

Вячеслав СЕНЧАГОВ

ЦЕЛИ, ПРИОРИТЕТЫ, РИСКИ МОДЕРНИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ*

В статье рассматриваются важнейшие направления модернизации финансовой сферы. Анализируется конфликт интересов при бюджетном планировании между задачами финансового обеспечения устойчивого развития и поддержанием определенного уровня дефицита бюджета. Оценивается результативность финансовой и денежно-кредитной политики с позиций критериев и пороговых значений индикаторов экономической безопасности.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетное планирование, дефицит бюджета, инновационное развитие, финансовая система, экономическая безопасность

Заявленный в качестве стратегического приоритета переход к инновационной модели развития невозможен без финансового обеспечения. Однако ошибочно считать, что это обеспечение ограничивается лишь финансированием проектов и программ. Более значима сбалансированность финансовой системы, обеспечить которую можно только на федеральном уровне. Ниже мы попытаемся показать, по какому пути идет российская бюджетная политика, что в ней требует коренного изменения, в каком направлении должны модернизироваться российские финансы.

Основные черты современного развития экономики России

Последние два года характеризуются устойчивыми, хотя и скромными темпами экономического роста, некоторым улучшением структуры производства, сравнительно нормальным функционированием банковской системы и фондового рынка. Объем розничного товарооборота в реальном выражении уже в 2010 г. составил 101% от докризисного уровня 2008 г., объем ВВП в 2011 г. оценивается около 100% от до-

*В статье использованы материалы экспертизы федерального бюджета России на 2012–2014 гг., подготовленные группой экспертов Центра финансовых исследований Института экономики РАН в составе: д.э.н., проф. Сенчагов В.К., д.э.н. Бауэр В.П., Биляк С.А., д.э.н., проф. Гельвановский М.И., д.э.н., проф. Губин Б.В., к.э.н. Иванов Е.А., д.э.н., проф. Казанцев С.В., д.э.н., проф. Караваева И.В., д.э.н., проф. Павлов В.И., к.э.н., доц. Потапов В.А., д.э.н., проф. Рогова О.Л., д.э.н., проф. Ржаницына Л.С., д.э.н. Шабалин А.О.

кризисного, промышленное производство — 103%, объем инвестиций в 2012 г. прогнозируется в размере 102% от уровня 2008 г. Таким образом, российская экономика *входит в посткризисный период развития*, хотя до 2014 г. будет ощущаться воздействие достаточно острых остаточных кризисных явлений.

Период до 2014 г. следует характеризовать как один из наиболее трудных для бюджетного планирования. Ведь предстоит не просто преодолевать последствия кризиса, но и решать задачи, призванные изменить облик экономики, превратить ее в экономику инноваций, в экономику благосостояния и комфортного обитания людей.

Руководством страны перед российской экономикой поставлено ряд первостепенных, обусловленных объективным ходом исторического развития задач:

- вхождение России в пятерку экономически наиболее мощных стран;
- модернизация экономики и ее новая индустриализация, предусматривающие диверсификацию производства на инновационной основе, повышение конкурентоспособности отечественной продукции и энергоэффективности;
- преодоление бедности, доведение доли среднего класса до 50–60%, существенное повышение помощи матерям, детям и подрастающему поколению;
- повышение качества здравоохранения, оптимизация образования, преодоление жилищного голода и нормализация ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве, забота о старшем поколении и др.

Решение всех этих проблем требует крупных затрат, в т.ч. и бюджетных. А бюджет дефицитен. Поэтому *главными задачами бюджетного планирования* становятся, во-первых, максимальное финансовое обеспечение и решение в приемлемые сроки стоящих проблем. Во-вторых, снижение дефицита бюджета и накопление минимально необходимых резервов.

Роль бюджета в современном развитии России

Бюджет — уникальный социально-экономический инструмент жизнедеятельности общества и развития страны. Назову его важнейшие черты в современной российской экономике.

Первая. Бюджет обеспечивает единство, соразмерность и взаимодействие двух его частей: доходов и расходов (их финансовую сбалансированность).

Вторая. Он играет важную роль в обеспечении макроэкономической сбалансированности и территориальной целостности федеративного государства. В расходной части бюджета представлены 14 сфер социально-экономического развития, учитывающих основные виды деятельности человека, общества и государства. Благодаря специфическим свойствам бюджетного финансирования — перераспределения и высокой концентрации средств, непрерывности финансирования, целевому назначению

и адресности, бюджет не только участвует в использовании ВВП, но и вносит вклад в создание добавленной стоимости и ВВП.

Третья. Государственный бюджет — это один из важнейших каналов, влияющих на выпуск денег в обращение, а значит, фактор формирования уровня монетизации и накопления финансовых ресурсов. От бюджетной политики во многом зависит устойчивость цен. Увеличение бюджетных расходов воздействует не только на спрос на деньги, но и их предложение, поскольку потенциал товарного производства, объемы товарных фондовых рынков существенно расширяются при эффективном использовании бюджетных средств.

Четвертая. Бюджетное инвестирование является важным фактором привлечения корпоративного капитала, а значит, и усиления инвестиционной активности. В целом по стране в период 2008–2010 гг. суммы корпоративных инвестиций в основной капитал на 1 руб. бюджетных инвестиций колебались от 3 руб. 50 коп. до 4 руб. 16 коп. Это достаточно устойчивое соотношение.

Пятая. В условиях финансовых кризисов важным инструментом антикризисного управления является создание резервных фондов. Однако их размеры должны быть обоснованы и соответствовать макроэкономическим индикаторам (денежная масса, экспорт и т.д.).

Но эти сильные стороны современного бюджета *ослабляются методологическим несовершенством* обоснования запрашиваемых средств, бесплатностью бюджетных ассигнований, низкой ответственностью получателей денег и коррумпированностью бюджетного процесса.

Бюджет, как никакой другой социально-экономический инструмент, отражает широкую совокупность интересов. Это интересы государства и его субъектов, интересы властных структур, различных министерств и ведомств (в т.ч. силового блока), социальной сферы и др. Глубокого социологического описания особенностей различных видов интересов не существует. Ранговой оценки их значимости в действующей социально-экономической модели тоже нет. Это предоставляет разработчикам бюджета широкое поле для маневрирования и манипулирования, в т.ч. коррупционного характера.

Одно ясно, что различные интересы определяют спрос на бюджетные средства. Степень этого удовлетворения находится в руках разработчиков бюджета. Противоречия различных интересов — источник конфликтов интересов. И самый значимый конфликт — *конфликт интересов Минфина и интересов остальных получателей бюджетных средств* (последние в обобщенном виде выражает Минэкономразвития). Минфин заинтересован в сбалансированности доходов и расходов. В этом не только его интерес как института государственной власти, но интерес страны. Но очень трудно определить, в какой мере правило бездефицитности выражает интересы Минфина, а в какой соответствует национальным интересам, задачам развития страны и модернизации экономики. Эти противоречия интересов можно выявить только при анализе влияния дефицита бюджета на темпы роста ВВП, инфляцию, доходы населения, занятость.

Главными задачами бюджетного планирования в условиях дефицита бюджета являются максимальное финансовое обеспечение решения на

должном уровне и в приемлемые сроки стоящих перед российской экономикой проблем, при одновременном снижении дефицита бюджета, накоплении минимально необходимых резервов.

Дефицит бюджета и задачи модернизации экономики

В процессе нахождения баланса между решениями этих двух задач достаточно сильно проявляется в посткризисный период *своеобразный конфликт интересов*. Это порождают два процесса. Во-первых, стремление ряда министерств и ведомств получить максимально полное финансовое обеспечение решения приоритетных социально-экономических задач даже ценой некоторого увеличения дефицита бюджета. Во-вторых, интерес Минфина добиться снижения этого дефицита и накопления финансовых резервов.

В настоящее время этот конфликт принял форму драматического противоречия между, с одной стороны, необходимостью крупных (в т.ч. бюджетных) затрат для решительного преобразования облика экономики. С другой — преодолением дефицитности бюджета и инфляции, долговой зависимости, накоплением резервов, а значит, сдерживанием роста бюджетных расходов.

Задачей бюджетного планирования является разрешение этого конфликта путем нахождения оптимального баланса между финансовым обеспечением всех сторон модернизации реальной экономики и социальной сферы; преодолением дефицита бюджета и накоплением резервов. Главное сейчас — выработать четкий механизм разрешения этого конфликта интересов, учитывающий все возможные подходы.

Конечно, основным источником финансирования мероприятий и проектов по модернизации экономики должен стать *корпоративный капитал*. Однако в настоящее время достаточный капитал для этого имеется только в экспортоориентированных отраслях, и главным образом в нефтегазовом секторе. Но этот сектор не заинтересован в финансировании, например, большинства отраслей машиностроения, что ускорило бы процесс диверсификации производства. Значит, нужен механизм перераспределения финансовых ресурсов из нефтегазового сектора в машиностроение. Рыночные механизмы (фондовый рынок, кредитная система) способны перераспределять капиталы. Но только из менее рентабельных отраслей в более рентабельные, что они и сделали в 90-е гг., выкачав средства из машиностроения в пользу нефтегазового сектора, посадив страну на нефтяную иглу.

Бизнес неохотно инвестирует проекты по диверсификации производства на инновационной основе из-за длительных сроков окупаемости. Но он охотно идет на софинансирование этих проектов совместно с бюджетным инвестированием. При этом 1 руб. бюджетного инвестирования привлекает 3–5 руб. корпоративного капитала. Это ограничивает развитие государственного капитализма и доминирование государственных инвестиций, т.к. корпоративные инвестиции растут при этом быстрее.

Таким образом, прорыва в модернизации экономики на основе высоких темпов роста инвестиций в основной капитал можно достичь только при значительном использовании перераспределяемых государственным

бюджетом финансовых ресурсов, используя механизмы кредитования. Однако нельзя упускать из виду, что стремление обеспечить бюджетное перераспределение капиталов сдерживает конкурирующая с этим процессом задача обеспечения сбалансированности бюджета, преодоления его дефицитности и создания финансовых резервов.

Именно с позиции решения этой задачи бюджетного планирования следует оценивать бюджетную политику как в докризисный, так и в посткризисный период.

В экономически весьма успешные 2000–2008 гг. профицит бюджета составил порядка 8 трлн руб. (в т.ч. примерно 2 трлн руб. сверх утвержденного в бюджетах). Эти деньги не использовались в экономике. Они были изъяты из обращения (стерилизованы) и накоплены в резервных фондах. Эти резервы были использованы (правда, далеко не полностью) во время финансового кризиса на поддержку банковской системы и фондового рынка, на покрытие дефицита бюджета и действительно их поддержали, что дает повод утверждать: Россия спокойно и успешно прошла кризис. Однако реальный сектор экономики оказался к кризису не подготовлен. Его деформированная топливно-сырьевая структура, техническая отсталость, неконкурентоспособность продукции привели на пике кризиса к экономическому спаду *в размерах больших, чем в других затронутых кризисом странах.*

Создание финансовой «зачатки» в 8 трлн руб. неразумно. В полуразрушенном производстве, при сильной зависимости от импорта продовольствия и машиностроительной продукции финансовая подушка таких размеров становится периной, на которой можно заснуть и не проснуться.

Итак, конфликт интересов был разрешен явно в пользу финансовой стабильности, причем весьма решительно.

Но имелось и другое решение. Можно было минимум половину этого профицита (4–5 трлн руб.) направить на диверсификацию производства, тем самым значительно смягчив последствия изменения цен на мировых рынках углеводородов. В итоге можно было подойти к кризису *с другой экономикой.* Она бы позволила жестко вплести в механизм финансирования инвестиционных программ дополнительный выпуск денег в обращение и эмиссию. Итогом стал бы существенный рост производительности труда и, в конечном счете, увеличение доходов бюджета.

Обратимся к *еще одной функции бюджета:* способствовать увеличению товарного предложения, конкуренции и, в конечном счете, нормализации динамики цен. Рассмотрим ее на примере оптимизации баланса между финансовым обеспечением решения приоритетных социально-экономических задач, а также преодолением дефицитности бюджета и накоплением резервных фондов, при исполнении федерального бюджета 2010–2011 гг. (см. табл. 1).

Итак, доходы бюджета превысили первоначально утвержденные в 2010 г. на 1,4 трлн руб., в 2011 г. — на 2,3 трлн руб. На эти средства, составляющие 14% расходов годового бюджета 2010 г. и 21% — 2011 г., можно было немало сделать в решении крайне важных социально-экономических проблем, стоящих перед страной в посткризисном периоде. Однако только 21% этих дополнительных доходов в 2010 г. и 22% в

2011 г. было использовано в хозяйстве и на выполнение Правительством государственных функций, а 79% в 2010 г. и 78% в 2011 г. направлено на уменьшение дефицита бюджета и пополнение резервных фондов.

Т а б л и ц а 1

Исполнение федерального бюджета в 2010–2011 гг.

	2010		2011	
	по первоначально утвержденному бюджету	фактическое исполнение	по первоначально утвержденному бюджету	оценка исполнения
Доходы, трлн руб.	6,9	8,3	8,8	11,07
Расходы, трлн руб.	9,8	10,1	10,6	11,10
Дефицит, трлн руб.	– 2,9	– 1,8	– 1,8	– 0,03
в % к ВВП	– 6,8	– 4,0	– 3,6	– 0,1

Источник: Расчеты автора.

Таким образом, бюджет выполнил только первую свою перераспределительную функцию — консолидацию денежных ресурсов, созданных в нефтегазовом секторе. И он совершенно *не выполнил свою главную задачу* — перераспределение их на нужды модернизации экономики. Конфликт интересов был явно решен в пользу ведомственных интересов Минфина — минимизировать дефицит в ущерб решению насущных социально-экономических проблем государства и общества.

Какой позитивный результат для российской экономики в целом, а не только для бюджета, имело такое резкое снижение (вплоть почти до нулевого значения в 2011 г.) дефицита бюджета?

В 2010 г. инфляция совсем не снизилась, составив, как и в 2009 г., 8,8%. В 2011 г. она действительно снизилась до 6,1%, что несопоставимо с резким преодолением дефицита бюджета. Но наиболее важно, что *это снижение инфляции предусматривалось и при дефиците бюджета* и не привело к ускорению темпов роста реальных денежных доходов населения. Эти темпы, наоборот, снизились до 0,8% в 2011 г. — против, и без того достаточно низких, 4,2% в 2010 г. Практически не выросли в 2011 г. темпы роста ВВП, а по промышленности они снизились.

Значит, экономика не отреагировала позитивно на это снижение дефицита бюджета¹, а потому, можно констатировать, что 2010–2011 гг. *были в значительной мере потеряны для осуществления модернизации эко-*

¹ Здесь и далее многие данные за 2011 г. взяты из официальных материалов федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 г. и на плановый период 2013–2014 гг., представленных правительством в Госдуму к 1 октября 2011 г., т.е. это сентябрьские оценки 2011 г. Уже в конце ноября 2011 г. Минфин и Минэкономразвития дали новые оценки, по которым бюджет профицитен; уточнены и некоторые другие показатели, хотя эти поправки, как правило, не изменили характера социально-экономического развития.

номики. Задача в том, чтобы не были так же потеряны 2012–2014 гг. Именно с этих позиций следует оценивать разумность курса на минимизацию и безудержную экономию бюджетных расходов. От правильного решения этого вопроса в определяющей мере зависит то, какой облик примет российская экономика в обозримый перспективный период. Насколько технически совершенной, а не отстало-архаичной она будет. Достигнет ли благосостояние и качество жизни российского населения уровня, достойного цивилизованной страны. Наконец, каким будет место России в международном сообществе – в первых рядах или на приставных стульях.

Данные о доходах, расходах и дефиците федерального бюджета на 2012–2014 гг. представлены в *таблице 2*.

Т а б л и ц а 2

Основные характеристики федерального бюджета на 2012–2014 гг.

	2012	2013	2014
Доходы, трлн руб.	11,8	12,7	14,1
в % к ВВП	20,1	19,6	19,4
Расходы, трлн руб.	12,7	13,7	14,6
в % к ВВП	21,6	21,2	20,1
в % к предыдущему году в реальном выражении	107,6	102,8	101,1
Дефицит, трлн руб.	–0,9	–1,0	–0,5
в % к ВВП	–1,5	–1,6	–0,7

Источник: Расчеты автора.

Из *таблицы 2* следует, что на два года дефицит бюджета планируется в значительно меньших размерах, чем год назад: в 2012 г. – 1,5% к ВВП (против 3,1%), в 2013 г. – 1,6% (против 2,9%) и в 2014 г. – 0,7%. Конечно, это в значительной степени результат более высоких цен на нефть. Но представляется нецелесообразным не использовать это для увеличения финансирования модернизационно-инновационных процессов.

Важным показателем является соотношение доходов и расходов бюджета к ВВП. Соотношение доходов к ВВП снижается за три года на 0,7 процентных пункта, а расходов – на 1,5 процентных пункта. При этом темпы роста расходов в реальном выражении после довольно значимых в 2012 г. (после явно заниженных в 2011 г.) с 2013 г. начинают резко снижаться, доходя в 2014 г. до чисто символической цифры прироста (всего 1,1%).

Таким образом, планируется последовательное *уменьшение бюджетного содействия решению стратегических социально-экономических задач*. Это было бы оправданно, если бы эти задачи можно было решить в основном за счет привлечения бизнеса. Однако в настоящее время этот фактор снижения роли бюджета в обеспечении решения этих задач действует крайне слабо. Значит, предлагаемый характер взаимосвязи бюд-

жета с реальной экономикой и социальной сферой преждевременен и нерационален.

Итак, стержнем бюджетной политики на 2012–2014 гг., как и в предыдущие годы, *является минимизация бюджетных расходов и дефицита ради накопления явно избыточных денежных резервов.*

Следует особо подчеркнуть, что в кризисный период накопленные ранее денежные резервы не были полностью истрачены и после максимального снижения начали вновь быстро увеличиваться. Резервный фонд в размере 746 млрд руб. на середину 2011 г. уже к началу 2012 г. достиг более 800 млрд руб., т.е. значительная часть полученных в 2011 г. дополнительных доходов государства накоплена в Резервном фонде. Таким образом, едва выйдя из острой фазы кризиса, страна стала готовиться к следующему. Причем накапливаются не мощности, например, машиностроения, а опять деньги.

За период 2012–2014 гг. Резервный фонд предусматривается увеличить до 3947,2 млрд руб., т.е. 4 трлн руб. будут изъяты из хозяйственного оборота и не будут работать на модернизацию экономики. Но есть еще Фонд национального благосостояния, который предназначен в основном на покрытие дефицита Пенсионного фонда, который за кризисный период практически не уменьшается, составив к концу 2011 г. 2604 млрд руб. В 2014 г. его также намечается увеличить — до 2798,7 млрд руб. Такой резерв (около 7 трлн руб.) представляется избыточным. Доказательство тому то, что на пике кризиса они не были полностью использованы. Фонд национального благосостояния практически вообще не уменьшался. Предполагалось, что Резервный фонд будет полностью исчерпан в 2011 г. Но и этого не произошло. Он уменьшился к середине 2011 г. до 746 млрд руб., после чего начал быстро накапливаться...

Возможности использования Резервного фонда для развития внутреннего рынка и модернизации экономики

Об избыточности финансовых резервов свидетельствует и движение золотовалютных резервов. В предкризисный период их размер достиг огромной суммы — 590 млрд долл. За пиковый период кризиса они снизились всего до 400 млрд долл., т.е. примерно на треть. Но к сентябрю 2011 г. золотовалютные резервы достигли суммы в 544 млрд долл. Это 15–16 трлн руб. или 1,5 федерального бюджета. Представляется, что как минимум 50% всех денежных резервов являются избыточными.

О достаточности и даже избыточности золотовалютных резервов можно судить и по критериям международных финансовых организаций.

Первый критерий. Обеспечение резервами трехмесячного импорта.

Российский импорт в 2010 г. составил 248,7 млрд долл. или 62 млрд долл. в квартал. Имевшиеся на начало 2011 г. золотовалютные резервы в сумме 480 млрд долл. были явно избыточными по этому критерию.

Второй критерий. Обеспечение резервами денежной массы (M2).

На начало 2010 г. денежная масса составляла 15 трлн руб. Золотовалютные резервы в 480 млрд долл. по курсу 2010 г. составляли порядка тех же 15 трлн руб., т.е. обеспеченность достигла 100%. В период 2008–2010 гг. эта обеспеченность колебалась в пределах от 80 до 90%. Для сравнения: в США она колебалась в пределах 2–5%, в Японии – 13–16%, Великобритании – 2%. По сравнению с другими странами объем резервов России можно считать избыточным.

Третий критерий. Обеспеченность краткосрочной внешней государственной задолженности (без корпоративного долга).

У России объем этих резервов на порядок больше такой задолженности. В США – 5–8%, в Японии – 80–90%, в Великобритании – меньше 1%. В России явная избыточность резервов и по этому критерию. Но объем золотовалютных резервов практически перекрывает даже и корпоративный долг. Тем самым мы получаем еще одно подтверждение справедливости вывода, что *накопление избыточных денежных резервов*, изымаемых из хозяйственного оборота, не снижая, как это было показано выше, инфляцию, *тормозит экономический рост* и модернизационно-инновационные процессы².

Финансовый кризис заставил многих крупных западных экономистов пересмотреть свои взгляды на финансовую политику.

Так, лауреат Нобелевской премии Дж. Стиглиц в августе 2010 г. высказал следующую мысль: «Проводить сокращение по высокодоходным инвестициям только для того, чтобы лучше выглядела общая картина борьбы с дефицитом, глупо». И далее: «Так как страны зоны евро сфокусированы на искусственной цифре 3% дефицита, которая не имеет под собой никаких реальных объяснений, они рискуют войти в новую рецессию»³. «Надуманым врагом» назвал дефицит бюджета и другой Нобелевский лауреат – Пол Кругман. В начале 2011 г. тогдашний глава МВФ выступил с заявлением о нежизнеспособности и даже опасности следования принципам Вашингтонского консенсуса в части сокращения дефицита бюджета, снижения инфляции, дерегулирования экономики и т.д. как главных задач экономики. А ведь МВФ всегда был апологетом Вашингтонского консенсуса.

Единого мнения по вопросу о бюджетном дефиците, резервах и их роли в экономическом развитии нет.

Так, В.В. Путин в своем отчете о работе Правительства (апрель 2012 г.) подчеркнул их значительную роль в предотвращении социальных конфликтов в период кризиса. Но не исключает возможности привлечения резервных фондов для развития отечественной экономики в виде использования доходов от управления фондами и использования Фонда благосостояния для финансирования инфраструктурных проектов.

Пресс-секретарь МВФ Джерри Райс считает, «что экономику России в этом году ожидает «перегрев»... Правительство должно восполь-

² По мнению бывшего заместителя министра обороны России Н. Михайлова: «Золотой дождь 2000-х ничего не дал технологическому развитию страны, в том числе и сырьевому сектору» / Приложение к Независимой газете. НГ, 8 февр. 2012 г. С. 12.

³ Известия, 26.08.2010 г. С. 3.

зоваться преимуществом, связанным с высокими ценами на нефть, уменьшать дефициты бюджета и отложить дополнительные доходы в Резервный фонд»⁴.

А.Л. Кудрин, отвечая оппонентам, которые считали, что «Резервный фонд не дал экономике перестроиться и сохранил на плаву всех, включая неэффективных», заявил: «Считаю, что мы действовали правильно. Но нам надо было больше сберечь, чтобы избежать ресурсного проклятия. Фонд, который я создал, значительно меньше, чем он должен быть»⁵.

Новый министр финансов А. Силуанов полагает, что Резервный фонд должен создаваться на уровне 7% к ВВП: «Именно такой объем фонда в случае кризисных условий позволит нам в течение двух-трех лет обеспечивать исполнение расходных обязательств»⁶. При этом цены на нефть должны быть около 70 долл. за баррель. Нефтегазовые доходы сверх этой планки предлагается тратить на Фонд национального благосостояния и инфраструктурные проекты⁷.

Центр финансовых исследований Института экономики РАН рассчитал свой альтернативный вариант бюджета, исходя из предела дефицита бюджета в размере 3,1%, который был утвержден Государственной Думой в бюджете 2011–2013 гг. При указанном параметре дефицита бюджета его расходы можно будет увеличить на 800–900 млрд руб. в 2012–2013 гг. и на 1300 млрд руб. в 2014 г. Это немалые суммы, которые можно было бы направить на решение наиболее острых проблем социально-экономического развития страны: на диверсификацию производства на инновационной основе, в здравоохранение, в образование, на преодоление острейшего жилищного голода.

По экспертным оценкам такое увеличение финансирования экономики позволит увеличить темпы прироста ВВП в 2012 г. до 4,0–4,5% против 3,7%, по прогнозу Минэкономразвития, в 2013 г. до 5,0–5,5% против 4,0% и в 2014 г. до 6,0–6,5% против 4,6%, по прогнозу. Тем самым в 2014 г. темпы прироста ВВП вплотную приблизятся к докризисным, что и будет означать действительное преодоление кризиса.

Россия, стоящая перед угрозой катастрофического отставания от развитых стран по масштабам экономики, техническому уровню и социальному состоянию общества и ставящая перед своей экономикой прежде всего задачи преодоления этого отставания, не должна слепо отдавать предпочтение интересам финансистов. Это совсем не значит, что следует игнорировать задачи преодоления дефицитности, инфляции, формирования резервов и другие задачи финансовой сбалансированности и стабильности. Нужно лишь искать оптимальный баланс между финансовым обеспечением развития реального сектора экономики и социальной сферы, с одной стороны. Преодолением дефицитности бюджета — с другой.

⁴ Беляков Е. Что для МВФ совет, то для России кризис? / Комсомольская правда, 7 апр. 2012 г. С. 3.

⁵ Ростовский М. За один год до конца света / Московский комсомолец, 10 апр. 2012 г. С. 4.

⁶ Нетребя П. Владимир Путин ни в чем другим не отказывает / Коммерсант, 18 апр. 2012 г. С. 6.

⁷ Там же.

Финансовые индикаторы и система экономической безопасности

Параметры и пропорции бюджета в значительной мере определяют и уровень экономической безопасности Российской Федерации. Этот уровень принято измерять сравнением фактических и прогнозных параметров социально-экономического развития с количественными параметрами пороговых значений. До 2008 г. при этом использовались пороговые значения, разработанные в 1999 г. и одобренные Научным Советом при Совете Безопасности Российской Федерации в 2000 г. Но эти значения безнадежно устарели⁸.

Обычно пороговые значения разрабатываются в расчете на их использование в течение не более 5 лет, после чего, учитывая изменения в характере социально-экономического развития, они должны уточняться. Таким образом, пороговые значения, разработанные в 2008 г., должны быть уточнены уже в 2013 г. Тем более что финансовый кризис существенно усилил требования к обеспечению экономической безопасности страны. Этого сделано не было, поэтому в *таблице 3*⁹ использованы существующие пороговые значения, но с некоторыми уточнениями. Ряд значений будет представлен в форме «вилки», в правой части которой учтены новые требования, связанные с кризисом и ориентированные на период за пределами 2013 г.¹⁰.

Уровень и динамика индикаторов экономической безопасности

Итак, как следует из *таблицы 3*, по большинству показателей фактические параметры 2010 г. и прогноза социально-экономического развития страны *находятся* и будут в ближайшие три года находиться в *опасной зоне*.

Исключение — показатели, характеризующие состояние денежно-финансовой сферы. Большинство из них уже в 2010 г. либо не выходили за рамки пороговых значений, либо приближались к ним. Некоторые (объем золотовалютных резервов, госдолг) уже в 2010 г. были в разы лучше пороговых значений. По такому важному показателю, как дефицит бюджета, 2010 г. был последним годом, когда дефицит был больше порогового значения (в 2011 г. бюджет был бездефицитным, а в 2012–2013 гг. он в 2 раза ниже порогового значения).

⁸ В 2008 г. Центром финансовых исследований ИЭ РАН были разработаны новые значения экономической безопасности. Однако они не получили никакого официального утверждения или одобрения.

⁹ В таблице в ряде клеток стоят прочерки, поскольку, во-первых, перечни показателей, отражающих экономическую политику государства и пороговых значений, не всегда совпадают. Во-вторых, и это главное, по ряду показателей отсутствуют данные, как в опубликованной статистической отчетности, так и в материалах бюджета и прогноза. Тем не менее, по большинству показателей эти сопоставления нам удалось произвести.

¹⁰ Кроме того, для характеристики уровня экономической безопасности можно использовать некоторые другие материалы. Так, за последние годы руководством страны были даны многие задания, часто количественные, а иногда качественные по решению к 2020 г. приоритетных социально-экономических задач. Эти задания отражают экономическую политику Правительства и, видимо, будут отражены в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., разработка которой на момент подготовки статьи еще не была завершена.

Т а б л и ц а 3

Сравнение фактических данных за 2010 г. и прогнозных данных на 2014 г. с индикаторами, отражающими экономическую политику государства, и пороговыми значениями экономической безопасности

Индикаторы	Индикаторы, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения	2010 (факт)	2014 (прогноз Минэкономразвития)
<i>I. В сфере реальной экономики</i>				
Среднегодовые темпы прироста ВВП, в %	6,0–7,0	не менее 6,0	4,0	4,1
Ежегодная доля ВВП, выделяемая на национальную оборону и государственную безопасность, в %	—	6,0–10,0	5,9	6,6
Инвестиции в основной капитал, в % к ВВП	30,0–40,0	25,0–35,0	20,4	22,2
Доля производства машин и оборудования, энергооборудования, оптического оборудования и транспортных средств и оборудования в общем объеме отгруженной продукции, в %	преодолеть зависимость от мировых цен на нефть	20,0–25,0	12,8	16,7
Сбор зерна, млн т	—	110,0	61,0	92,0
Доля отгруженной инновационной продукции во всей доле отгруженной продукции, в %	25,0–30,0	не менее 15,0	4,9	10,0
<i>II. В социальной сфере</i>				
Соотношение численности людей пенсионного и трудоспособного возраста	—	не более 0,4	0,5	0,6
Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, в % ко всему населению	преодоление бедности	6,0	13,1	12,4
Коэффициент фондов (соотношение доходов 10% высокодоходных и 10% низкодоходных слоев населения), раз	преодоление имущественного расслоения	не более 7,0	16,5	—
Доля среднего класса во всем населении, в %	50,0–60,0	—	при-мерно 20,0	—

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 3

Отношение средней пенсии к средней заработной плате, в %	40,0	не менее 40,0	36,7	34,0
Уровень безработицы по методике МОТ, в %	преодоление безработицы	не более 4,0	8,0	5,8
Размер жилья на одного жителя, кв. м	—	25,0–35,0	22,8	—
Ввод в действие жилья, млн кв. м	140,0	—	58,4	79,0
<i>III. В денежно-финансовой сфере</i>				
Общий размер золотовалютных резервов, млрд долл.	—	не менее 250,0	порядка 500,0	—
Годовой уровень инфляции, в %	—	6,0–2,0	6,5–7,0	4,0–5,0
Уровень монетизации экономики (денежная масса М2 на конец года в % к ВВП)	—	50,0–70,0	44,0	порядка 50
Доля невозврата в общем объеме потребительского и ипотечного кредитов, в % к общему объему кредитов	—	не более 10,0	менее 10,0	—
Дефицит федерального бюджета, в % к ВВП	преодоление дефицита в 2015 г.	не более 3,0	4,0	0,7
Отношение величины государственного внешнего и внутреннего долга к ВВП, в %	—	не более 60,0	11,0–12,0	15,0–20,0
<i>IV. Во внешнеэкономической деятельности</i>				
Доля импортного продовольствия во всех продовольственных ресурсах, в %	обеспечить продовольственную безопасность	не более 25,0	35,0	30,0–35,0
Профицит торгового баланса, в % к ВВП	—	8,0	более 10,0	порядка 3,0

Источники: Статистический справочник «Россия в цифрах». М.: Росстат, 2011. С. 31, 35, 37–39, 94, 116–117, 130, 209, 254–256, 274, 385, 417, 427–429; Минэкономразвития РФ. «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013–2014 годов». С. 4, 68, 72, 80, 107, 329–332.

Наиболее неблагоприятная ситуация в социальной сфере. Здесь нет ни одного показателя, который вписался бы в рамки порогового значения экономической безопасности. Причем фактические и прогнозные параметры по таким важным показателям, как доля бедных, среднего класса, имущественного расслоения населения, расходятся от пороговых значений более чем в 2 раза. Причем такое расхождение продолжается уже много лет, и его преодоление пока не предвидится. Ситуация по уровню бедности и разницы в доходах между 10% высокодоходных и 10% низкодоходных слоев населения за длительный период показана графически на рисунках 1–2.



Рис. 1. Соотношение фактических и прогнозных параметров с пороговым значением по показателю доли населения с доходами ниже прожиточного минимума за период 2005–2014 гг., в %

Как видно на рисунке 1, в экономически успешные годы доля бедных действительно снизилась. Но плавное снижение этого показателя было и в весьма кратком периоде второй половины 90-х гг. Однако после дефолта 1998 г. доля бедных возросла до 30%, после чего до 2007 г. шло заметное снижение этого показателя: бюджетная политика минимизации бюджетных расходов (в т.ч. и на социальные нужды) не позволила закрепить эту тенденцию (см. рис. 2).

Следует заметить, что разрыв в доходах относительно обеспеченных и бедных продержался примерно на таком уровне практически и все 90-е гг., когда он поднялся в 1992 г. до 8 раз и в 1994 г. до 15 раз. Правда, были годы, когда он опускался до 13–13,5 раза.

Что касается реальной экономики, то здесь надежно вписывается в пороговое значение только ежегодная доля ВВП, выделяемая на национальную оборону и государственную безопасность. В опасной зоне находятся или входят в эту зону в предстоящее трехлетие и показатели внешнеэкономической сферы.

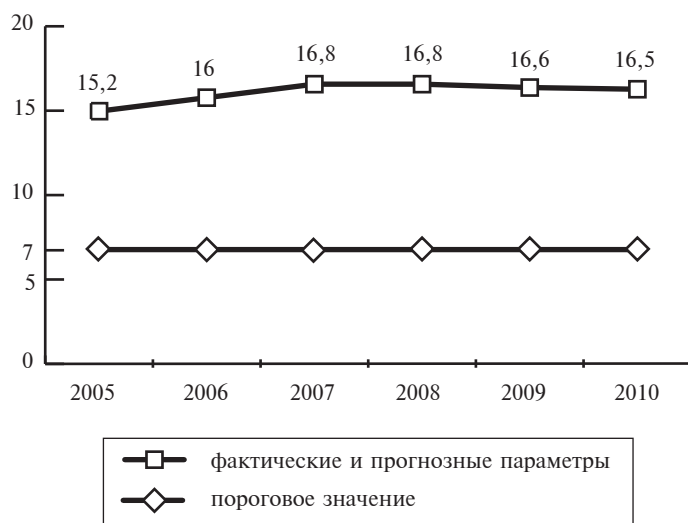


Рис. 2. Соотношение фактических параметров с пороговым значением по показателю разрыва в доходах 10% высокодоходных и 10% низкодоходных слоев населения (коэффициент доходов) за 2005–2010 гг., в размах

Особую озабоченность вызывает то, что, если за пределами 2014 г. процесс повышения уровня экономической безопасности будет идти такими же темпами, что и в 2011–2014 гг., то по большинству показателей не удастся (или будет проблематично) выйти из опасной зоны и решить к 2020 г. поставленные Правительством задачи.

Так, вхождение к 2020 г. в пятерку самых мощных по объему ВВП стран при темпах прироста в 4% в год возможно, только если в этот период в странах Западной Европы продолжится рецессия. Сложившиеся в 2011–2014 гг. темпы роста не обеспечивают выход из опасной зоны по таким показателям, как доля инвестиций в основной капитал в ВВП, по диверсификации производства и по доле инновационной продукции.

Что касается сбора зерна, то считается, что для Российской Федерации достаточно 70 млн тонн. Но этого хватало в условиях снижения поголовья скота против 1991 г. в 2,2–2,8 раза (по разным видам скота). Если же ставить задачу восстановления поголовья скота, то требуется достигнуть величины в 110 млн тонн, что и отражено в пороговом значении.

В социальной сфере по большинству показателей складывающиеся в 2011–2014 гг. темпы выхода из опасной зоны не обеспечивают решения стоящих перед страной задач. Наибольший разрыв между реально ожидаемыми в 2020 г. показателями и пороговыми значениями складывается по уровню бедности, имущественному расслоению и доле среднего класса.

Необходимо особо отметить ситуацию в преодолении жилищного голода. Как следует из таблицы 3, уже в 2010 г. обеспеченность населения

жильем была близка к нижней вилке порогового значения. Но даже выход на эту нижнюю вилку не решает проблемы. Сейчас обеспеченность населения в 2,0–2,5 раза меньше, чем в странах Западной Европы, в 1,5 раза меньше, чем в странах Восточной Европы. При таком положении (независимо от всех других показателей) Россия не может считать себя цивилизованной страной. Это клеймо отсталости. Чтобы к 2020 г. выйти на уровень современной обеспеченности жильем хотя бы стран Восточной Европы, надо довести размер жилья на одного человек до 35 кв. м. Сложившиеся темпы ввода в действие жилья не обеспечивают этого.

Неблагополучно складывается положение с уровнем экономической безопасности и *во внешнеэкономической сфере*. Здесь к 2014 г. практически не намечается улучшения по доле импортного продовольствия, а по другим показателям фиксируется ухудшение.

Одним из последствий кризиса является возврат проблемы «утечки» капитала. В трехлетнем прогнозе Минэкономразвития, представленном в Госдуму к 1 октября 2011 г., чистый вывоз капитала в 2011 г. оценивался в сумме 32 млрд долл. На 2012 г. прогнозировался нулевой вывоз капитала. На 2013 г. ввоз капитала оценивается в 15 млрд долл., а на 2014 г. — 30 млрд долл. Очень оптимистичные цифры. Однако уже к концу ноября 2011 г. на фоне неоднократных заявлений руководства страны об улучшении инвестиционного климата появились неутешительные оценки. Глава Центробанка заявил, что отток капитала в 2011 г. достигает 70 млрд долл. (за 10 месяцев отток составлял 64 млрд долл. в т.ч. в октябре — 14 млрд долл.). В целом же по итогам 2011 г. отток капитала оценивается в пределах 85 млрд долл. Следует, видимо, признать, что наиболее действенной мерой по улучшению инновационного климата может быть *усиление инвестиционной активности государства*. Если оно будет финансировать реализацию инновационных проектов, придут и зарубежные инвестиции. Но этому мешает курс на минимизацию бюджетных расходов.

Учитывая, что в 2008–2009 гг. одной из причин финансового кризиса явилось резкое увеличение внешнего корпоративного долга более чем в 10 раз за период 2000–2008 гг., в *таблице 4* приведена динамика совокупного национального долга, включающего внешний и внутренний госдолг, внешний и внутренний корпоративный долг и долг населения.

На *рисунках 3–4* показано, насколько масштабны несоответствия в динамике отдельных видов долгов, а главное, такая положительная тенденция, как сокращение внешнего госдолга, сопровождалась масштабным накоплением внешнего корпоративного долга, для погашения которого в 2008–2009 гг. приходилось привлекать государственные финансовые ресурсы.

Прогнозируемая на 2014 г. общая сумма долга, включающая государственный внешний и внутренний долг, корпоративный внешний и внутренний долг и долг населения, в 113,4% к ВВП, вызывает серьезные опасения. Но предельный размер долга в 60% к ВВП, определяемый Маастрихтскими соглашениями, касается только государственного долга. Его размер прогнозируется на 2014 г. в размере всего 15,7% к ВВП,

т.е. намного меньше. Вместе с тем для России правомерно приравнять к этому долгу еще и корпоративный внешний долг, т.к. это в значительной мере долг государственных корпораций или *долг, полученный под государственные гарантии*. С учетом этого долг, за который государство несет ответственность, составит в 2014 г. 48,4% к ВВП. Что касается корпоративного внутреннего долга и долга населения, то за него государство не должно нести ответственность и его размер в 75% к ВВП по международным меркам не является очень большим. Тем не менее, государство, конечно, должно внимательно отслеживать этот процесс и при необходимости своевременно на него реагировать.

Т а б л и ц а 4

Совокупный национальный долг* России в 2000–2014 гг.

		В абсолютных размерах				В % к ВВП			
		2000	2008	2010	2014	2000	2008	2010	2014
1	Внешний гос-долг, млрд долл.**	128,6	32,3	46,5	69,0	49,3	2,4	3,1	3,0
2	Внутренний госдолг, трлн руб.	0,6	1,5	2,9	9,2	8,2	3,6	6,5	12,7
3	Всего госдолг, трлн руб.	4,2	2,5	4,3	11,4	57,5	6,1	9,6	15,7
4	Внешний корпоративный долг, млрд долл.	31,4	447,2 (504,9)***	442,4	741,0	12,1	32,1	29,9	32,7
5	Внутренний корпоративный долг и долг населения, трлн руб.	1,4	18,9	21,5	47,1	18,5	45,5	47,5	65,0
6	Всего корпоративный долг и долг населения, трлн руб.	2,2	32,1	35,0	70,8	30,6	77,6	77,4	97,7
7	Всего совокупный национальный долг РФ, трлн руб.	6,4	34,6	39,4	82,2	88,1	83,7	87,0	113,4

*Совокупный национальный долг России включает внешний и внутренний госдолг, внешний и внутренний корпоративный долг и долг населения.

**Во внешний госдолг включен долг органов государственного управления и долг органов денежно-кредитного регулирования.

***В скобках указано максимальное значение внешнего корпоративного долга на 01.10.2008 г.

Источники: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг.»; Проект стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г. Банк России, 2011 г.; Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2010–2014 гг. Минфин, 2011 г.; Эксперт. 2011. № 15. С. 65; Данные сайта Банка России / URL: <http://www.cbr.ru/statistics>.



Рис. 3. Динамика внешнего госдолга и внешнего корпоративного долга (банков и корпораций), млрд долл.

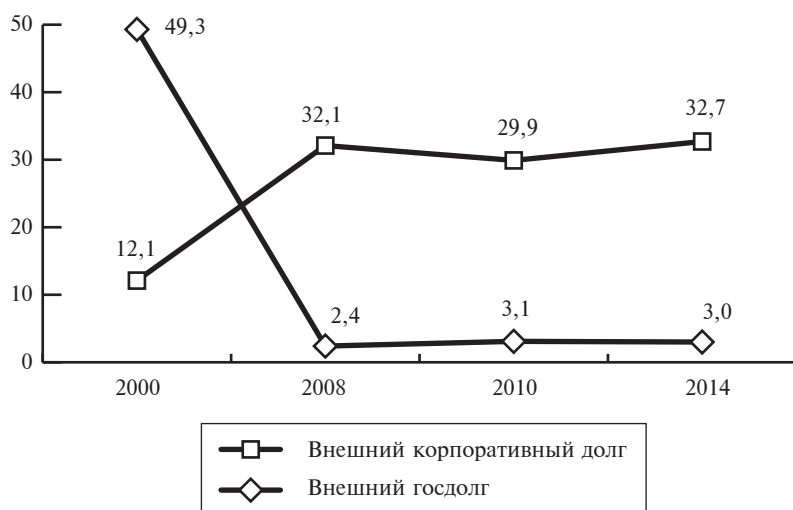


Рис. 4. Динамика внешнего госдолга и внешнего корпоративного долга (банков и корпораций), в % к ВВП

Итак, перспективы выхода к 2020 г. из зоны экономической опасности, преодоления зависимости российской экономики от внешних негативных воздействий, технического отставания, низких, не соответствующих цивилизованным стандартам уровня и качества жизни населения, угрожающих нарушению социального мира *неопределенны и ненадежны*, даже в условиях некризисного развития. А опасность кризисных проявлений сохраняется.

Положение с уровнем экономической безопасности, когда сравнительно благополучно обстоят дела только в денежно-финансовой сфере и крайне неблагоприятно в других сферах, особенно в социальной — это *результат бюджетной политики*. Политики, сориентированной на приоритетное обеспечение минимизации расходов бюджета и его дефицита и накопление денежных резервов. Делается это якобы ради борьбы с инфляцией. Но преодолеть ее не удается.

Итак, анализ параметров и пропорций исполнения федеральных бюджетов в 2010–2011 гг. и федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2012–2014 гг. показал, что продолжение бюджетной политики привело к предотвращению крупных неприятностей в банковской системе и на фондовом рынке. Но ее продолжение оставило крайне слабо защищенным реальный сектор экономики и социальную сферу. Значит, нам нужна иная бюджетная политика.

Модернизация российской финансовой системы должна, по нашему мнению, идти по двум главным направлениям.

Первое. Переориентация бюджетной политики и приоритетов бюджетного планирования с достижения бездефицитности и профицитности бюджета на ускорение темпов экономического роста, модернизации экономики и повышения уровня и качества жизни населения.

Второе. Выработка и реализация методов и инструментов блокировки каналов проникновения к нам зарубежных кризисных явлений, порождаемых диспропорциями не в реальном секторе, а в финансовой системе.

Модернизация бюджетной системы

Представляется, что модернизация бюджетной системы предполагает ряд взаимосвязанных шагов.

Во-первых, необходимо внести существенные изменения в Бюджетный кодекс, в частности, в формулировку целей бюджетной политики и бюджетного планирования.

Изменения должны касаться четкого и достаточно *детального определения* приоритетности целей достижения высоких темпов экономического роста, модернизации экономики, диверсификации производства, усиления инвестиционной и инновационной активности, повышения уровня и качества жизни населения. При этом следует иметь в виду, что перечень и количественные параметры задач, стоящих перед экономикой, могут от периода к периоду меняться.

Указанные цели и задачи, видимо, останутся неизменными до 2020 г. и будут количественно отражены в разрабатываемой «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.». В этом случае в предлагаемый выше пункт Бюджетного кодекса можно будет включить и некоторые количественные задания. Поскольку поправки в Бюджетный кодекс принимаются Федеральным Собранием, это придаст экономическим задачам законодательный характер.

Кроме того, в Бюджетный кодекс следует внести поправки, связанные с усилением расчетного обоснования параметров и пропорций федерального бюджета и изменением процедуры его рассмотрения, о чем будет сказано ниже.

Во-вторых, следует ввести в практику бюджетного планирования детальные расчетные обоснования выбранного сценария бюджетной политики и тем самым разрешения конфликта интересов.

На всех стадиях разработки и утверждения бюджета от первых заседаний Правительства РФ до рассмотрения в обеих палатах Федерального Собрания в качестве такого обоснования должен рассматриваться материал следующего содержания:

- перечень инвестиционных проектов, ФЦП, ОЭЗ, ДЦП, приоритетных социально-экономических проблем (в т.ч. модернизационно-инновационных), требующих решения в плановом периоде и их финансирование из федерального бюджета;
- заявки на финансирование этих проектов и проблем министерств, ведомств и субъектов Федерации¹¹;
- позиция Минфина РФ о допустимых с точки зрения сбалансированности бюджета объемах финансирования этих проектов и проблем¹²;
- позиция Минэкономразвития РФ¹³;
- вариант, принятый Правительством и воплощенный в проекте бюджета¹⁴.

Материал должна сопровождать записка с *расчетами*, показывающими, во-первых, какие позитивные результаты может получить экономика от варианта более полной реализации проектов и проблем. Во-вторых, какие потери она понесет в этом случае от увеличения дефицитности бюджета. Это позволит сравнить выгоды, получаемые от снижения дефицита бюджета и потери от откладывания реализации ряда проектов и проблем. Данные материалы должны стать обязательным приложением к бюджету.

Таким образом, *основной проблемой* бюджетного планирования, равно как и *главным объектом* рассмотрения бюджетных параметров на всех стадиях разработки, обсуждения и утверждения государственного бюджета, должно быть принятие трудного решения. Правительство должно определиться: выполнение каких задач можно отложить ради уменьше-

¹¹ Заявки могут превышать бюджетные возможности, вызывая излишний рост дефицита бюджета. Но они отражают реальный запрос на выделение финансирования министерствам, ведомств, субъектов Федерации, отвечающих за решение тех или иных проблем.

¹² Сопоставление этой позиции с запросами (заявками) министерств, ведомств и субъектов Федерации и выявляет масштаб и характер конфликта интересов.

¹³ Следует ожидать, что его позиция будет представлять собой средние значения по объемам финансирования и дефицита по сравнению с двумя предыдущими. Минэкономразвития, пожалуй, единственное федеральное министерство, которое не имеет своего узковедомственного интереса, конкурирующего с общегосударственным. Указанный материал является попыткой разрешения конфликта интересов.

¹⁴ Возможен ряд причин принятия решений, отдающих предпочтение каким-либо интересам и отличающихся от предложений Минэкономразвития. Важно, чтобы на всех стадиях разработки, рассмотрения и утверждения бюджета четко прослеживалось, какими были запросы (заявки) министерств, ведомств и субъектов Федерации, что предлагает Минфин и Минэкономразвития, почему были приняты данные решения.

ния дефицита бюджета (или увеличения профицита) или на какое увеличение дефицита бюджета (или уменьшение профицита) следует пойти ради выполнения приоритетных социально-экономических задач. Особую остроту этот вопрос приобретает в условиях инновационной модернизации экономики.

Безусловно, подобные вопросы ставятся при рассмотрении проектов бюджета на Правительстве и при «нулевом чтении» в Госдуме. Но предлагаемый подход должен приобрести системный и публичный характер. Общество должно понимать, на основе каких обоснований принят бюджет.

В-третьих, необходимо совершенствовать и некоторые процедуры рассмотрения и принятия бюджета в Госдуме.

Особенно это касается первого чтения, на котором принимаются главные параметры бюджета — доходы, расходы, дефицит или профицит. Хотя эти параметры определяют практически всю экономическую политику государства, принимаются они крайне быстро, без детального рассмотрения, их соответствия наиболее эффективному сценарию бюджетной политики.

Справедливость такого утверждения подтверждают скоропалительное принятие 21 октября 2011 г. в первом чтении минфиновского Федерального бюджета на 2012 г. и на плановый период 2013–2014 гг. Государственная Дума приняла стратегию развития экономики на основе прогноза социально-экономического развития, *параметры которого вообще не обсуждались*. Правда, на том же заседании были приняты еще несколько законов и обсуждено убийство полковника Кадафи.

18 ноября 2011 г. прошло второе чтение, на котором были рассмотрены 295 поправок к проекту бюджета. Из них 151 принято, а 144 — отклонено. Но эти поправки имели форму перераспределения по статьям в рамках, принятых в первом чтении главных параметров. Естественно, что они никак не изменили сущностного содержания государственного бюджета.

Характерно, что главным аргументом для отклонения тех или иных поправок было то, что «поправка возвращает нас в первое чтение, поскольку затрагивает параметры бюджета, в первую очередь доходы и расходы». Дело, оказывается, не в том, что поправка не направлена на решение нужной проблемы, а в том, что нельзя изменять ранее принятое решение об общих суммах доходов и расходов. И мало кто задумывается, что факт возникновения поправки свидетельствует, что принятое в первом чтении решение по главным параметрам бюджета не учитывало действительные потребности¹⁵.

Такую практику нужно менять.

¹⁵ Как и при первом чтении, для принятия бюджета (и рассмотрения трех сотен поправок) не потребовалось целого дня. На этой же сессии приняты поправки в закон о медицинском страховании, бюджеты Пенсионного фонда и Фонда социального страхования, основные направления государственной денежно-кредитной политики и ряд других законов. Конечно, между первым и вторым чтением прошел почти месяц, в течение которого очень плотно работали комитеты Госдумы. Были наверняка и споры, и дискуссии. Там, собственно, и принимались решения, а не на сессии. Но остается неизвестным: на основе какой системы обоснований принимались решения; какие аргументы были главными.

Уже на первом чтении проекта федерального бюджета предметом рассмотрения должны стать материалы, показывающие, в какой мере доходы и расходы бюджета позволяют решить приоритетные задачи. И отражать они должны не только позицию Минфина, но и всех заинтересованных министерств и Минэкономразвития. Депутаты должны видеть, в какой мере удовлетворены заявки на финансирование тех министерств, отвечающих за решение приоритетных социально-экономических задач; насколько и почему урезали эти заявки; что потеряла (приобрела) страна в мощностях, в инновационной продукции, в уровне и качестве жизни населения. Только ответив на эти вопросы, можно принимать (уточнять) главные параметры бюджета, т.е. одобрять экономическую и бюджетную политику государства на ближайшее трехлетие.

В-четвертых, в закон о бюджете целесообразно включить пункт, определяющий использование дополнительных доходов бюджета, если они будут, в пропорции 60% — на финансирование экономики и 40% на пополнение резервов.

Получение таких доходов вполне вероятно. Дело в том, что бюджет разработан исходя из предположения, что мировая цена на нефть составит в 2012 г. — 100 долл./барр., в 2013 г. — 97 долл./барр. и в 2014 г. — 101 долл./барр. Однако большинство зарубежных прогнозов исходит из цен на нефть значительно выше этих цифр. Было бы крайне неразумным наибольшую часть этих дополнительных доходов изымать из хозяйственного оборота и накапливать в и так избыточных резервах.

Наконец, в-пятых, следует повысить рыночную и федеративную компоненты налоговой системы.

По нашему мнению, основную на сегодня — фискальную цель налогообложения бизнеса должны дополнить налоговые механизмы стимулирования модернизации экономики и ее реиндустриализации. Целесообразна также переориентация ряда налоговых поступлений с федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации и муниципалитетов.

Модернизация банковской системы и фондового рынка

В стране идет активный поиск модернизации банковской системы. Происходит укрупнение банков, повышаются планки минимального размера капитала банка. Отмечается усиление конкуренции на кредитном рынке, развивается банковская инфраструктура. Активно обсуждаются механизмы введения безвозвратных на определенный срок вкладов и нормативов максимально возможных процентов по депозитам.

Все это правильные направления, но они не преодолевают тех черт банковской системы, которые таят в себе угрозу вызвать кризисные явления. Главное здесь в том, что банковская система во все большей мере вовлекается в деятельность, *выходящую за рамки ее основных функций* — быть расчетным центром и кредитной системой. Значительную долю своей прибыли банки получают от этой деятельности, не нужной

экономике. От деятельности, повышающей волатильность, неустойчивость и рискованность денежных рынков.

Для преодоления этой негативной тенденции мы считаем целесообразным:

- установление жесткой (в минимальном размере) валютной позиции банков, ограничив их участие на валютном рынке выполнением поручений по валютному обмену хозяйствующих субъектов;
- ограничение обменных операций населения потребностями отъезда за пределы России (въезде в Россию) по предъявлению билета или визы;
- установление предельных значений внешнего долга банков и корпораций к экспорту;
- законодательного запрета участия банков в операциях на фондовом рынке.

Ситуация на фондовом рынке аналогична ситуации на рынке банковских услуг. Весьма сильная волатильность этого рынка практически совсем не зависит от ситуации в реальной экономике. Она во все большей мере определяется спекулятивным оборотом.

По экспертным оценкам некоторых экономистов, на российском фондовом рынке при обороте фьючерсов на нефть на 1 реальную покупку-продажу нефти приходится 15 чисто спекулятивных, когда ни продавец, ни покупатель никакого отношения к нефтяной промышленности не имеют. Фондовый рынок практически перестал быть инструментом привлечения капитала в реальную экономику и межотраслевого его перетока, а превратился в рассадник нестабильности.

Здесь также идут поиски улучшения ситуации. Они ведутся в направлении: усиления регулирующей роли Центробанка и Минфина; использования банком короткой позиции; структурной эмиссии облигаций; регулирования операций с производными ценными бумагами; ограничения доли участия на российской фондовом рынке нерезидентов и пр. Однако в ситуации, когда денежно-финансовая среда во все большей мере становится источником кризисов, необходимы более радикальные меры.

По нашему мнению, для возвращения фондового рынка в сферу действительно экономической деятельности требуется:

- законодательно ограничить оборот деривативов, установить норматив в виде его процентной доли в обороте фондового рынка. Этот норматив может быть разным для разных видов деривативов. Но в целом эта доля должна быть достаточно жесткой — не более 10%;
- установить законодательный порядок, при котором покупатель, купивший какие-либо акции, может продать их только через достаточно длительный срок (1—3 года в зависимости от видов производства с различной скоростью оборота капитала). Тем самым дверь на фондовый рынок широко открывается для инвестора, но закрывается для «игрока», спекулянта;

- ограничить участие на фондовом рынке физических лиц путем установления достаточно высокой минимальной суммы, с которой гражданин выходит на фондовый рынок. Тогда на рынок придет физическое лицо как действительно инвестор, а не спекулянт. А кто хочет играть, пусть идет не на фондовый рынок, а в казино.

Высказанные выше предложения могут вызвать возражения. Однако протекание современного финансового кризиса показало, что вся денежно-финансовая сфера должна быть *решиительно перенацелена* на обеспечение приоритетных социально-экономических задач. И только во вторую очередь на достижение своих внутренних целей — преодоление дефицитов, накопление резервов, увеличение доходов.

Банковской системе и фондовому рынку нужно сосредоточиться на обслуживании товарного и производственного оборота и социальной сферы страны. Все другие виды деятельности, выходящие за рамки обслуживания реальной экономики и социальной сферы и являющиеся только спекулятивными, должны быть исключены. Думается, и серьезный бизнес быстро поймет, что его развитие может быть гарантировано, если из деятельности денежно-финансовой сферы будет исключена спекулятивная составляющая.