

УДК 336.143.2

КОНТУРЫ НОВОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Владимир Васильевич Ильин,
доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник,
Государственный
научно-исследовательский институт
системного анализа
Счетной палаты Российской Федерации,
Москва, Российская Федерация
vladimir_v_ilyin@hotmail.com

Предмет. Предлагаемая статья посвящена анализу и оценке основных факторов экономического роста России в последнее десятилетие, качества макроэкономических прогнозов, фискальной прозрачности и источников бюджетного риска. Прогнозируемые низкие темпы роста экономики могут привести к возникновению сложностей в бюджетной сфере. В существующей ситуации главная задача, которую должно решить правительство, – формирование новой бюджетной политики, и в частности – политики экономического роста.

Цели/задачи. Рассмотреть основные направления экономии бюджетных средств за счет внутренних резервов в краткосрочном периоде, позволяющие ослабить влияние кризиса на макроэкономические показатели; определить и обосновать основные фискальные ограничения для обеспечения макроэкономической стабильности и сбалансированности государственных финансов; предложить и обосновать основные принципы и подходы к формированию новой бюджетной политики; предложить и обосновать контуры новой бюджетной политики.

Методы. Симбиоз методов диалектики, системного анализа, синтеза.

Результаты. В статье представлены итоги анализа основных факторов экономического роста России в последнее десятилетие. Рассмотрены основные источники бюджетного риска. Дана оценка цикличности экономики России. Определены основные подходы и принципы формирования бюджетной политики России в условиях угроз и вызовов ее стабильному развитию.

Область применения результатов. Управление государственными финансами.

Выводы. Рецессия и кризисные явления в российской экономике ставят бюджетную политику на одно из центральных мест среди инструментов макроэкономической политики. В статье проанализированы ключевые факторы формирования новой бюджетной политики, являющейся важнейшей составляющей государственной экономической политики и инструментом реализации поставленных задач социально-экономического развития.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетное устройство, ВВП, принцип, дефицит бюджета, квазигосударственный сектор, таргетирование инфляции, экономический рост, цикличность экономики, монетарная политика

Новый экономический курс, угрозы и вызовы стабильному развитию страны требуют изменения подходов к формированию и реализации бюджетной политики, являющейся важнейшей составляющей государственной экономической политики и инструментом реализации поставленных задач социально-экономического развития.

В российской экономике в последнее десятилетие рост экономики (в отличие от Китая, Индии и других развивающихся стран Латинской Америки и Юго-Восточной Азии) в основном обеспечивался за счет роста доходов от экспорта энергоресурсов. При этом рост происходил не за счет наращивания объемов экспорта, а в основном за счет роста цен на рынке.

Например, благодаря росту цен на экспорт углеводородов с 2002 по 2011 г. страна в разные годы получала дополнительные доходы ежегодно в среднем от 9,4 до 14% ВВП¹. Суммарная величина нефтегазовых сверхдоходов за 2000–2013 гг. составила свыше 2 трлн долл. США. К сожалению, значительная часть этих сверхдоходов не была направлена на совершенствование (изменение, диверсификацию) структуры экономики страны (сейчас это называют импортозамещением).

Хотя бюджетные инвестиции в основной капитал к 2008 г. выросли почти в 3 раза, это не привнесло каких-либо серьезных изменений в отраслевую структуру экономики. По-прежнему значительная часть сырья для пищевой промышленности импортировалась. Плачевными оставались темпы развития и состояние производственного потенциала отечественного сельскохозяйственного производства: земли, основных фондов, кадрового потенциала. Постоянно увеличивался объем закупок (импорта) промышленных товаров.

И все это – при высоких темпах внутреннего спроса из-за роста заработной платы и социальных выплат во всей экономике. Импорт за 2000–2008 гг. вырос на 433% (в среднем за год на 20,4%), за 2009–2013 гг. – на 18,8% (3,5%). Экспорт за 2000–2008 гг. вырос на 93,6% (8,0%), за 2009–2013 гг. – на 7,6% (1,6%).

Чрезвычайно выгодные условия для внешних заимствований (из-за курсовой политики Банка России) привели к высоким объемам корпоративных заимствований. Это, с одной стороны, дало возможность банкам и корпорациям повысить валютную ликвидность и резко увеличить объемы кредитования физическим и юридическим лицам (в 11 раз с 2000 по 2008 г.). Но, с другой стороны, это увеличило степень риска из-за превышения порога безопасности.

Начиная с 2000 г. снижался чистый отток частного капитала (например, в 1999 г. отток составил 11% ВВП). Наоборот, начиная с 2006 г. ежегодно наблюдался чистый приток капитала, в том числе инвестиционного (например, в 2007 г. он составил 7% ВВП). Большую роль в этом сыграло решение Правительства Российской Федерации и Банка России о снятии почти всех ограничений на операции с капиталом, что снизило риски для иностранных инвесторов (2006 г.).

¹ В 2012–2014 гг. рост цен на углеводороды прекратился, и наблюдалась некоторая волатильность.

Таким образом, главным двигателем экономического роста до 2014 г. стал экспорт углеводородов (экономический рост фактически определялся прогнозами по нефтегазовым доходам). Официальные прогнозы утверждали о высоком уровне стабильности рынка нефтегазовых ресурсов, спроса и цен на них. На этом строилась вся бюджетная и инвестиционная политика. Даже когда было абсолютно ясно, что цены на нефтегазовые ресурсы резко упадут, эксперты из Минэкономразвития России утверждали, что это незначительная волатильность и цена скорее всего остановится на 90 долл.

На этом же строилась и политика привлечения инвестиционных ресурсов (в основном финансовых, мобильность вывоза или оттока которых в случае повышения риска очень высока). Многие эксперты давно говорили о ресурсной зависимости (так называемой нефтяной игле) и предупреждали о необходимости диверсификации экономики.

Это свидетельствует о недостаточно высоком уровне и точности прогнозов, системы и методов стратегического планирования и принятия текущих решений по корректировке основных показателей экономической политики. Существует несоответствие основных параметров прогнозов и стратегических планов, с одной стороны, и основных параметров бюджета – с другой. Например, покрытие дефицита в первой версии бюджета в части внешних заимствований не учитывало осложнившейся обстановки на рынке внешних заимствований.

Между тем 26 мая 2014 г. Международный валютный фонд (МВФ) опубликовал доклад о фискальной прозрачности России (оценка была проведена по просьбе Правительства Российской Федерации). В документе признается, что бюджет РФ основан на заслуживающих доверие макроэкономических прогнозах и имеет четкую среднесрочную ориентацию. В бюджетной отчетности и практике подробно раскрываются и строго контролируются в централизованном порядке основные источники бюджетного риска.

Прогнозные показатели, на основе которых формировался в августе – сентябре 2014 г. бюджет на следующий год, выглядели весьма оптимистично, однако уже в уточненном виде в феврале они выглядели диаметрально противоположно (см. таблицу).

Прогнозы объемов Резервного фонда и Фонда национальной безопасности были сформированы также на нереальной основе.

Основные и уточненные прогнозные показатели, %

Показатель прогноза	Август – сентябрь 2014 г. (прогноз, на основе которого формировался бюджет 2015 г.)	Январь – февраль 2015 г. (уточненные показатели прогноза)
Цена на нефть, долл./барр.	100	50
Темпы роста ВВП	3,3/1,0*	от –3,5 до –3,0
Инфляция	6,5/7,3	12,2
Рост промышленного производства	1,6/2,8	–1,6
Инвестиции	1,5/7,2	–13,7
Реальная зарплата	0,2/1,7	–9,6
Доходы населения	2,3	–6,3

* Через дробь приведены значения соответственно оптимистического и пессимистического сценариев развития.

Хотя ст. 175 Бюджетного кодекса РФ о составлении сводного финансового баланса Российской Федерации² утратила силу, сводный департамент макроэкономического прогнозирования Министерства экономического развития Российской Федерации его по-прежнему готовит. Однако в последние годы резко снизилось качество этого документа.

Необходимо жестко синхронизировать (согласовывать) прогнозную и текущую плановую работу Банка России, Минэкономразвития России и Министерства финансов РФ по основным параметрам прогнозов, стратегических планов, а также по текущим корректировкам (в частности, по внесению изменений в основные направления денежно-кредитной политики с корректировкой прогноза социально-экономического развития и бюджета, которую дважды в год проводят профильные министерства). Отсутствие такой согласованности приводит к разнонаправленности в действиях плановых ведомств, а иногда и к серьезным ошибкам при принятии решений.

Между тем расходы федерального бюджета на стимулирование диверсификации, поддержку базовых отраслей и модернизацию экономики, по оценке Минэкономразвития России, составили в

² Сводный финансовый баланс Российской Федерации – это документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов РФ (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики.

умеренно-оптимистичном сценарии, который лег в основу проекта бюджета, в среднем за 2011–2014 гг. около 1,4–1,5% расходов бюджета, или 0,3% ВВП. Это очень незначительные расходы для страны, где существует высокая монополярная зависимость доходов бюджета всего от одной отрасли. Это подтверждает и уровень международной конкурентоспособности России.

В 2000 г. нефтегазовый дефицит бюджета был на уровне 1,7% ВВП, а в 2003 г. он достиг 3,2%, в 2008 г. – 6,5%, в 2009 г. – 13,5%, в 2010 г. – 13,7%, в 2013 г. – 10,2% ВВП. Хотя дефицит в 2013 г. и сократился, но не до размера, который был запланирован (планировалось сократить до уровня 9,7%).

Встает вопрос и о правильности распределения бюджетных доходов и сверхдоходов на фоне усиления государственного участия в экономике. К этому надо добавить волатильность обменного курса в рамках макроэкономической среды. Конечно, серьезную роль сыграли политические и геополитические факторы.

Высокие темпы роста внутреннего спроса формировали у российских предприятий нацеленность в основном на увеличение объемов производства, а не на повышение его эффективности.

Широкое распространение получило предоставление налоговых льгот (в 2012 г., например, их было в объеме 2,9% ВВП), а также неясных субсидий (пониженные ставки экспортных пошлин на нефтепродукты). Чаще всего такая политика порождала бюджетное иждивенчество. Проблемы, в том числе технические, закрывались финансированием из бюджета вместо решения их путем модернизации, использования инновационных технологий и совершенствования корпоративного планирования и управления.

Следует признать, что, с одной стороны, ресурсы внутреннего кредитования экономики России в сложившейся ситуации практически исчерпаны, а с другой – возможности внешних займов и инвестиционных притоков также весьма ограничены (санкции, плохие ожидания как внешних, так и внутренних экономических агентов из-за низких темпов роста экономики и даже высокой вероятности рецессии).

Прогнозируемые низкие темпы роста экономики могут привести к возникновению сложностей в бюджетной сфере. Ясно, что в этой ситуации главный вопрос, который должно решить правительство, – о формировании абсолютно новой

политики экономического роста, базирующейся не на высоких ценах на углеводороды, а на перестройке структуры экономики. Необходимы также реальное (не лозунговое) стимулирование повышения эффективности государственного управления и предпринимательства (как крупного, среднего бизнеса, так и мелкого) и восстановление на этой основе доверия инвесторов.

В части повышения эффективности предпринимательства речь идет не только о повышении производительности труда. Серьезная роль должна быть отведена росту уровня инновационной деятельности. Удельный вес организаций, проводивших инновации, в 2012 г. составил в России 9,1%³, Бразилии – 41,2%, ЮАР – 65,4%, Турции – 35,2%, Польше – 16,2%. Доверие инвесторов можно также увеличить, повысив защищенность прав собственности и снизив степень регуляторной нагрузки на бизнес. По защищенности прав собственности Россия занимает 120-е место среди 144 оцениваемых стран, а по степени регуляторной нагрузки на бизнес – 111-е.

Все это в свою очередь потребует перестройки бюджетного устройства (в первую очередь бюджетной политики) и повышения эффективности бюджетных расходов⁴. Резервы в этой сфере очень большие. Руководитель Счетной палаты России Т. Голикова сообщила, что в 2013 г. около 800 млрд руб. составили неэффективные расходы федерального бюджета и расходы с нарушением законодательства. Из бюджета в 15 трлн руб. неэффективно и с нарушением законодательства по результатам проверок 2013 г. использовано около 800 млрд – примерно 1/15 бюджета⁵.

Перестройка бюджетной политики позволит высвободить часть средств и направить их на завершение некоторых долгосрочных программ, с одной стороны, а с другой – увеличить расходы на бюджетные инвестиции, направив их на изменение структуры экономики.

Важно также отметить, что в текущей ситуации размещение государственных ценных бумаг на внут-

реннем рынке для покрытия дефицита вероятнее всего существенно (негативно) может отразиться на ситуации с ликвидностью, т.е. привести к вытеснению государством средств частного сектора с финансового рынка. Это в первую очередь сократит возможности банков кредитовать реальный сектор.

С учетом большой вероятности резкого снижения ВВП (по прогнозам Минэкономразвития России и Счетной палаты РФ, оно в 2015 г. составит выше 3%, Центральный банк РФ прогнозирует его от 3,5 до 4%, независимые эксперты – до 7%) можно прогнозировать снижение доходов федерального и региональных бюджетов. Органам исполнительной власти придется расходовать накопленные резервы и изыскивать внутренние.

К проблемам, которые могут обеспечить экономию за счет внутренних резервов в краткосрочном периоде и позволят ослабить влияние кризиса на макроэкономические показатели, в первую очередь следует отнести:

- 1) обеспечение долгосрочной сбалансированности пенсионной системы с поэтапным сокращением дотации (трансферта) Пенсионному фонду РФ из федерального бюджета⁶;
- 2) совершенствование механизма государственных закупок;
- 3) оптимизацию бюджетной сети и численности госслужащих;
- 4) обеспечение обязательных публичных аудиторских проверок (Счетной палатой РФ, Минфином России, Минэкономразвития России и другими контрольными органами) всех крупных государственных программ и проектов с государственным участием;
- 5) достижение точной адресности социальной поддержки (на основе критерия нуждаемости граждан);
- 6) радикальное сокращение нерыночного сектора, включающего в себя неэффективные и малоэффективные государственные и квазигосударственные компании;

³ В Отчете глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума 2014–2015 гг. констатируется, что Россия находится на переходном этапе от стадии эффективного развития к стадии инновационного развития.

⁴ В Рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума 2014–2015 г. по показателю «Расточительность государственных расходов» Россия получила крайне низкие оценки и занимает 87-е место в мире, а по показателю «Нецелевое использование бюджетных средств» – 102-е.

⁵ Газета.Ru, 08.10.2014.

⁶ Министр финансов РФ А. Силуанов на расширенном заседании коллегии Минфина РФ 15 апреля 2015 г. заявил, что Правительству РФ необходимо срочно решать вопрос о повышении пенсионного возраста (как один из вариантов уже с 2016 г.) и отмене досрочных пенсий. Это позволит, по его мнению, не только снизить нагрузку на бюджет (от 1,5 трлн до 2 трлн руб. в 2016–2018 гг.), но и сгладить негативное влияние сложной демографической ситуации. Ранее Минтруд предложил ограничить выплату пенсий с 2016–2017 гг. для 220 тыс. работающих пенсионеров, чей годовой доход достигает 1 млн руб.

- 7) устранение дестимулирующего воздействия механизмов распределения межбюджетных трансфертов путем создания качественной и объективной модели расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- 8) обеспечение стимулов для региональных и муниципальных властей для создания благоприятных условий бизнесу, в том числе расширение налоговой базы для увеличения собственных бюджетных доходов;
- 9) введение контрциклических механизмов регулирования со стороны Банка России для финансового сектора экономики:
 - а) ужесточение требований со стороны надзора и формирование дополнительных резервов (подушек безопасности), за счет которых банки в периоды кризиса могли бы погашать свои обязательства перед иностранными кредиторами, не надеясь на бюджетное финансирование;
 - б) применение превентивных мер к финансовым организациям в случае накопления чрезмерно больших по объему и рискованных долгов перед западными банками;
- 10) возможное привлечение для сохранения уровня ликвидности на финансовом рынке при эмиссии гособлигаций в качестве покупателя Центрального банка РФ.

Когда из-за ограничений доступа на внешние рынки, носящих скорее всего длительный характер, роль внутренних источников развития становится приоритетной, необходимо значительно скорректировать денежно-кредитную и финансовую политику⁷.

В документе о денежно-кредитной политике Центральный банк РФ вновь подтвердил переход к инфляционному таргетированию и ослаблению контроля за стабильностью валютного курса, а также к постоянному росту процентных ставок. До недавнего времени это фактически и наблюдалось – волатильность валютного курса рубля и постоянный рост процента. Как следствие, росли ставки по кредитам для реального сектора. Вызывала недоумение ситуация, когда ужесточение внешней среды сопровождалось не смягчением, а ужесточением внутренних подходов регулятора.

Высокие ставки в рамках таргетирования инфляции, по мнению руководства Банка России,

⁷ Основные направления единой денежно-кредитной политики на 2015 год и период 2016 и 2017 годов приняты Центральным банком РФ в ноябре 2014 г.

должны были снизить не только инфляционные ожидания, но и величину инфляции до устойчивого уровня 4–6%. Дорогая ликвидность-де позволит успешно справиться с вероятным наступлением банковского кризиса. Центральный банк РФ в 2014 г. 6 раз менял ключевую ставку⁸.

Высокие ставки, тем не менее, не являются наиболее эффективным средством ограничения чрезмерного уровня леввериджа, особенно в государственных финансах. Как федеральному правительству, так и региональным все же придется увеличивать объемы заемных средств для покрытия дефицитов бюджетов и при высоких ставках.

Для снижения уровня леввериджа надо включать дополнительные инструменты регулирования. Доклад МВФ «Новая макроэкономическая политика» (Rethinking Macroeconomic Policy)⁹, несмотря на некоторую спорность отдельных положений, позволяет в рамках анализа мирового кризиса 2008–2009 гг. проецировать сделанные тогда выводы на нынешнюю ситуацию в России.

Международный валютный фонд пришел к выводу, что стабильная и низкая инфляция не может быть единственным инструментом поддержания макроэкономической стабильности. Инфляционный ориентир должен быть выше для того, чтобы центробанкам оставалась возможность снижать процентные ставки во время кризиса, стимулируя экономику.

Однако это возможно лишь при сравнении и анализе чистых издержек как низкой, так и вы-

⁸ Изменения (повышение) ключевой ставки ЦБ РФ: 3 марта 2014 г. с 5,5% до 7,0% годовых, 28 апреля 2014 г. – до 7,5% годовых, 28 июля 2014 г. – до 8,0% годовых, 5 ноября 2014 г. – до 9,5% годовых, 12 декабря 2014 г. – до 10,5% годовых, 16 декабря 2014 г. ключевая ставка поднята до 17%, 30 января 2015 г. ключевая ставка снижена до 15%, 13 марта 2015 г. ключевая ставка снижена до 14%.

⁹ «Новая макроэкономическая политика» (Rethinking Macroeconomic Policy). Оливье Бланшар – главный экономист и директор департамента исследований, Джиованни Дель’Ариччиа – советник департамента исследований, Паоло Мауро – руководитель отдела в бюджетном департаменте (МВФ). В докладе переосмысливаются основные контуры глобальной макроэкономической политики после кризиса 2008–2009 гг. Основные идеи доклада позволяют сделать вывод, что это равносильно отказу от отдельных положений «вашингтонского консенсуса» (основы деятельности МВФ), в частности от поддержания фискальной дисциплины (минимальный дефицит бюджета), свободного обменного курса национальной валюты, либерализации финансовых рынков для поддержания реальной ставки по кредитам на невысоком, но все же положительном уровне, дерегулирования экономики.

сокой инфляции, а также уверенности в том, что центробанкам удастся удержать контроль над инфляционными ожиданиями при высокой инфляции. Банку России пока удастся это делать, хотя все финансовые механизмы стало значительно сложнее регулировать (сокращение реальных денежных сбережений, увеличение относительных цен, структурные экономические изменения).

Один из важных выводов О. Бланшара и его соавторов состоит в том, что как в развитых странах, так и в странах с формирующимся рынком постепенно в обеспечении макроэкономической стабильности уменьшалось значение бюджетной политики. Она стала играть второстепенную роль. Это объяснялось, во-первых, большей эффективностью монетарной политики, стремлением развитых стран сократить госдолг и слабым развитием долгового рынка в развивающихся странах; во-вторых, временным лагом между разработкой и реализацией бюджетных мер, большой зависимостью последних от политических факторов. К тому же финансовое регулирование до кризиса тоже не считалось средством поддержания макроэкономической стабильности и инструментом контрциклической макроэкономической политики. Это очень характерно для современного состояния российской экономики.

Рецессия и кризисные явления в российской экономике ставят бюджетную политику на одно из центральных мест в наборе инструментов макроэкономической политики (через российскую фискальную систему ежегодно перераспределяется более 36% ВВП страны, в том числе около 20% – на федеральном уровне). Это связано с тем, что:

- 1) возможности монетарной политики (включая кредитное и количественное смягчение) практически почти исчерпаны, и у федерального правительства нет другого выбора, кроме как прибегнуть к изменению бюджетной политики;
- 2) ожидается, что рецессия будет достаточно долгой (как по политическим мотивам, так и по причине неопределенности цен на углеводороды).

В докладе МВФ совершенно справедливо отмечается, что важно иметь «бюджетный люфт»¹⁰, чтобы во время кризиса иметь возможность бюд-

¹⁰ Намеренная недооценка доходов или переоценка расходов при составлении бюджета, а также сама разница между реальными оценками доходов и расходов и их величинами, отраженными в бюджете.

жетного маневра, например увеличить расходы, несмотря на падение доходов.

Россия сильно зависит от цикличности экономики¹¹. Экономические циклы представляют собой сложный комплекс разнообразных колебаний в различных областях хозяйственной жизни. Другими словами, циклический процесс в экономике «толкает себя сам» путем постоянного развития как внутренних, так и внешних противоречий рыночного хозяйства. Поэтому экономический рост является результатом как эндогенных, так и экзогенных факторов, возникающих из-за внешних (глобальных) шоков и внутренних колебаний.

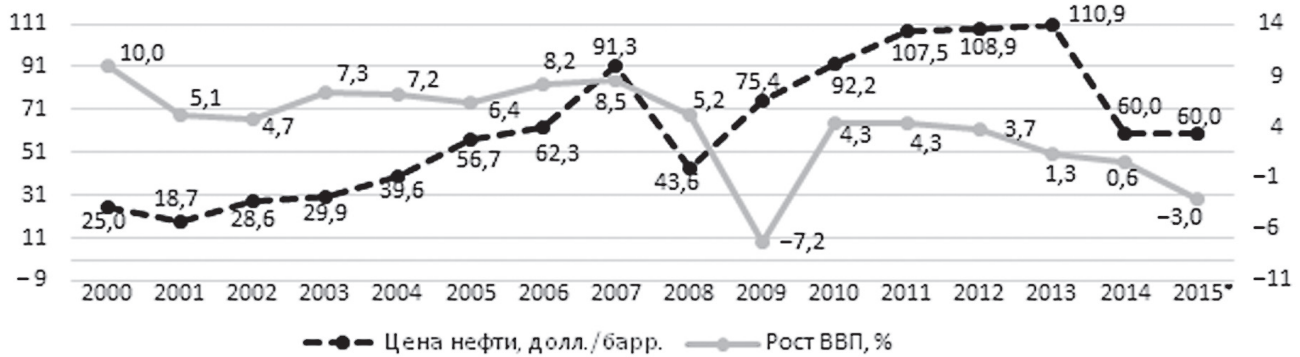
По оценке А.Н. Клепача и Г.О. Куранова, циклы, свойственные советской экономике, практически полностью исчезли. Российскому периоду наиболее свойственны так называемый трансформационный (судя по динамике ВВП, 1988–1998 гг. – траектория падения и в 1999–2009 гг. – траектория роста), инвестиционный, политический циклы и влияние внешнего 10-летнего американского цикла.

Однако серьезную роль играет и цикличность цен на углеводороды, носящая дискретный, внешний характер¹². Взаимосвязь роста цен на нефть и темпов роста ВВП с 2000 по 2015 г. хорошо видна на диаграмме (см. рисунок).

В периоды роста цен на углеводороды экономика на подъеме. Корпорации и банки берут на себя слишком много рисков, заимствуя на внешних рынках, проводя рискованные кредитные операции внутри страны, активно участвуют в потребительском и ипотечном кредитовании населения. В эти периоды (фазы цикла) региональные правительства (как и федеральное)

¹¹ А.Н. Клепач и Г.О. Куранов [9] выделяют два типа экономических циклов: *нерегулярные*, вызванные внешними и внутренними шоками (дискретные, индуцированные, а при коротких реакциях – импульсные), и *регулярные*, порожденные собственными органичными колебаниями системы. В 1970-е гг. сильнее проявлялись регулярные циклы. Однако затем появился новый дискретный цикл, порожденный энергетическими кризисами 1973–1974 гг. и 1980–1982 гг. (резкие колебания цен на нефть) и, как следствие, разработкой ресурсосберегающих технологий.

¹² Цена нефти марки Brent до 2000 г. не превышала 30 долл./барр. Исторический минимум был зафиксирован на уровне 9,03 долл./барр. в декабре 1998 г. За последующие годы (2000–2008 гг.) цена возросла почти в пять раз до 148,4 долл./барр., достигнув пика в июле 2008 г. Но в результате мирового кризиса (декабрь 2008 г.) она вернулась к уровню 43,6 долл./барр. Восстановить позиции удалось достаточно быстро. В марте 2012 г. нефть торговалась по цене выше 120 долл./барр. В январе 2015 г. Brent стоила 47,09 долл./барр., а в конце I квартала 2015 г. – 56,23 долл./барр.



* Прогноз на конец декабря 2015 г.

Взаимосвязь роста цен на нефть (левая шкала) и темпов роста ВВП

дополнительные налоговые доходы используют на увеличение расходной части бюджета (социальные выплаты, повышение зарплат госслужащим, строительство дорогостоящих объектов, дополнительные инвестиционные расходы на строительство жилья, развитие транспорта, дорог и т.д.).

При нехватке собственных ресурсов в эти периоды региональные правительства прибегают к привлечению кредитов, полученных субъектами от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, к выпуску государственных ценных бумаг субъектов, т.е. действуют проциклически.

На этой фазе цикла у региональных правительств практически отсутствуют стимулы к формированию резервов. Это в итоге приводит к нежелательному оживлению экономической конъюнктуры.

В противоположной фазе сокращение налоговых поступлений приводит к бюджетному дефициту. Если у правительств нет достаточно эффективных планов борьбы с рецессией, они вынуждены сокращать расходы или надеяться на бюджетные кредиты. В таких условиях федеральному и региональным правительствам необходимо стремиться к снижению циклических колебаний экономической конъюнктуры (к стабилизации экономической конъюнктуры), т.е. действовать контрциклически.

Целью бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. является обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и безусловное исполнение принятых обязательств наиболее эффективным способом.

Для эффективного решения поставленных задач основными принципами бюджетной политики должны стать:

- реалистичность доходной и расходной части бюджета;
- результативность и эффективность выделяемых бюджетных средств;
- обоснованность увеличения государственных расходов и обязательств;
- полнота учета поступлений в государственный бюджет;
- последовательность в выделении бюджетных средств;
- адресность государственной поддержки;
- повышение ответственности за использование бюджетных средств;
- бережливость в расходовании средств.

Начиная с 2011 г. в бюджетной системе РФ наблюдалось устойчивое наращивание государственных расходов темпами, превышающими темпы роста экономики, что противоречило основным принципам бюджетной политики. Следует отметить, что это происходило одновременно с противоречивыми изменениями в структуре расходов и появившимися признаками увеличения напряженности исполнения бюджетов в части доходов (особенно на региональном уровне). Появились серьезные риски в обеспечении финансовой устойчивости бюджетной системы, что в свою очередь затрудняло создание условий для увеличения темпов экономического роста.

Поэтому главная задача, стоящая перед правительством, – найти контуры новой бюджетной политики. Учитывая современное состояние экономики и задачи дальнейшего роста реального ВВП, эта политика должна формироваться на основе нескольких подходов.

1. Определение объема расходов бюджета в пределах фискальных ограничений.

2. Эффективное распределение бюджетных средств, обеспечивающее наибольший социально-экономический эффект.

3. Сбалансированность – сочетание активной бюджетной инвестиционной политики и контрциклического регулирования.

Вероятно, надо неодинаково действовать на разных фазах цикла и даже иметь более длинный горизонт планирования – например, десятилетний. В процессе планирования Правительство РФ анализирует отдельные сегменты экономики: нефтегазовый, банковский, корпоративный, сфера недвижимости. Однако необходимо иметь в виду, что их состояние взаимосвязано и определяется ориентацией относительно длинного цикла сырьевых цен. Поэтому нужно делать более серьезный и долгосрочный анализ, чтобы не идти вслеп за циклом, не повторять прежних ошибок, а принимать превентивные меры.

Исторически финансовый сектор всегда был процикличен: когда экономика росла, банки раздавали огромное количество кредитов¹³. А когда ситуация менялась и денег не хватало, банки требовали возврата кредитов, иногда досрочно, и снижали объемы новых кредитов. То есть сама по себе банковская система проциклична, она увеличивает темпы роста, когда они и так повышаются, и в результате кредитного сужения еще больше ухудшает ситуацию в период спада. Надзор эту процикличность усиливал: когда экономика на подъеме, он не вмешивается и не принимает превентивных мер.

Идея контрциклического регулирования абсолютно правильная. В периоды бума необходимо ужесточать надзорные требования к банкам и требовать от них формирования «подушки безопасности». А в кризисный период надо предоставлять кредитным учреждениям возможность использовать эту «подушку безопасности», ослабляя регулирование и ослабляя воздействие кризиса.

4. Поэтапный рост обязательств государства и регионов с учетом возможностей федерального и региональных бюджетов, расширением солидарной ответственности частного сектора.

¹³ По данным Центрального банка РФ, средний ежегодный рост розничного кредитования с 2000 по 2014 г. (период бурного роста цен на углеводороды) составил 60–65%, средний ежегодный рост кредитования нефинансового сектора – 30–35%. По мнению экспертов, отказ россиян от новых потребительских кредитов сократит потребительский спрос на 6–7%. Выросшие ставки и сокращение доходов населения ведут к резкому сжатию потребительского кредитования.

5. Усиление результативности бюджетного планирования посредством применения принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

6. Стимулирование инвестиций частного сектора, а не их замещение.

7. Адекватность налоговой политики возрастающим обязательствам.

8. Продолжение накопления финансовых ресурсов в Фонде национального благосостояния и Резервном фонде.

9. Расширение финансовой самостоятельности и повышение роли местных органов в решении вопросов регионального развития.

Для обеспечения макроэкономической стабильности и сбалансированности государственных финансов бюджетная политика должна формироваться на основе следующих фискальных ограничений:

- основным правилом бюджетной политики должно стать управление размером дефицита;
- средства Фонда национального благосостояния и Резервного фонда для финансирования расходов бюджета целесообразно использовать в ограниченном объеме, обеспечивающем сбережение нефтяных доходов;
- увеличение объема государственных расходов должно сопровождаться расширением налогооблагаемой базы и обеспечением полноты доходной части бюджета.

Основными приоритетами государственных расходов должны быть:

- 1) модернизация и диверсификация экономики;
- 2) социальная модернизация и повышение качества государственных услуг;
- 3) качественное обновление инфраструктуры жизнеобеспечения;
- 4) укрепление обороноспособности, национальной безопасности, правопорядка и мер предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Для недопущения роста неэффективных расходов в перспективе необходимо провести инвентаризацию сложившейся базы по текущим и инвестиционным расходам. В итоге должно быть сокращено финансирование мероприятий, которые ложатся тяжелым грузом на бюджет и не способствуют экономическому росту.

Необходимо ввести лимиты по текущим расходам и бюджету развития, а также лимиты на новые инициативы.

Приоритеты расходов бюджета должны определяться в строгом соответствии со стратегическими и программными документами.

Для ограничения роста обязательств государства необходимо поэтапное внедрение минимальных социальных стандартов.

Долгосрочная стратегия развития пенсионной системы должна быть направлена на обеспечение адекватности пенсионных выплат и финансовой устойчивости системы. В связи с этим необходимо планировать преобразования во всех компонентах пенсионной системы: базовой, солидарной и накопительной.

Для снижения затрат государственного бюджета на ликвидацию последствий катастрофических событий на основе положительного опыта зарубежных стран необходимо внедрять механизм страхования населения от различных рисков, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В системе образования и здравоохранения важно рассмотреть вопрос внедрения подушевого финансирования. Это будет способствовать повышению эффективности выделяемых на эти сферы бюджетных средств и повышению доступности для населения услуг качественного образования и здравоохранения.

На первом этапе следует планировать апробирование подушевого финансирования в пилотных регионах. Для этого необходимо совершенствовать соответствующую нормативную базу.

При совершенствовании системы оплаты труда гражданских служащих следует внедрять новую модель оплаты труда, основными механизмами которой могут стать:

1) разделение действующего реестра должностей на функциональные блоки и ранжирование должностей в зависимости от функциональных обязанностей, специфики и сложности выполняемых работ, профессиональных компетенций;

2) совершенствование сетки коэффициентов, используемых для исчисления размеров должностного оклада;

3) пересмотр и оптимизация действующей системы доплат и надбавок.

Следует также планировать совершенствование системы оплаты труда государственных служащих.

Для повышения эффективности использования бюджетных средств необходимо перевести отдельные государственные учреждения от содержания за счет бюджета согласно плану финансирования к оплате объема предоставленных услуг. На основе всестороннего анализа целесообразно подготовить перечень организаций, которые в дальнейшем будут

финансироваться в зависимости от объема оказанных услуг (выполнение государственного задания) при одновременном ужесточении аудита и контроля со стороны государства.

Необходимо принять меры по усилению мониторинга и контроля за использованием бюджетных кредитов и своевременным исполнением обязательств по их погашению.

Для усиления адресности государственной поддержки следует планировать:

1) переход от субсидирования производителей услуг к адресной поддержке отдельных категорий граждан;

2) дальнейшее совершенствование системы социального страхования, социальной помощи.

Государственная поддержка трудоспособного населения должна заключаться в вовлечении его в рынок труда. При этом из государственного бюджета должна проводиться адресная поддержка только наиболее нуждающихся нетрудоспособных категорий граждан.

С точки зрения обеспечения защиты малообеспеченного населения реформирование системы социальной помощи должно включать в себя безусловную и адресную социальную помощь.

В случае невыполнения получателем обязательств выплата пособия должна приостанавливаться с ограничением продолжительности льгот и снижением их ценности для отдельных лиц.

Для проведения более активной и эффективной бюджетной инвестиционной политики следует реформировать подходы по бюджетным инвестициям. Учитывая опыт прошлых лет, планирование инвестиций должно стать прагматичным и конструктивным с учетом долгосрочных задач, направленных на диверсификацию экономики, развитие инфраструктуры и частного сектора как залога стабильности и устойчивости развития экономики.

В этой связи бюджетные инвестиции должны быть сконцентрированы на проектах с высокой социально-экономической отдачей с высвобождением ниши (в частности, в сфере традиционной ответственности государства) для реализации проектов за счет привлечения частных инвестиций.

Для совершенствования планирования бюджетных инвестиций следует внедрять метод отбора инвестиционных проектов по принципу «бюджетного компаратора»¹⁴, который предполагает

¹⁴ Суть «бюджетного компаратора» заключается в том, что вид и способ финансирования проектов определяются на начальной

определение структуры финансирования проекта путем взвешивания выгод и затрат для государства и частного сектора. Это позволит проводить сравнение вариантов реализации проекта с различной долей участия государства, а также рассчитывать эффективность (качество) привлечения частного сектора или использования средств государственного бюджета. При этом основным показателем эффективности должна быть отдача от вложенных средств, а не объем затрат.

Государственное участие должно осуществляться в проектах с высокой или средней социальной значимостью вне зависимости от степени окупаемости проектов.

Для рационального использования бюджетных средств надо принять системные меры, исключющие стимулы к завышению стоимости проектов, удорожанию сметной стоимости на всех стадиях: при проектировании, планировании и реализации.

Необходимо обеспечить синхронизацию бюджетных инвестиций и инвестиций квазигосударственного сектора¹⁵. Для этого необходимы системные меры, которые связаны с формированием единой отраслевой инвестиционной карты бюджетных инвестиций и инвестиций квазигосударственного сектора, и определение ключевых показателей эффективности (Key Performance Indicators) для инвестиций субъектов квазигосударственного сектора. Кроме того, целесообразно пересмотреть экономическую политику и политику сфер квазигосударственного сектора с высвобождением ниш в экономике для частного сектора.

В соответствии с мировой практикой можно внедрить новый механизм реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) «Плата за доступность» в отношении концессионных проектов, относимых к категории социально значимых, где отсутствуют (либо очень слабы) денежные потоки от коммерческого использования объекта концессии.

Учитывая уроки долгового кризиса в отдельных странах Европы, где наращивались **скрытые обя-**

зательства ГЧП, которые не относились к государственному долгу, необходимо проработать создание системы единого учета и мониторинга всех государственных концессионных обязательств по договорам государственно-частного партнерства.

В соответствии с потребностями финансирования дефицита бюджета необходимо проводить прозрачную и предсказуемую политику выпуска государственных ценных бумаг (ГЦБ). Дальнейшее развитие национального рынка долговых ценных бумаг является одним из ключевых приоритетов государственной долговой политики в среднесрочном периоде. Кроме того, должны быть продолжены улучшение функционирования рынка ГЦБ и диверсификация инвесторской базы.

С учетом существующих рисков в мировой экономике целесообразно продолжать накопление средств в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния путем ограниченного использования поступающих в них доходов от нефтяного сектора.

Для совершенствования межбюджетных отношений должен быть пересмотрен механизм реализации целевых трансфертов, передаваемых в нижестоящие бюджеты из федерального.

Назрела необходимость рассмотреть вопрос увеличения размера бюджета развития регионов с четким разграничением сфер финансирования между республиканским и местными бюджетами. Это будет способствовать расширению финансовой самостоятельности и усилению ответственности местных органов, позволит регионам и муниципалитетам самостоятельно определять приоритеты расходования средств на развитие социальной и инженерной инфраструктур с учетом специфики территориального развития, а также снижать объемы выделяемых регионам целевых трансфертов на развитие.

С учетом увеличения расходов местных бюджетов для усиления экономических стимулов регионов, расширения их финансовой самостоятельности и ответственности за решение вопросов социально-экономического развития надо рассмотреть вопрос передачи на региональный уровень поступлений корпоративного подоходного налога от субъектов малого и среднего предпринимательства. При этом на федеральном уровне следует оставить поступления корпоративного подоходного налога от субъектов крупного предпринимательства (по утверждаемому перечню).

стадии, что позволяет не расходовать средства государственного бюджета на окупаемые проекты, а использовать другие виды государственной поддержки (государственная гарантия, бюджетный кредит, концессия).

¹⁵ Квазигосударственный сектор экономики – это государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами РФ.

Кроме того, объемы бюджетных субвенций и изъятий должны определяться с учетом рейтинговой оценки работы регионов на основе показателей увеличения налоговой базы региона и создания постоянных рабочих мест. Также необходимо учитывать средства и имущество, поступающие в распоряжение регионов от компаний-недропользователей в рамках социального партнерства по соответствующим контрактам.

При выделении средств из федерального бюджета на развитие территорий должны учитываться сравнительные преимущества региона и недостатки в социально-экономической сфере, состояние инфраструктурного обеспечения, торгово-коммерческий потенциал, воспроизводственная база, уровень развития территориально-отраслевой организации и размещения производительных сил, развитость инновационных форм хозяйствования.

Список литературы

1. Гурвич Е.Т., Вакуленко Е.С., Кривенко П.А. Циклические свойства бюджетной политики в нефтедобывающих странах. Вопросы экономики. 2009. № 2. С. 51–70.
2. Дмитриева О.Г. Управление госсобственностью в России: иррациональность устоявшихся особенностей // Российский экономический журнал. 2013. № 1. С. 13–27.
3. Доклад по глобальным рискам 2015. URL: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015>.
4. Долговая политика субъектов РФ и муниципальных образований. Материалы XV Международной межвузовской научно-практической конференции (Виттевские чтения-2014). М.: ЧОУ ВПО МБИ, 2014, С. 15–25.
5. Ильин В.В. О неопределенности в финансировании долгосрочных расходных обязательств // Финансы. 2011. № 1. С. 10–13.
6. Ильин В.В. Риски финансовой устойчивости социальных расходов // Бюджет. 2013. № 2. С. 78–83.
7. Клепач А., Куранов Г. О циклических волнах в развитии экономики США и России (вопросы методологии и анализа) // Вопросы экономики. 2013. № 11. С. 4–33.
8. Кудрин А. Влияние доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов на денежно-кредитную политику России // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 4–19.
9. Кудрин А. Механизмы формирования ненефтегазового баланса бюджета России // Вопросы экономики. 2006. № 8. С. 4–16.
10. Кудрин А., Гурвич Е. Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. № 12. С. 4–36.
11. Кудрин А., Гурвич Е. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. 2012. № 3. С. 52–79.
12. Митчелл Уэслей К. Экономические циклы: проблема и постановка. М., Л.: Госиздат, 1930. 503 с.
13. Сердюкова Н.А., Ильин В.В. К вопросу об эффективности пенсионной реформы // Финансы. 2007. № 5. С. 47–51.
14. Сердюкова Н.А., Ильин В.В. Системный подход к оценке финансовых рисков // Финансы. 2008. № 1. С. 68–72.
15. Ясин Е.Г. и др. Состоится ли новая модель экономического роста в России? // Вопросы экономики. 2013. № 5. С. 4–39.
16. Herber Bernard P. Modern public finance. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, INC., 1983.
17. Stiglitz Joseph E. Economics of public sector. 2nd ed., N.Y., W.W. Norton & Company, 1988. 823 p.
18. Musgrave R.A. The theory of public finance. N.Y., McGraw-Hill Book Co., 1959. P. 73–78.
19. Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public finance in Theory and Practice. N.Y., McGraw-Hill Book Co., 1989. 627 p.
20. International Monetary Fund. Research Department. «Rethinking Macroeconomic Policy». Prepared by Olivier Blanchard, Giovanni Dell’Ariccia and Paolo Mauro. Authorized for Distribution by Olivier Blanchard. February 12, 2010.

OUTLINES OF A NEW BUDGETARY POLICY

Vladimir V. IL'IN

Abstract

Importance The article examines an analysis and evaluation of key factors of Russia's economic growth as seen in the recent decade. The research also investigates the quality of macroeconomic forecasts, fiscal transparency and sources of budgetary risk. The low rate of economic growth may cause difficulties in the state-financed sector, according to forecasts. In the current circumstances, the main objective of the government is to formulate a new budgetary policy and economic growth policy, in particular.

Objectives The research aims at examining the main areas of budgetary savings through internal reserves in the short-term perspective. It will alleviate the effect of the crisis on macroeconomic indicators. The research also determines and substantiates the principal fiscal restrictions that impede macroeconomic stability and the balanced public finance; proposes and justifies the key principles and approaches to articulating the new budgetary policy and its outlines.

Methods The research relies upon a combination of dialectical methods, systems analysis, and synthesis.

Results The article presents the outcome of analyzing the main factors of Russia's economic growth in the recent decade. I review the principal sources of budgetary risk and evaluate the cyclical pattern of the Russian economy. I determine the main approaches to, and principles of setting forth the budgetary policy of Russia under threats and challenges to its sustainable development.

Conclusions The recession and crisis phenomena in the Russian economy make the budgetary policy one of the focal points among macroeconomic policy tools. The article analyzes the key factors of the new budgetary policy that is the most crucial component of the State economic policy and a tool to achieve socio-economic development goals. The results of the research may be useful for purposes of public financial management.

Keywords: budgetary policy, budgetary system, GDP, principle, budget deficit, quasi-public sector, inflation targeting, economic growth, cyclical pattern, economy, monetary policy

References

1. Gurvich E.T., Vakulenko E.S., Krivenko P.A. Tsiklicheskie svoistva byudzhethnoi politiki v neftedobyvayushchikh stranakh [Cyclical properties of fiscal policies in oil producing countries]. *Voprosy Ekonomiki*, 2009, no. 2, pp. 51–70.
2. Dmitrieva O.G. Upravlenie gossobstvennost'yu v Rossii: irratsional'nost' ustoyavshikhsya osobennostei [State property management in Russia: irrationality of the existing specifics]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2013, no. 1, pp. 13–27.
3. The Global Risk 2015 Report. Available at: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015>.
4. [Debt policies of Russian regions and municipalities]. *Vittevskie chteniya: materialy mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* [Proc. 15th Int. Sci. Conf. Witte Readings 2014]. Moscow, Moscow Banking Institute Publ., 2014, pp. 15–25.
5. Il'in V.V. O neopredelennosti v finansirovanii dolgosrochnykh raskhodnykh obyazatel'stv [On uncertainty in financing of long-term expenditure commitments]. *Finansy = Finance*, 2011, no. 1, pp. 10–13.
6. Il'in V.V. Riski finansovoi ustoichivosti sotsial'nykh raskhodov [Risks of financial sustainability of social spending]. *Byudzheth = Budget*, 2013, no. 2, pp. 78–83.
7. Klepach A., Kuranov G. O tsiklicheskiykh volnakh v razvitii ekonomiki SShA i Rossii (voprosy metodologii i analiza) [Cyclical waves in economic development of the United States and Russia (issues of methodology and analysis)]. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 11, pp. 4–33.
8. Kudrin A. Vliyanie dokhodov ot eksporta neftegazovykh resursov na denezhno-kreditnyuyu politiku Rossii [The influence of oil and gas exports on Russia's monetary policy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 3, pp. 4–19.
9. Kudrin A. Mekhanizmy formirovaniya neneftogazovogo balansa byudzheta Rossii [The mechanisms of forming of Russia's non-oil-and-gas budget balance]. *Voprosy Ekonomiki*, 2006, no. 8, pp. 4–16.

10. Kudrin A., Gurvich E. Novaya model' rosta dlya rossiiskoi ekonomiki [A new growth model for the Russian economy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2014, no. 12, pp. 4–36.

11. Kudrin A., Gurvich E. Starenie naseleniya i ugroza byudzhnogo krizisa [Population aging and risks of budget crisis]. *Voprosy Ekonomiki*, 2012, no. 3, pp. 52–79.

12. Mitchell W.C. *Ekonomicheskie tsikly: problema i postanovka* [Business Cycles: The Problem and its Setting]. Moscow, Leningrad, Gosizdat Publ., 1930, 503 p.

13. Serdyukova N.A., Il'in V.V. K voprosu ob effektivnosti pensionnoi reformy [On efficiency of the pension reform]. *Finansy = Finance*, 2007, no. 5, pp. 47–51.

14. Serdyukova N.A., Il'in V.V. Sistemnyi podkhod k otsenke finansovykh riskov [The systems approach to financial risk assessment]. *Finansy = Finance*, 2008, no. 1, pp. 68–72.

15. Yasin E.G. et al. Sostoitsya li novaya model' ekonomicheskogo rosta v Rossii? [Will a new model

of economic growth take place in Russia?]. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 5, pp. 4–39.

16. Herber B.P. *Modern Public Finance*. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin Inc., 1983.

17. Stiglitz J.E. *Economics of the Public Sector*. 2nd ed. N.Y., W.W. Norton & Company, 1988, 823 p.

18. Musgrave R.A. *The Theory of Public Finance*. N.Y., McGraw-Hill Book Co., 1959, pp. 73–78.

19. Musgrave R.A., Musgrave P.B. *Public Finance in Theory and Practice*. N.Y., McGraw-Hill Book Co., 1989, 627 p.

20. Blanchard O., Dell'Araccia G., Mauro P. Re-thinking Macroeconomic Policy. *IMF Staff Position Note*, SPN 10-03, February 12, 2010.

Vladimir V. IL'IN

State Research Institute of System Analysis
of Account Chamber of Russian Federation, Moscow,
Russian Federation
vladimir_v_ilyin@hotmail.com