 3,21 п. л.), в том числе 5 работ опубликовано в журналах, рекомендованных ВАК РФ.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, включающего 140 источников, и 5 приложений. Работа изложена на 156 страницах, содержит 8 таблиц, 35 рисунков.

## Анализ международного опыта повышения устойчивости государственных финансов

В разные годы во многих странах принимались меры по повышению устойчивости государственных финансов для снижения рисков возникновения кризисных ситуаций в экономике. С этой целью правительства на средне- и долгосрочном временном периоде реализовывали программы по значительному повышению баланса бюджета страны, в первую очередь за счет снижения показателя бюджетных расходов. Последствия финансово-экономического кризиса конца 2000-х годов, прогнозируемый существенный рост государственного долга большого числа стран и необходимость в связи с этим повышать устойчивость государственных финансов придали дополнительный стимул к изучению имеющегося опыта по повышению показателя бюджетного баланса (см., например, [58], [90]). В то же время еще в докризисный период проводился целый ряд исследований, в которых на основе существующего опыта подчеркивалась необходимость проведения мер по снижению дефицита бюджета и государственного долга уже в кратко- и среднесрочной перспективе во многих странах (см., например, [80], [103]). Согласно расчетам экспертов МВФ, даже при условии некоторого ужесточения проводимой бюджетной политики, к 2014 году государственный долг развитых стран "Большой двадцатки" возрастет до 118% ВВП [89]. Из развитых стран только Австралия, Дания, Корея, Норвегия и Швеция могут в среднесрочной перспективе избежать необходимости существенного увеличения бюджетного баланса в целях сохранения размера государственного долга на безопасном уровне. В соответствии с отчетом Европейской комиссии за 2009 год, посвященном проблеме устойчивости государственных финансов стран Европейского валютного союза на период до 2060 года, среди шестнадцати стран объединения лишь у Финляндии долгосрочная устойчивость государственных финансов оценивается как высокая с оговоркой, что за последние годы произошло ухудшение бюджетного баланса страны. Из оставшихся стран восемь находятся в зоне риска, в том числе шесть были перемещены туда в последние три года, и только устойчивость государственных финансов Португалии за последние годы значительно повысилась ([69], [71]) (см. приложение 2). В выводах к отчету говорится о необходимости уже в ближайшие годы существенно ужесточать бюджетную политику большинства стран Европейского валютного союза. Следует отметить, что найти подобные исследования для российской экономики в открытых источниках не представляется возможным.

В таблице 1 содержится ряд примеров повышения устойчивости государственных финансов за период с начала 1980-х по начало 2000-х годов, различающихся продолжительностью срока реформ, а также масштабом проведенного правительствами стран повышения показателя бюджетного баланса. Некоторые примеры следует рассмотреть отдельно достаточно подробно.

В Дании в начале 1980-х годов в период мирового кризиса произошло резкое увеличение объема государственного долга с 29% ВВП до 65% ВВП, что стало причиной в том числе частичного замещения непроцентных платежей процентными. Ухудшение долгосрочной устойчивости государственных финансов потребовало принятия мер как со стороны доходной (повышение ряда налогов), так и расходной (снижение уровня расходов) частей бюджета. Всего за четыре года реформ правительство смогло добиться увеличения первичного баланса бюджета страны более чем на 15 процентных пунктов ВВП и за счет этого заметно снизить объем государственного долга в процентах к ВВП. Более того, за этот период, не смотря на негативное влияние последствий кризиса, удалось поддерживать рост экономики страны на хорошем уровне 3,6% в среднем за год. Ирландия также столкнулась с последствиями мирового кризиса начала 1980-х годов, которые негативным образом повлияли на бюджетные показатели страны. На конец 1981 года государственный долг страны вырос до 87% ВВП, а величина процентных расходов бюджета составила 8,3% ВВП. Первая попытка повышения бюджетного баланса, предпринятая в 1982—84 годы, не принесла успеха, и плохо сказалась на уровне поддержки проводимых реформ со стороны населения. Однако несколькими годами позже, в 1986-89 годах, правительству все же удалось добиться существенного снижения расходной части бюджета, а также некоторого роста его доходной части за счет улучшения собираемости налогов без увеличения их ставок. В результате уровень государственного долга уменьшился до безопасного для экономики страны уровня.

Экономический кризис начала 1990-х годов сильно отразился на экономике Финляндии. Помимо значительного снижения показателя ВВП и роста безработицы правительство также столкнулось с существенным уменьшением показателя баланса бюджета (с порядка 6% ВВП до порядка -8% ВВП) и увеличением величины государственного долга страны (до 58% ВВП). В целях повышения устойчивости государственных финансов, а также для выполнения условий вступления в Европейский союз правительство Финляндии сильно сократило расходы федерального и регионального бюджетов, прежде всего социальные расходы, провело налоговую реформу и ввело среднесрочное бюджетное планирование. Это позволило к 2000 году вернуться к профицитному бюджету и снизить величину государственного долга до 45% ВВП.

Швеция также как и Финляндия столкнулась с последствиями экономического кризиса начала 1990-х годов, что отразилось в том числе на бюджетных показателях страны. В ответ правительство приняло программу, нацеленную на существенное повышение показателя бюджетного баланса. Были приняты как меры со стороны расходной части бюджета, в первую очередь по снижению объема трансфертных платежей домохозяйствам, так и меры со стороны доходной части бюджета, повышающие ставки ряда налогов. В результате за период с 1994 года по 2000 год показатель баланса бюджета был увеличен с -11% ВВП до 5% ВВП, а величина государственного долга уменьшилась с 72% ВВП до 55% ВВП.

Бюджетные показатели Испании последовательно ухудшались с конца 1980-х годов. К 1995 году дефицит бюджета составлял 7% ВВП, а объем государственного долга превышал 70%) ВВП. В условиях возрастающих рисков финансового кризиса, а также в стремлении соответствовать условиям членства в Европейском союзе правительство приняло план по увеличению бюджетного баланса страны. Была существенно уменьшена расходная часть бюджета, в том числе социальные трансферты, затраты на здравоохранение и зарплаты государственных служащих, а также проведена налоговая реформа. В результате к 1997 году удалось примерно на 4 процентных пункта ВВП снизить дефицит бюджета и вернуть показатель государственного долга на безопасный уровень.

## Исследование проблемы обеспечения устойчивости национальной системы государственных финансов

Проблема устойчивости государственных финансов является в настоящее время в России недостаточно исследованной темой, что можно в значительной степени объяснить поздним переходом к рыночной системе устройства экономики, а также текущим состоянием социально-экономического развития страны.

Распад Советского Союза стал катализатором перехода России от планового ведения хозяйства к рыночному устройству экономики. На протяжении 1990-х годов создавалась система государственных финансов, отвечающая соответствующим условиям и требованиям. При этом низкий уровень налоговой и бюджетной дисциплины приводил к неполному финансированию государственных обязательств и постоянному бюджетному дефициту, который для бюджетной системы России в целом находился в диапазоне от 6% до 10% ВВП [9]. Это вызвало необходимость наращивания государственного долга, а в 1998 году - в результате ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и резкого снижения бюджетных доходов в условиях мирового финансового кризиса - привело к дефолту. Таким образом, до начала 2000-х годов в условиях неустойчивой макроэкономической ситуации, сопровождающейся высокой инфляцией, а также при отсутствии должного бюджетного законодательства не было возможности внедрять в практику среднесрочное бюджетное планирование.

В начале 2000-х годов были предприняты меры по восстановлению макроэкономической стабильности, был реструктуризирован внешний государственный долг, создана необходимая законодательная база, что позволило зафиксировать правила, препятствующие принятию избыточных обязательств, наращиванию бюджетного дефицита и долга. Экономическому подъему также в значительной степени сопутствовал начавшийся последовательный рост мировых цен на энергетические товары (с 2000 по 2008 год мировая цена на нефть марки Юралс выросла в 3,5 раза с 26,6 долл. за баррель до 93,9 долл. за баррель). Это позволило вплоть до 2008 года исполнять федеральный и расширенный бюджет России с профицитом (см. рисунок 1).

Из рисунка 1 также видно, что в период с 2000 по 2003 год величина совокупных расходов бюджетной системы была тесно увязана с объемом совокупных поступлений, то есть фактически российское правительство стремилось направлять в экономику страны все полученные доходы. В то же время в структуре доходов наметилась тенденция повышения доли нефтегазовых доходов в совокупном объеме бюджетных поступлений, что свидетельствует об отсутствии на тот момент средне- и долгосрочной стратегий развития государственных финансов России, а также о последовательном увеличении зависимости проводимой бюджетной политики от размера нефтегазовых поступлений (см. рисунок 2).

Возрастающая уязвимость проводимой бюджетной политики к возможному снижению цен на нефть и газ, имеющих свойство сильной волатильности, привело к необходимости внедрения в России механизма Стабилизационного фонда, тем более что к тому времени данный механизм уже успешно применялся во многих странах. О пользе его использования в России одними из первых упомянули в своем исследовании эксперты Института экономики переходного периода [5]. Необходимо отметить, что страны, доходы которых в значительной степени зависят от использования природных ресурсов, сталкиваются с целым рядом проблем.

Во-первых, в этих странах возникают эффекты, связанные с так называемой «голландской болезнью». Большой профицит по счету текущих операций платежного баланса имеет своим следствием повышение номинального курса национальных валют, в результате чего снижается конкурентоспособность экономики. Попытки замедлить темпы роста этого курса приводят к увеличению объема золотовалютных резервов и, следовательно, к дополнительной денежной эмиссии, намного превышающей потребности экономики. В результате денежно-кредитная система становится разбалансированной, ускоряется инфляция, растет реальный эффективный курс национальной валюты. В экономиках таких стран существенно возрастают риски, снижается качество проводимой бюджетной и в целом экономической политики, темпы роста ВВП замедляются.

Во-вторых, доходы бюджетов в таких странах, как правило, подвержены весьма значительным колебаниям из-за непредсказуемой ситуации с мировыми ценами на рынках сырьевых ресурсов. В годы неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры это вызывает необходимость соответствующего сокращения бюджетных расходов, что приводит к серьезным политическим и социально-экономическим последствиям. В периоды высоких цен на сырьевые товары крупные поступления в бюджет, напротив, зачастую стимулируют рост неэффективных расходов [6].

Введение с 1 января 2004 года в России механизма Стабилизационного фонда позволило в значительной степени справиться с данными проблемами, а также сделать фактически первый шаг в сторону рационального распределения получаемых доходов от использования ограниченных природных ресурсов между различными периодами, включая период после их исчерпания. Была рассчитана так называемая базовая цена на нефть, исходя из долгосрочной средней цены, выше которой поступления направлялись в фонд, а ниже - на расходы федерального бюджета. При этом к числу сырьевых доходов на тот момент были отнесены только поступления от добычи и экспорта нефти.

## Выбор вариантов стратегий устойчивости государственных финансов

В соответствии с проводимой в настоящее время в России бюджетной политикой расходы бюджетной системы финансируются за счет совокупных доходов на уровне субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, ненефтегазовых доходов и нефтегазового трансферта в федеральный бюджет на федеральном уровне, а также возможности использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и осуществления внутренних и внешних заимствований в пределах, закрепленных законодательством (см. выражение (6)). Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета, представляет собой разницу между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов и доходов от управления средствами нефтегазовых фондов и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем году. Финансируется ненефтегазовый дефицит федерального бюджета за счет нефтегазового трансферта в федеральный бюджет и источников финансирования дефицита. При этом его величина не может превышать 4,7% прогнозируемого объема ВВП. Величина нефтегазового трансферта закрепляется в федеральном законе о бюджете на плановый период в размере 3,7% ВВП. В случае недостаточности нефтегазовых доходов для формирования нефтегазового трансферта на это направляются средства нефтегазовых фондов [1]. Таким образом, согласно БК РФ дефицит федерального бюджета и его возможное финансирование за счет внутренних и внешних заимствований предполагается в пределах 1,0% ВВП.

Дефицит бюджета субъекта РФ и местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ не должен превышать 15% и 10% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ и местного бюджета соответственно без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений [1, ст. 92.1]. Однако в целях упрощения анализа устойчивости проводимой стратегии бюджетной политики в данном исследовании принимается, что дефицит бюджетной системы России в целом не должен превышать размера 1,0% ВВП. Ниже будет показано, что даже этого допущения не достаточно для достижения устойчивости государственных финансов России на долгосрочном временном интервале.

Необходимо отметить, что на период до 1 января 2013 года законодательно приостанавливается действие норм, касающихся использования нефтегазовых доходов для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, что вызвано необходимостью преодоления последствий финансово-экономического кризиса за счет существенного смягчения проводимой правительством бюджетной политики [28]. В то же время уже в 2011-2012 годы Минфин РФ предполагает вернуться к более строгому направлению нефтегазовых доходов и средств нефтегазовых фондов на расходы бюджета, а также финансированию дефицита бюджета за счет заимствований [128]. На период до 2012 года включительно бюджетные параметры, необходимые для проведения исследования, берутся из закона о бюджете на 2010-2012 годы и нормативных правовых актов о бюджете.

В исследовании данный вариант бюджетной политики проверяется на предмет устойчивости.

Существуют также альтернативные стратегии распределения начальных запасов и текущих поступлений бюджетных средств, позволяющие достичь устойчивости государственных финансов России в формулировке выражения (3). Их основное отличие друг от друга в бюджетном параметре, который для удобства проведения исследования фиксируется на весь рассматриваемый временной период. Примерами таких бюджетных параметров являются величина расходов, бюджетного баланса и нефтегазового трансферта в бюджет (последний для случая рассмотрения стран, значительную часть доходов которых составляют поступления от использования природных ресурсов). Поскольку поддержание единого уровня бюджетного баланса является сложновыполнимой задачей в условиях угрозы последовательного значительного снижения нефтегазовых, а также ненефтегазовых доходов, а потому требующей регулярного соответствующего изменения налогово-бюджетного законодательства, для рассмотрения в данном исследовании выбраны стратегии постоянного уровня нефтегазового трансферта (далее — стратегия «постоянного трансферта») и постоянного уровня государственных расходов (далее -стратегия «постоянных расходов»).

Стратегия «постоянного трансферта» предполагает поддержание на неизменном в процентах к ВВП уровне перечисления нефтегазовых доходов на финансирование расходов на протяжении всего рассматриваемого временного периода (см., например, [55]), то есть равномерное использование нефтегазовых поступлений бюджета. Как было показано выше (см. пп. 1.2., 2.2.), в соответствии с концепцией ненефтегазового баланса бюджета России данная стратегия в настоящее время используется при проведении бюджетной политики России на уровне федерального бюджета. При этом в текущих условиях величина нефтегазового трансферта не соответствует задаче поддержания устойчивости федерального бюджета России, что будет показано в главе 3. Кроме того, в данной работе предполагается рассмотреть устойчивость бюджетной системы России в целом. В связи с этим расчет показателя нефтегазового трансферта требует корректировки. На уровне бюджетной системы России стратегия «постоянного трансферта» может быть записана в следующем виде:

## Обеспечение устойчивости государственных финансов на долгосрочном временном интервале

Основной задачей анализа устойчивости государственных финансов р долгосрочном периоде является выявление тех рисков, которые могут в перспективе вызвать необходимость изменения существующей бюджетной политики, а также оценить масштаб необходимых изменений. Фактором, способным кардинальным образом повлиять на состояние государственных финансов, традиционно рассматривается изменение уровня доходов. Особенно важно это для случая рассмотрения стран-экспортеров ресурсов, значительную часть доходов которых составляют поступления, связанные с добычей и продажей ресурсов на внешнем рынке. Если при этом существует вероятность существенных изменений данных доходов, возникает необходимость анализа соответствия текущего уровня бюджетных расходов будущему состоянию государственных финансов.

Данный раздел посвящен рассмотрению базового варианта долгосрочной стратегии государственных финансов России, который проверяется на соответствие требованиям устойчивости государственных финансов на долгосрочном временном интервале, то есть на соответствие выражению (3) при условии отсутствия изменений в проводимой бюджетной политике. Кроме того, рассматриваются альтернативные стратегии нахождения устойчивого уровня показателей государственных финансов. На основании этих подходов рассчитываются значения показателей государственных финансов, обеспечивающие долгосрочную устойчивость российской бюджетной системы. При сопоставлении уровня фактических и рассчитанных значений делается вывод о целесообразности использования той или иной стратегии. Для выбора наилучшей из рассматриваемых стратегий они также сравниваются между собой. В государственных финансах России на долгосрочном временном интервале можно выделить общие тенденции, о которых следует сказать в первую очередь.

В соответствии с расчетами доходы бюджетной системы во всех рассматриваемых стратегиях и сценариях в долгосрочной перспективе будут существенно снижаться, в первую очередь за счет сокращения нефтегазовых доходов. В сценариях высоких цен на энергоресурсы нефтегазовые доходы снизятся с 7,3% ВВП в 2012 году до 1,0% ВВП в 2050 году, в сценариях низких цен — с 5,9%) ВВП до 0,7% ВВП, в прочих сценариях - с 6,4% ВВП до 0,7% ВВП. Данная динамика объясняется значительно более низкими темпами роста всех показателей, оказывающих влияние на величину нефтегазовых доходов, в сравнении с темпами роста номинального ВВП. На рисунке 16 представлена динамика нефтегазовых доходов для текущей бюджетной стратегии по всем рассматриваемым сценариям развития российской экономики.

Снижение нефтегазовых доходов произойдет за счет уменьшения всех отдельных нефтегазовых поступлений, при этом снижение поступлений по таможенным пошлинам будет меньше снижения поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых за счет относительно более высоких темпов роста соответствующих прокси-переменных. Доля поступлений от таможенных пошлин в общем объеме нефтегазовых доходов увеличится с 65,9-66,6% в 2012 году до 70,3-71,3% в 2050 году. На рисунке 17 показана динамика поступлений от таможенных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых для базового сценария развития российской экономики. Снижение ненефтегазовых доходов бюджетной системы предположительно будет меньшим по сравнению со снижением нефтегазовых доходов, что можно объяснить более высокими темпами роста соответствующих им прокси-переменных. Кроме того, в модель закладывается частичная компенсация снижения показателя ненефтегазовых доходов за счет предполагаемого роста поступлений в бюджетную систему путем увеличения собираемости, а также периодической индексации налогов и сборов. При этом снижение также будет весьма существенным, и в отличие от динамики нефтегазовых доходов окажет непосредственное влияние на уровень расходов бюджетной системы России. При сохранении ставки НДС на неизменном уровне ненефтегазовые доходы уменьшатся на 3,8—3,9 процентного пункта ВВП: с 26,0-26,1% ВВП в 2012 году до 22,2% ВВП в 2050 году. В случае снижения ставки НДС ненефтегазовые доходы уменьшатся на 3,6-3,7 процентного пункта ВВП с 25,2-25,3% ВВП до 21,6% ВВП. Не смотря на то, что на периоде 2012-2050 годов в сценариях сохранения ставки НДС на текущем уровне предполагается большее снижение показателя ненефтегазовых доходов в процентах к ВВП, за период 2009-2050 годов уменьшение показателя ненефтегазовых доходов в случае снижения ставки НДС будет более знчительным. Кроме того, как и при рассмотрении данной меры на среднесрочном временном интервале, уменьшение ненефтегазовых доходов, а вместе с ними и совокупных доходов бюджетной системы произойдет в долгосрочной перспективе не только в относительном выражении, но также и в абсолютном. Это позволяет сделать вывод о нецелесообразности снижения ставки НДС до 12% с позиции устойчивости государственных финансов России. На рисунке 18 представлена динамика нефтегазовых доходов для текущей бюджетной стратегии по всем рассматриваемым сценариям развития российской экономики.