

А. КУДРИН,
кандидат экономических наук,
профессор

МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НЕНЕФТЕГАЗОВОГО БАЛАНСА БЮДЖЕТА РОССИИ

Основные подходы к политике сбережения сырьевых доходов

Для снижения зависимости экономики России от эксплуатации невозполнимых природных ресурсов необходимо проведение особой экономической политики, разрабатываемой на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Последняя определяется частотой изменения цен на сырьевые товары и временем истощения природных запасов. Анализ зарубежного и российского опыта по сбережению сырьевых доходов и минимизации рисков в условиях высоких цен на ресурсы был нами проведен в предыдущих работах¹. Цель настоящей статьи — не только проанализировать зависимость российского бюджета от поступлений из нефтегазового сектора, но и предложить особую методологию формирования бюджета, которая даст возможность снизить такую зависимость.

Как показывает опыт ряда стран, наиболее адекватным методом управления бюджетными рисками является планирование бюджета на основе разделения доходов на сырьевые и несырьевые. Применительно к России следует особо выделять нефтяные доходы и поступления от газовой отрасли (далее — нефтегазовые доходы), поскольку цены на нефть и газ довольно тесно взаимосвязаны. В последние годы зависимость российского бюджета от этих доходов существенно выросла: в 2002 г. доходы от нефтегазового сектора составляли 23,4%, в 2005 г. — 45%.

В сложившейся ситуации ключевой задачей бюджетной политики становится поддержание устойчивого уровня государственных расходов и частного потребления в длительной перспективе, а также предотвращение колебаний таких макроэкономических показателей, как инфляция, обменный курс, величина государственного долга, процентные ставки на финансовых рынках. Общий подход к ее реше-

¹ См., например: *Кудрин А.* Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт // Вопросы экономики. 2006. № 2; *Кудрин А.* Пути становления финансовой системы в новом качестве // Конкурентоспособность и модернизация экономики. Кн. 1. М.: ГУ-ВШЭ, 2004.

нию заключается в равномерном распределении бюджетных доходов, получаемых от природных ресурсов на протяжении всего периода их эксплуатации: полное или частичное сбережение сырьевых доходов в периоды интенсивной разработки недр и высоких цен на сырье и использование сбережений при сокращении добычи или падении цен.

Такой подход становится особенно актуальным при наличии неблагоприятных демографических тенденций, характерных для России, которые неизбежно вызовут увеличение расходов государства на пенсионное обеспечение в будущем. Введение накопительной пенсионной системы лишь частично решает эту задачу; ее полное решение может потребовать увеличения текущих и будущих отчислений в пенсионную систему и принятия других мер. Сбережение нефтегазовых доходов дает возможность поддерживать стабильный уровень государственных расходов и соответственно — долгосрочную макроэкономическую стабильность. Принятое в таких случаях инвестирование сбережений в иностранные активы обеспечивает также устойчивость монетарных показателей.

Таким образом, сказанное выше предполагает необходимость выработки особых принципов построения бюджета и фонда накопления нефтегазовых доходов. Для формирования новой методологии бюджетного планирования следует использовать понятие *нефтегазового баланса бюджета*, раскрытие содержания которого связано с определением другого понятия — *нефтегазовый ВВП*. Отношение нефтегазового баланса бюджета к нефтегазовому ВВП наиболее точно отражает экономические возможности страны без использования сырьевых доходов. Поскольку нефтегазовый сектор — неотъемлемая часть экономики, данный показатель является расчетным. Вместе с тем для целей бюджетного планирования целесообразно использовать и другой показатель — отношение нефтегазового баланса бюджета (нефтегазового дефицита) к совокупному ВВП.

Нефтегазовый дефицит бюджета не обязательно должен покрываться только нефтегазовыми доходами. Источниками его финансирования могут быть заимствования, поступления от приватизации, продажи госзапасов и др. Ту часть нефтегазового дефицита, которая покрывается нефтегазовыми доходами, можно определить как *нефтегазовый трансферт* в бюджет. Если бы доходы федерального бюджета формировались отдельно от сырьевого и несырьевого секторов, то трансферт из сырьевой части в несырьевую и явился бы нефтегазовым трансфертом. Используемые в действующем законодательстве сырьевые доходы для целей настоящей статьи также можно называть нефтегазовым трансфертом.

В последние годы величина сберегаемых сырьевых доходов в мире существенно выросла. Страны—экспортеры нефти проводят политику сбережения возможно большего объема сырьевых поступлений в бюджет. Так, в результате повышения мировых цен на нефть экспортные доходы стран—экспортеров нефти Ближнего Востока возросли со 185 млрд долл. в 2002 г. до 460 млрд долл. в 2005 г., что соответствует общему объему ВВП этих стран, производимому за один квартал². Совокупный

² REO Middle East and Central Asia / IMF, May 2006.

профицит счета текущих операций в 2003–2005 гг. составил 400 млрд долл., из них 210 млрд были направлены в официальные валютные резервы, объем которых на конец 2005 г. увеличился до 360 млрд долл. В 2002 г. бюджеты этих стран были в целом сбалансированными; в прошлом году профицит достиг 12% ВВП.

Сберегаемые нефтяные доходы использовались на аккумуляцию активов и выплату государственного долга. Наибольшая часть доходов бюджета Ирана, Казахстана, Кувейта и Саудовской Аравии была направлена на погашение государственного долга.

В мировой практике сбережение сырьевых доходов осуществляется на основе различных принципов.

1. Согласно принципу *постоянного потребления*, величина трансферта в бюджет за счет нефтяных доходов в процентном отношении к ненефтяному (или совокупному) ВВП является постоянной. Важным условием сохранения бюджетной сбалансированности в перспективе является то обстоятельство, что расходуется только постоянный доход от нефтяного сектора, а поскольку сырьевые ресурсы со временем будут истощаться, доля ненефтяного ВВП в совокупном ВВП, естественно, будет расти. При накоплении нефтяных доходов создаются финансовые активы, достаточные для финансирования расходов при исчерпании запасов ресурсов. Отметим, что оптимальная величина трансферта в бюджет за счет нефтяных доходов равна доходности дисконтированной стоимости нефтяного богатства.

Принцип постоянного потребления применяется в Казахстане, где начиная с 1 июля 2006 г. при формировании Национального фонда используется модель сбалансированного бюджета, согласно которой все платежи нефтяного сектора полностью зачисляются в Фонд и только после этого из его средств финансируется жестко ограниченный объем бюджетных расходов. В соответствии с правительственной программой социально-экономического развития Казахстана³ в среднесрочной перспективе будет проводиться фискальная политика, направленная на поддержание сбалансированности темпов роста расходов государственного бюджета и номинального ВВП, а также на постепенное снижение ненефтяного дефицита. Объем гарантированного трансферта из Национального фонда Казахстана на финансирование расходов предполагается сократить с 3,86% ВВП в 2007 г. до 3,01% в 2009 г.⁴

2. В соответствии с принципом *полного сбережения* ненефтяной дефицит не должен превышать реального дохода от нефтяных накоплений. Он предполагает сбережение всех поступлений от нефти. Данный метод не требует оценки нефтяного богатства.

Принципом полного сбережения руководствуются в Норвегии. В соответствии с ее бюджетной стратегией, принятой в 2002 г., дефицит ненефтяного бюджета в перспективе не должен превышать 4% величины активов Нефтяного фонда на начало года (с 2006 г. он называется Глобальный государственный пенсионный фонд, размер которого в настоящее время приближается к объему ВВП материковой Норвегии), то есть находится на прогнозируемом уровне доходности активов Фонда. Если в 2004 г. объем трансферта составлял 9,4% активов Фонда, то в 2005 г. он сократился до 6,4%, а в 2006 г. ожидается на уровне 4,9%.

³ Программа Правительства Республики Казахстан на 2006–2008 гг. (утверждена Указом Президента Республики Казахстан № 80 от 30 марта 2006 г.).

⁴ Концепция формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу (одобрена Указом Президента Республики Казахстан № 1641 от 1 сентября 2005 г.).

3. Принцип *средней цены* базируется на концепции структурного баланса бюджета. В мировой практике структурный баланс бюджета используется для оценки и формирования финансовой политики как баланс, очищенный от влияния факторов экономического цикла. Зачастую в фазе экономического роста страна резко увеличивает бюджетные расходы, что придает временный дополнительный импульс росту ВВП. В результате государственный сектор начинает конкурировать с частным за ресурсы, способствуя тем самым повышению процентных ставок. По завершении фазы роста в связи с инерцией экономической системы (и политики в том числе) оказывается затруднительным сократить государственные расходы. Мониторинг структурного баланса бюджета позволяет избежать или по крайней мере смягчить эту проблему.

Данному правилу старается следовать Россия, Стабилизационный фонд которой призван аккумулировать временные конъюнктурные доходы, образующиеся при цене на нефть, превышающей базовую (она закреплена законодательно). Однако, поскольку поступления в Стабилизационный фонд сверх базовой цены не покрывают всех нефтегазовых доходов бюджета, реализуется этот принцип не в полной мере, что снижает эффективность бюджетной политики и приводит к ее корректировке.

В настоящее время страны еврозоны рассматривают возможность введения правил расчета структурного баланса бюджета, чтобы корректировать бюджетную политику в условиях цикличности развития экономики. В ряде стран структурный баланс бюджета является целевым показателем. Например, в соответствии с финансовым правилом, введенным в Швейцарии в 2003 г., предельный уровень государственных расходов не может превышать величины доходов с поправкой на цикличность.

Для страны—экспортера нефти структурный нефтяной бюджетный баланс — это баланс, при котором нефтяные поступления, оцененные ниже средней цены на нефть, расходуются, а остальные — сберегаются (при предположении, что фактическая цена на нефть выше расчетной средней цены). Долгосрочная и стабильная в целом динамика средних цен на сырьевые ресурсы (вокруг которых происходят колебания реальных цен) позволяет разработать финансовое правило, согласно которому бюджет с поправкой на средние цены сырьевых ресурсов должен быть сбалансированным.

Однако в мировой практике предъявляются и более жесткие требования к фискальной политике. Так, в Чили начиная с 2000 г. действует «структурное правило» удерживать скорректированный на цикличность профицит бюджета на уровне 1% ВВП. Правительство Чили сберегает все доходы от государственной медной компании свыше долгосрочной средней цены на медь. Прочие доходы центрального правительства «сглаживаются» на протяжении делового цикла при помощи расчета потенциального ВВП.

В основе всех вышеупомянутых правил лежит концепция отдельного планирования сырьевого и несырьевого бюджетов. Для ее реализации во многих странах созданы фонды невозобновляемых ресурсов, средства которых расходуются на управление сырьевыми доходами в особом режиме. *Среднесрочное* сбережение, предназначенное для сглаживания колебаний цен на сырьевых рынках, проводится в рамках стабилизационных фондов, в которые направляются сверхдоходы

при высоких ценах на нефть; из них могут компенсироваться потери бюджета при низких ценах. *Долгосрочное* сбережение осуществляется в рамках сберегательных фондов, цель создания которых — перераспределение части нефтяных доходов в пользу будущих поколений. Кроме того, формой сбережения может служить также погашение государственного долга, поскольку оно снижает предстоящие расходы на обслуживание и погашение долга и, следовательно, увеличивает ресурсы для непроцентных расходов будущих периодов.

Предпосылки построения нефтегазового бюджета и методика расчета нефтегазового баланса бюджета России

В России основными инструментами изъятия природной и конъюнктурной ренты в нефтегазовом секторе служат налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортные пошлины. Ставки этих налогов в нефтяном секторе являются специфическими, они определяются в абсолютных величинах в зависимости от мировых цен на нефть. Ставка НДПИ на газ, будучи также специфической, не связана с мировыми ценами, а ставка экспортных пошлин на газ является адвалорной и определяется в процентах к стоимости. Из-за отсутствия привязки ставки НДПИ на газ к мировым ценам изъятие ренты из газовой отрасли в бюджет осуществляется не полностью.

Как известно, для сбережения нефтегазовых доходов в России в 2004 г. создан Стабилизационный фонд. Однако механизм его функционирования не в полной мере обеспечивает аккумуляцию конъюнктурных доходов бюджета. В этот фонд в соответствии с действующим законодательством поступают НДПИ и вывозные пошлины на нефть, а налог на добычу газа, вывозные пошлины на нефтепродукты и газ, а также налог на прибыль нефтегазового сектора в него не зачисляются. Они остаются в бюджете и могут быть направлены на финансирование расходов.

В результате в 2005 г. в Стабилизационный фонд, по нашей оценке, поступила примерно половина всех конъюнктурных доходов экономики, или около 70% конъюнктурных доходов бюджета. При этом, согласно расчетам, дополнительные доходы экономики, связанные с ростом мировых цен на нефть свыше 20 долл. за баррель (средней цены на нефть марки «Юралс» в 1994–2003 гг.) и на газ, достигли 86,7 млрд долл. Всего же за период с 2002 по 2005 г. эта величина составила 158,4 млрд долл. (см. табл. 1).

По имеющимся оценкам, *дополнительные поступления в бюджет*, которые минуют Стабилизационный фонд, в 2006 г. составят 25,6% объема средств, перечисленных в него. Как видим из таблицы 2, к 2009 г. эти поступления могут достигнуть 32,9%, а по консолидированному бюджету вырастут еще больше — с 30,9% в 2006 г. до 41,8% в 2009 г. В этих условиях механизм Стабилизационного фонда лишь сглаживает возможные колебания бюджетных параметров, но не устраняет их полностью.

Т а б л и ц а 1

Дополнительные доходы экономики, связанные с ростом мировых цен на нефть и газ (млрд долл.)

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Нефть сырая, всего	4,6	9,9	24,9	49,7
в том числе:				
дальнее зарубежье	4,0	8,3	20,6	43,5
СНГ	0,6	1,5	4,1	5,9
Нефтепродукты, всего	1,8	4,3	9,0	20,0
в том числе:				
дальнее зарубежье	1,7	4,1	8,6	19,2
СНГ	0,1	0,2	0,4	0,8
Газ природный, всего	2,9	6,7	7,8	17,0
в том числе:				
дальнее зарубежье	2,4	5,8	6,9	15,7
СНГ	0,6	0,7	1,0	0,9
<i>Итого</i>	<i>9,2</i>	<i>20,8</i>	<i>41,7</i>	<i>86,7</i>
<i>Итого нарастающим итогом</i>	<i>9,2</i>	<i>30,1</i>	<i>71,8</i>	<i>158,4</i>

Источник: здесь и далее в таблицах — данные Минфина России, расчеты автора.

Т а б л и ц а 2

Прогноз дополнительных поступлений в бюджет от экспорта нефти и газа (млрд руб.)*

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
<i>Федеральный бюджет</i>				
Поступления в Стабилизационный фонд	1650,9	1548,6	1278,4	1075,7
НДПИ на нефть	648,5	570,9	471,3	386,2
экспортная пошлина на нефть	1002,4	977,6	807,1	689,4
Дополнительные поступления от нефти и газа, не зачисляемые в Стабфонд, всего	422,2	451,0	389,6	353,4
<i>в % к объему поступлений в Стабфонд</i>	<i>25,6</i>	<i>29,1</i>	<i>30,5</i>	<i>32,9</i>
экспортная пошлина на нефтепродукты	216,0	209,8	175,3	151,3
экспортная пошлина на природный газ	156,5	187,8	160,7	146,6
налог на прибыль	22,9	27,8	29,4	33,5
дивиденды по акциям и доходы от деятельности «Вьетсовпетро»	26,8	25,6	24,2	22,1
<i>Бюджеты субъектов РФ</i>				
Дополнительные поступления от нефти и газа, не зачисляемые в Стабфонд, всего	87,8	93,9	92,5	96,4
<i>в % к объему поступлений в Стабфонд</i>	<i>5,3</i>	<i>6,1</i>	<i>7,2</i>	<i>9,0</i>
НДПИ на нефть	34,0	30,0	25,0	20,0
налог на прибыль	49,8	59,8	63,5	71,9
дивиденды по акциям и доходы от деятельности «Вьетсовпетро»	3,9	4,1	4,2	4,2
<i>Консолидированный бюджет</i>				
Дополнительные поступления, не зачисляемые в Стабфонд	510,0	544,9	482,1	449,8
<i>в % к объему поступлений в Стабфонд</i>	<i>30,9</i>	<i>35,2</i>	<i>37,7</i>	<i>41,8</i>

* На основе трехлетнего финансового плана, одобренного на заседании Правительства РФ 22 июня с. г., цена на нефть марки «Юралс» составит: в 2006 г. 62 долл. за баррель, в 2007 г. — 58 долл., в 2008 г. — 53 долл., в 2009 г. — 48 долл. за баррель.

При расчете ненефтегазового бюджета целесообразно выделить доходы бюджетной системы, связанные с изъятием в бюджет природной ренты, возникающей при добыче и реализации углеводородного

сырья (нефти и природного газа). Этими ресурсами следует управлять в особом режиме. Остальные доходы должны рассматриваться как общие и могут использоваться в стандартном режиме. Другими словами, особый режим предлагается применять не ко всем поступлениям из нефтегазового сектора, а только к рентным доходам. Такие доходы, как НДС, подоходный налог, социальные отчисления нефтегазовой сферы, не должны учитываться в составе нефтегазовых доходов, поскольку нефтегазовая отрасль в этом отношении не имеет принципиальных отличий от остальных видов экономической деятельности.

Ранее мы ввели понятие *ненефтегазовый баланс бюджета*, который определяется как разность между ненефтегазовыми доходами бюджета и его расходами (за минусом ассигнований, связанных с нефтегазовой отраслью). Ненефтегазовый баланс бюджета характеризует способность государства обеспечивать свои расходы, не используя рентных поступлений. Для дальнейшего анализа уточним ряд понятий:

— *первичный ненефтегазовый баланс бюджета* не учитывает расходы на обслуживание государственного долга;

— *ненефтегазовый ВВП* равен совокупному ВВП за вычетом добавленной стоимости, созданной в нефтегазовом секторе;

— *базовая цена на нефть (газ)* определяется как долгосрочная средняя цена;

— *нефтегазовые доходы бюджета* состоят из базовых нефтегазовых доходов и конъюнктурных нефтегазовых доходов, а также доходов от капитализации сырьевых доходов (инвестиционных доходов);

— *инвестиционный доход* определяется на основе общего объема активов, накопленного в результате сбережений нефтегазовых доходов на конец предыдущего года, и прогнозируемой среднегодовой доходности по портфелю активов;

— *базовые нефтегазовые доходы* — поступления в бюджет при базовом уровне цен на сырье и фактическом или прогнозном объеме добычи углеводородов;

— *конъюнктурные нефтегазовые доходы* — дополнительные доходы, поступающие в бюджет в результате отклонения фактических либо прогнозных цен на нефть и газ от их расчетных базовых значений. При правильном определении базовых цен суммарная за длительный срок величина конъюнктурных доходов должна быть равна нулю, то есть ее положительные значения в одни периоды компенсируются отрицательными значениями в течение других. Величина конъюнктурных доходов может резко меняться из года в год вслед за колебаниями мировых цен на нефть и газ. При проведении бюджетной политики важно учитывать неопределенность будущей динамики конъюнктурных доходов.

Базовые и конъюнктурные доходы имеют различную природу, поэтому для них следует применять особый режим использования. При определении «цены отсечения» конъюнктурных доходов от базовых важно учитывать не только прошлую динамику цен на нефть (газ), но и их ожидаемые значения. Судя по длительной динамике цен на нефть, они меняются не хаотично: достаточно продолжительные периоды (10–15 лет) высоких и относительно низких цен чередуются. Долгосрочный средний уровень цен может меняться под влиянием как

объективных факторов (например, растущего спроса на сырье и энергию со стороны Китая), так и субъективных — действий участников рынка (олигопольных поставщиков либо картелей).

При определении базовых цен ориентация только на их текущий уровень опасна, поскольку может привести к серьезным экономическим последствиям в случае резкого их снижения. Так, в 1985 г. средняя цена на нефть (по «корзине» ОПЕК) составила 50 долл. за баррель (в ценах 2004 г. с учетом инфляции доллара), но уже в 1986 г. она упала более чем вдвое — до 24 долл. Если бы подобный перепад цен произошел в 2006 г., то расчетные потери бюджетных доходов от нефтяного сектора России составили бы 55 млрд долл. (6% ожидаемой величины ВВП).

Эта проблема не может быть решена и путем постоянного пересмотра базовой цены согласно принципу «скользящей средней» (например, установление ежегодной базовой цены на уровне средней за предыдущие 10 лет). Так, в период 1986—1990 гг. «скользящая средняя» превосходила бы текущие цены на 25 долл. за баррель. Для расчета конъюнктурных доходов нефтяной отрасли в России в качестве базовой целесообразно принять цену отсечения Стабилизационного фонда, которая примерно соответствует ожидаемой долгосрочной средней.

Согласно принятой методологии, показатели ненефтегазового баланса и структурного нефтегазового баланса могут измеряться в абсолютном выражении (млрд руб.) либо в процентах от общего или ненефтегазового ВВП. Следует учитывать, что величина ненефтегазовых доходов бюджета относительно ненефтегазового ВВП (при неизменных налоговых условиях) меняется сравнительно медленно. Таким образом, изменение относительной величины ненефтегазового баланса в основном отражает динамику государственных расходов.

Общий ненефтегазовый и первичный ненефтегазовый балансы являются важными количественными индикаторами, характеризующими степень устойчивости бюджетной политики и ее динамику. При неизменном во времени относительном ненефтегазовом балансе бюджет является устойчивым и бюджетные расходы не зависят от изменения цен на энергоносители. Напротив, его высокая вариабельность и корреляция с ценами на энергоносители характеризуют степень зависимости бюджета от динамики рентных доходов, а также показывают, что задача обеспечения устойчивости в среднесрочном периоде решается не в полной мере.

В соответствии с предлагаемой методикой к нефтегазовым доходам, зачисляемым в федеральный бюджет, относятся:

- налог на прибыль организаций (в части зачисляемой в федеральный бюджет) от реализации нефтегазовой продукции;
- акцизы (по подакцизным товарам, производимым на территории РФ) на бензин, дизельное топливо и моторные масла;
- налог на добычу полезных ископаемых (в части зачисляемой в федеральный бюджет) по следующим видам полезных ископаемых: нефти, природному газу и газовому конденсату из всех видов месторождений углеводородного сырья;
- вывозные таможенные пошлины на сырую нефть, природный газ и товары, выработанные из нефти;

— дивиденды по акциям и доходы от прочих форм участия в капитале, находящемся в собственности РФ, в части доходов федерального бюджета, поступающих от предприятий, осуществляющих добычу углеводородного сырья и производство нефтепродуктов;

— доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро».

Для аналитических целей могут применяться следующие показатели:

— *коэффициент использования нефтегазовых доходов* — отношение нефтегазовых трансфертов в бюджет к нефтегазовым доходам бюджета;

— *коэффициент использования конъюнктурных нефтегазовых доходов* — отношение конъюнктурных нефтегазовых трансфертов в бюджет к конъюнктурным нефтегазовым доходам бюджета.

При нулевом значении коэффициента использования нефтегазовых или конъюнктурных доходов государство полностью сберегает нефтегазовые или конъюнктурные доходы. Коэффициент, равный единице, означает, что все поступающие в бюджет доходы используются государством. Значения коэффициента в промежутке между нулем и единицей показывают, какая доля нефтегазовых или конъюнктурных доходов используется для финансирования бюджетных расходов.

Переход к бюджетному планированию, основанному на нефтегазовом балансе бюджета России

Расчеты показывают, что за период с 2002 г. по 2005 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета возросли с 5,4% до 10,9% ВВП. Динамика этих доходов приводится в таблице 3.

За тот же период нефтегазовый дефицит федерального бюджета составлял в среднем 3,5% ВВП, или 4,5% нефтегазового ВВП. При этом первичный нефтегазовый дефицит возрос с 1,9% в 2002 г. до 2,4% ВВП в 2005 г., а по отношению к нефтегазовому ВВП — с 2,3 до 3,3% соответственно. Таким образом, зависимость от поступлений от нефти и газа существенно возросла (см. табл. 4).

Согласно перспективному финансовому плану, профицит бюджета в 2007 г. составит 4,5% ВВП, в 2008 г. — 3,3, в 2009 г. — 2,5% ВВП. Общий нефтегазовый дефицит в эти годы прогнозируется в размере 5,4; 4,6 и 4,1% ВВП соответственно. Он будет покрываться за счет нефтегазового трансферта в 2007 г. в размере 4,7% ВВП, в 2008 г. — 4,2%, в 2009 г. — 3,7% ВВП (см. табл. 5), а также из других источников финансирования дефицита, прежде всего заимствований, переходящих остатков средств предыдущих лет, доходов от приватизации и от операций с госзапасами. При этом в структуре нефтегазового трансферта базовые нефтегазовые доходы (до базовой цены или цены отсечения) по годам составят соответственно 3,2%; 3,0 и 2,8% ВВП, а конъюнктурные доходы (зачисляемые в доходы бюджета, минуя Стабфонд) — 1,5%; 1,2 и 0,9% ВВП; другие источники покрытия дефицита составят 0,7%; 0,5 и 0,4% ВВП.

Нефтегазовые доходы федерального бюджета (млрд руб.)

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Нефтегазовые доходы, в % ВВП	5,4	5,8	6,9	10,9	11,7	9,9	7,9	6,6
Нефтегазовые доходы	581,6	763,2	1173,5	2343,6	3088,5	2982,4	2681,0	2466,2
в том числе:								
налог на прибыль	17,9	18,5	30,9	88,8	89,0	96,4	104,5	113,9
акцизы, всего	187,0	205,7	78,2	61,0	49,0	51,6	53,5	58,1
из них:								
на бензин	40,8	24,2	28,4	31,8	36,7	38,8	40,3	43,8
на природный газ	129,5	157,4	38,0	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0
на дизельное топливо	15,1	9,3	10,9	13,2	11,5	12,0	12,4	13,4
на моторные масла	1,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
погашение задолженности прошлых лет, образовавшейся до 1.01.2003 г.	0,0	13,9	0,0	10,6	0,0	0,0	0,0	0,0
НДПИ в части углеводородного сырья, всего	198,8	240,9	417,0	845,5	1073,7	980,3	883,4	802,3
из него:								
на нефть*	0,0	0,0	355,1	761,3	981,1	885,8	786,9	702,9
на природный газ	0,0	0,0	58,9	79,2	87,1	88,7	89,7	92,1
на газовый конденсат	0,0	0,0	3,0	5,0	5,5	5,9	6,8	7,4
вывозные таможенные пошлины, всего	157,6	273,6	618,1	1316,6	1839,7	1821,3	1608,9	1465,8
из них:								
на сырую нефть*	157,6	273,6	353,6	871,4	1215,1	1195,9	1039,6	920,9
на природный газ	0,0	0,0	182,8	247,6	330,4	340,8	319,1	316,8
на товары, производимые из нефти	0,0	0,0	81,7	197,5	294,2	284,6	250,1	228,0
дивиденды по акциям и доходы от прочих форм собственности РФ	7,0	8,4	12,2	13,6	18,9	19,8	20,3	20,3
доходы от «Вьетсовпетро»	13,4	16,2	17,2	18,1	18,1	13,0	10,6	5,9

* С учетом отчислений в Стабилизационный фонд РФ.

Сокращение базовых нефтегазовых доходов в 2006—2009 гг. будет вызвано в первую очередь существенным замедлением темпов роста добычи и экспорта нефти и газа, а также повышением курса рубля. Действующий механизм использования доходов ниже базовой цены не защищает расходы бюджета. Правда, ожидается, что снижение базовых нефтегазовых доходов будет компенсировано инвестиционными доходами от размещения средств Стабилизационного фонда, которые, по оценке, в 2009 г. могут достигнуть 0,6% ВВП.

Наименее устойчивыми являются конъюнктурные нефтегазовые доходы. Исходя из предположения о падении цены на нефть с 62 долл. за баррель в 2006 г. до 48 долл. к 2009 г., заложенном в перспективный финансовый план, конъюнктурные нефтегазовые доходы бюджета сократятся с 7,8 до 3,8% ВВП. При этом структурный нефтегазовый дефицит бюджета увеличится с 1,5% ВВП в 2006 г. до 2,2% в 2007 г.; в последующие два года он сократится до 1,6 и 1,3% ВВП (см. табл. 4).

**Показатели исполнения федерального бюджета в 2002—2005 гг.
и прогноз на период до 2009 г.**

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
<i>В процентах к ВВП</i>								
Доходы, всего	20,4	19,5	20,2	23,7	22,8	21,9	20,3	19,3
в том числе:								
нефтегазовые доходы	5,4	5,8	6,9	10,9	11,7	9,9	7,9	6,6
из них:								
базовые нефтегазовые доходы	–	–	–	–	3,8	3,2	3,0	2,8
конъюнктурные нефтегазовые доходы	–	–	–	–	7,8	6,6	4,9	3,8
ненефтегазовые доходы	15,0	13,8	13,3	12,9	11,1	12,1	12,4	12,7
Расходы, всего	19,0	17,8	15,9	16,3	16,4	17,5	17,0	16,8
в том числе:								
процентные	2,1	1,7	1,2	1,0	0,8	0,6	0,6	0,5
непроцентные	16,8	16,1	14,7	15,3	15,4	16,9	16,5	16,2
Общий баланс	1,4	1,7	4,3	7,5	6,4	4,5	3,3	2,5
Ненефтегазовый баланс	–4,0	–4,0	–2,6	–3,4	–5,3	–5,4	–4,6	–4,1
Первичный ненефтегазовый баланс	–1,9	–2,4	–1,4	–2,4	–4,6	–4,8	–4,1	–3,5
Структурный баланс	–	–	–	–	–1,5	–2,2	–1,6	–1,3
Первичный структурный баланс	–	–	–	–	–0,7	–1,6	–1,0	–0,8
<i>В процентах к ненефтегазовому ВВП</i>								
Ненефтегазовый баланс	–4,9	–5,1	–3,4	–4,6	–6,9	–6,9	–5,8	–5,0
Первичный ненефтегазовый баланс	–2,3	–3,0	–1,8	–3,3	–5,9	–6,1	–5,1	–4,4
Структурный баланс	–	–	–	–	–1,6	–2,3	–1,7	–1,3
Первичный структурный баланс	–	–	–	–	–0,8	–1,7	–1,1	–0,8

**Динамика перечислений в бюджет нефтегазовых доходов
(нефтегазового трансферта) (в % ВВП)**

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Нефтегазовые доходы	6,9	10,9	11,7	9,9	7,9	6,6
Поступления в Стабфонд	2,5	5,7	6,2	5,1	3,8	2,9
Трансферты в бюджет	4,5	5,2	5,4	4,7	4,2	3,7

Коэффициенты использования общих нефтегазовых и конъюнктурных нефтегазовых доходов также имеют тенденцию к повышению. Согласно перспективному финансовому плану, первый коэффициент возрастет с 46,5% в 2006 г. до 56,3% в 2009 г., второй — с 20,3 до 24,6% соответственно (см. табл. 6).

Таким образом, независимо от предположений о базовых ценах текущий уровень расходов является завышенным, а потребность бюджета в сырьевых средствах в среднесрочном периоде возрастает. Прогнозируемые более низкие цены на нефть и другие объективные факторы свидетельствуют о необходимости сокращать масштабы использования нефтегазовых доходов. В сущности, мы должны от-

Прогноз коэффициентов использования нефтегазовых доходов

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Коэффициент использования нефтегазовых доходов, в % от нефтегазовых доходов	46,5	48,1	52,3	56,4
Коэффициент использования конъюнктурных нефтегазовых доходов, в % от конъюнктурных нефтегазовых доходов	20,4	22,6	23,4	24,7
Используемые конъюнктурные доходы, в % от поступлений в Стабфонд	31,9	29,1	30,5	32,9

ветить на вопрос: какой уровень нефтегазовых доходов (трансферта) может себе позволить экономика для стабилизации расходов бюджета в долгосрочном периоде?

Зависимость экономики от невозпроизводимых сырьевых ресурсов требует пересмотра действующего бюджетного механизма: в долгосрочной перспективе величина первичного ненефтегазового баланса (то есть ненефтегазового баланса за вычетом процентных расходов) должна быть соизмерима с величиной чистых активов — как финансовых, так и материальных (стоимости запасов полезных ископаемых). Следовательно, задача бюджетной политики состоит в определении величины ненефтегазового дефицита, который может финансироваться в долгосрочной перспективе за счет нефтегазовых доходов при их оптимальном распределении во времени и при устойчивой траектории чистого государственного долга.

Режим управления нефтегазовыми доходами должен обеспечивать стабильность, во-первых, бюджетных и монетарных показателей в рамках цикла колебаний цен на сырьевые товары, а во-вторых, бюджетной системы в долгосрочной перспективе, выходящей за рамки исчерпания запасов основных природных ресурсов. Решение первой задачи в принципе возможно на основе механизма Стабилизационного фонда. Для этого необходимо лишь производить более полное зачисление в него конъюнктурных нефтегазовых доходов бюджета: вывозных пошлин на нефтепродукты и природный газ, а также налога на прибыль нефтегазового сектора. Что касается обеспечения долгосрочной стабильности, то оно требует преобразования нефтегазовых активов из физической формы (разведанных запасов природных ресурсов) в финансовую (Нефтегазовый фонд) и финансирования расходов в объемах инвестиционного дохода на эти активы.

Решение последней задачи отчасти облегчается тем, что в долгосрочной перспективе ожидается сохранение относительно высоких цен на нефть и газ, существенно превышающих их базовый уровень. Согласно прогнозу Агентства энергетической информации США⁵, цены на нефть возрастут по базовому варианту с 56,5 долл. за баррель в 2010 г. до 81 долл. в 2020 г., по варианту низких цен — с 48 до 54,5 долл. за баррель соответственно.

В 2006 г. в России будет достигнут максимальный объем использования нефтегазовых доходов (нефтегазовый трансферт) — 5,4% ВВП

⁵ Energy Information Administration: Annual Energy Outlook. 2006.

(в 2004 г. — 4,5% ВВП). В дальнейшем, как отмечалось выше, использование нефтегазового трансферта сократится с 4,7% ВВП в 2007 г. до 3,7% в 2009 г. (см. табл. 5). Учитывая, что конъюнктурные доходы в 2009 г. в составе нефтегазового трансферта составят 0,9% ВВП, предлагается уровень использования нефтегазового трансферта в перспективе определять как разницу между общим объемом используемых нефтегазовых доходов в 2009 г. и конъюнктурных нефтегазовых доходов, то есть в размере 2,8% ВВП (3,7 — 0,9%). Именно эту величину начиная с 2010 г. целесообразно зафиксировать в качестве ориентира нефтегазового трансферта в бюджет. Окончательный выбор его значения предстоит сделать на основе предлагаемой методологии с учетом готовности выйти на заданный ориентир и создания предпосылок для дополнительного накопления и увеличения инвестиционного дохода⁶.

Таким образом, существуют два возможных варианта использования нефтегазовых доходов. *Первый вариант* заключается в том, чтобы на базе действующего законодательства более полно аккумулировать конъюнктурные нефтегазовые доходы в Стабилизационном фонде, а объем используемых нефтегазовых доходов определять расчетно — через ненефтегазовый дефицит и нефтегазовый трансферт. *Второй вариант* предполагает создание Нефтегазового фонда, в который направлялись бы все нефтегазовые доходы. Трансферты в бюджет из Нефтегазового фонда должны ограничиваться размером базовых нефтегазовых доходов бюджета с постепенным их замещением доходом от инвестирования средств этого фонда.

Расчеты показывают, что в соответствии с базовым вариантом цен на нефть, прогнозируемым Агентством энергетической информации США, при размещении средств Нефтегазового фонда в среднем под 4% годовых инвестиционный доход к 2015 г. уже достигнет почти 60% фиксированного трансферта в размере 2,8% ВВП, а к 2020 г. — около 90%. При этом объем Нефтегазового фонда к 2015 г. может составить 48,5% ВВП, а к 2020 г. — свыше 70%. По варианту низких цен на нефть инвестиционный доход к 2015 г. составит 46% фиксированного трансферта в размере 2,8% ВВП, а к 2020 г. — 60%. В этом случае накопления Нефтегазового фонда к 2015 г. достигнут 35,3% ВВП, а к 2020 г. — 46,6%.

В заключение отметим, что уже в ближайшее время в Стабилизационном фонде, согласно расчетам, будет накоплена сумма, достаточная для страхования бюджета на случай падения цен на нефть и газ. Дальнейшие поступления можно направлять в Фонд будущих поколений. Целесообразность его создания обусловлена необходимостью решения долгосрочных проблем пенсионного обеспечения. Ожидаемый на основе демографических прогнозов рост числа пенсионеров, приходящихся на одного работающего, неизбежно приведет к резкому увеличению потребности в финансировании пенсий из средств федерального бюджета. В противном случае разрыв между размерами пенсий и заработной платы быстро достигнет социально нетерпимого уровня.

⁶ О прогнозе динамики инвестиционного дохода Стабилизационного фонда России и возможных вариантах соответствующей бюджетной политики см.: Доклад Всемирного банка об экономике России № 12. Апрель 2006.