

АНАЛИЗ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2020 Г.

УДК 336.1

Михаил Сергеевич Гордиенко,
старший преподаватель кафедры
финансов и налогообложения Москов-
ского государственного университета
экономики, статистики и информатики
(МЭСИ)
Тел. (495) 442-72-98
Эл. почта: MSGordienko@mesi.ru

В статье рассматриваются направле-
ния перспективного развития бюджет-
ной политики Российской Федерации
исходя из анализа её основных струк-
турных элементов (доходов, расходов,
бюджетного сальдо и государственного
долга). Проведенный анализ позво-
ляет сформировать представление о
текущей ситуации в сфере бюджета
государства, а также выработать про-
гнозную мониторинговую информацию
о состоянии качества бюджетной поли-
тики России на период до 2020 года.

Ключевые слова: бюджетная поли-
тика, федеральный бюджет, плано-
вые бюджетные документы, доходы,
расходы, дефицит, долг, стратегия,
прогноз, бюджетное правило, сек-
вестр, ручное управление.

Mikhail S. Gordienko
Senior Lecturer, Department of Finance
and Taxation, Moscow State University
of Economics, Statistics and Informatics
(MESI)
Tel. (495) 442-72-98
E-mail: MSGordienko@mesi.ru

ANALYSIS OF BUDGET POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION UNTIL 2020

This article discusses the direction of
long-term development budget policy
of the Russian Federation based on its
analysis of the main structural elements
(income, expenditure, budget balance and
public debt). The analysis allows to form
an idea of the current situation in the state
budget, as well as to develop a predictive
monitoring information on the state of the
quality of fiscal policy in Russia for the
period up to 2020.

Keywords: fiscal policy, the federal
budget, the planned budget documents,
revenues, expenditures, deficit, debt,
strategy, outlook, fiscal rule, sequestra-
tion, manual control.

1. Введение

Мировой финансовый и экономический кризис 2008 г. способствовал переосмыслению роли и функционала бюджетной политики в финансовой и экономической политике государства как в России, так и за рубежом. В острый кризисный период бюджетная политика Российской Федерации была важнейшим инструментом стабилизации экономической и финансовой системы, а также социальной ситуации в стране.

В посткризисный период, в условиях низких темпов роста как отече-
ственной, так и глобальной экономики все большее количество различных
стран мира уже столкнулось или сталкивается с бюджетным дефицитом.
Российский бюджет не является исключением, что вызывает необходимость
экономии бюджетных средств при важности достижения максимального
мультипликативного экономического и социального эффекта от используе-
мых финансовых ресурсов государства.

На этом фоне значительно усилилась задача повышения эффективности
управления финансовыми ресурсами бюджета государства. Задача эффек-
тивности управления финансовыми ресурсами бюджета всегда сохраняла
первостепенный характер, однако, после кризисных процессов 2008 г.
возникла необходимость существенного качественного изменения в этом
направлении. Уже в 2009 г. эта задача нашла свое отражение в Бюджетном
послании Президента [1], а также была обозначена в ряде нормативно-пра-
вовых актов государственно-управленческого характера, разработанных для
применения как на федеральном [2], так и на региональном [3] уровнях.
Однако при таком многообразии разработанных методик на сегодняшний
день не существует мониторингового показателя важнейшего звена госу-
дарственных финансов – бюджетной политики, отсутствует максимально
объективный индикатор её качества. Таким образом, цель статьи – пред-
ставление мониторинговой информации о состоянии качества бюджетной
политики России до 2020 года.

2. Оценка качества текущей бюджетной политики Российской Федерации.

В основу рассмотрения бюджетной политики посткризисного периода
и перспектив её развития положим авторскую методику оценки качества
бюджетной политики [4]. Для более детального изучения важнейших со-
ставных частей бюджетной политики, а также влияющих на них факторов
модифицируем методику. Проведём структурную декомпозицию итогового
показателя качества на его базовые составные части: качество бюджетной

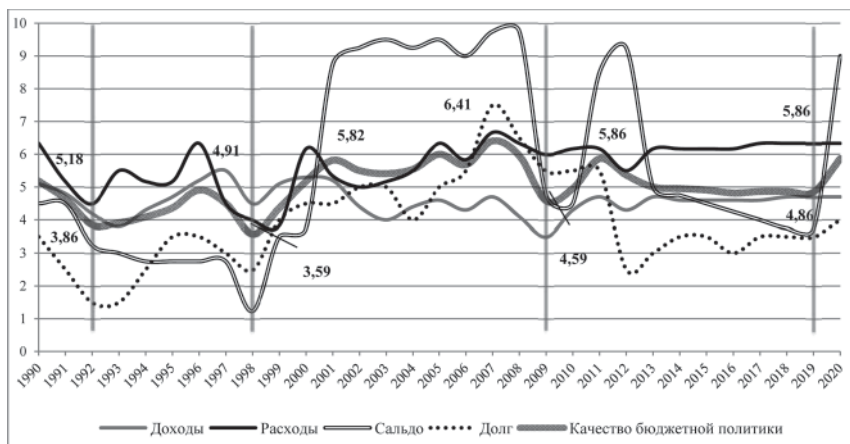


Рис. 1. Структурная декомпозиция показателя качества бюджетной политики России в 1990–2020 гг., баллов

политики в области доходов, расходов, управления бюджетным сальдо и госдолгом в современном и перспективном периоде с 1990 по 2020 годы на основе плановых данных «Стратегии-2020».

Итоговые расчётные данные представлены на рисунке 1, из которого видно, что общий показатель качества бюджетной политики имеет четыре отрицательных экстремума в анализируемом периоде. Три из них уже пройдены и являются частью накопленного практического опыта.

Первый качественный минимум в 3,86 балла связан с тем, что начиная с 1992 г. стал проводиться курс на либерализацию финансово-экономической модели государства, способствовавший активному встраиванию России в глобальную рыночную систему, запуская механизмы адаптации и реструктуризации экономики страны путём её деиндустриализации. Роль бюджетной политики резко сократилась, сохранив за собой преимущественно функцию исполнения конституционно закреплённых социальных обязательств государства. Стимулирование экономики посредством государственной финансовой системы носило эпизодический, локальный характер, уступая место главному движущему элементу — свободным рыночным отношениям. Приведённые факты подтверждаются структурными показателями качества бюджетной политики.

Наименее качественной в 1992 – 1993 гг. была бюджетная политика в сфере управления государственным долгом, оцениваемая в минимальные для современной России 1,50 балла. Это вызвано значительным вариативным увеличением совокупного объёма госдолга, а также его резким ростом по отношению к размерам доходов бюджета. При этом рост поступления доходов отставал и не покрывал рост расходов из-за значительной взаимной синхронизации прироста их объёмов. Всё это вызывало дефицитный характер бюджета и было следствием снижения качества бюджетной политики в области управления бюджетным сальдо до 3,25 балла. Детальное рассмотрение показателя качества бюджетной политики в сфере получения доходов свидетельствует о его снижении до 3,80 балла к 1993

г. вследствие отрицательной динамики входящих в него структурных показателей: увеличения вариативности и тем самым дестабилизации поступления доходов; роста возмездных поступлений и увеличения издержек исполнения обязательств по ним; увеличения поступлений узконаправленных целевых доходов, сокращавших возможность бюджетного маневрирования.

В дальнейшем показатель качества бюджетной политики и входящие в него структурные показатели росли вплоть до 1996 г., отражая кратковременную стабилизацию ситуации в бюджетной сфере.

В 1996 г. правительство начинает активно и безответственно использовать долговые инструменты в ситуации, когда объективно отсутствовала возможность своевременного исполнения долговых обязательств, что, в конечном счете, привело к одному из самых тяжёлых финансово-экономических кризисов России 1998 г. Это подтверждается абсолютным историческим минимумом в 3,59 балла показателя качества бюджетной политики. Наихудшими в этот период были направления бюджетной политики в области управления государственным долгом (2,50 балла) и дефицитом бюджета (1,25 балла). Дефицит сохранялся длительное время, покрываясь преимущественно за счёт заёмных источников. Произошла значительная рассинхронизация доходов и расходов бюджета в сторону резкого увеличения размера последних. Бюджетная политика в сфере управления доходами и расходами бюджета оценивается в 1998 г. в 4,50 и 4,00 балла соответственно.

Постепенная стабилизация ситуации в экономической и финансовой сфере выразилась в плавном росте показателя качества бюджетной политики с 3,89 баллов в 1998 г. до 5,82 баллов к 2001 г. Прежде всего, была качественно пересмотрена бюджетная политика в области управления бюджетным сальдо и государственным долгом. По первому направлению ставилась жёсткая задача выйти на бездефицитный бюджет практически любой ценой, в том числе и путём оптимизации социальных обязательств, например, посредством «монетизации льгот». По второму направлению правительство начало

проводить ответственную и прагматичную политику, направленную на постепенное плановое сокращение государственного долга как по внутренним, так и по внешним обязательствам. В области доходов и расходов также проводилась систематизация и совершенствование существующих положений.

В период с 2001 по 2008 гг. произошла значительная стабилизация и рост качества бюджетной политики до исторического максимума в 6,41 балла в конце периода. Это связано с поступлением избыточного количества финансовых ресурсов, вызванного ростом цен на энергоносители и сырьё — важнейших экспортных активов Российской Федерации. Стабильно профицитный бюджет позволил: рассчитаться со значительным объёмом внешнего долга; повысить расходные обязательства государства как чисто социальные, так и стимулирующе-модернизационные (национальные проекты, федеральные целевые программы, локальные инвестиционные проекты с участием государства и др.); проводить бюджетную реформу, направленную на повышение качества разработки и реализации бюджетной политики в целом.

Однако в этот благоприятный период избыточные финансовые ресурсы не использовались государством в качестве одного из стимулирующих инструментов отечественной экономики, для целей её глубокой реиндустриализации и диверсификации. Модернизация заявлялась, её необходимость достаточно объективно оценивалась, однако добиться существенных изменений и достичь намеченных целей так и не удалось — глубоко интегрированная в мировое глобальное сообщество Россия погрузилась в мировой финансовый и экономический кризис 2008 г.

Под воздействием кризиса 2008 г. роль бюджетной политики невольно возросла, причём такая тенденция наблюдалась не только в России, но и за рубежом. Особенно в острый кризисный период 2008 – 2010 гг. именно бюджетное регулирование стало ключевым инструментом стабилизации макроэкономической политики государства, имеющей своей целью поддержание стабильной социально-экономической

ситуации, стимулирование максимально возможного экономического роста и противодействия кризисным явлениям. Негативное кризисное воздействие и экстренный характер реализуемых мер, безусловно, отразились на показателе качества бюджетной политики, который установил третий исторический минимум и составил 4,59 балла в 2009 г. Это произошло за счёт резкого сокращения доходной части бюджета и такого же резкого роста долговых обязательств государства. Качество бюджетной политики в этих сферах в 2009 г. оценивается в 3,50 балла и 4,50 балла соответственно.

Корректировка роли бюджетной политики и её функций в посткризисный период 2008 – 2010 гг. прошла в чрезвычайном режиме «ручного управления». «Острый период» прошёл, и пришло благоприятное время, когда необходимо скорректировать экономический курс, вернуться к положительному опыту государственного регулирования экономических процессов при помощи бюджетной политики. Она, в свою очередь, должна опираться на научно обоснованные теоретические аргументации, а также практически проверенные тенденции и объективные показатели, детально проработанные и сформированные научным и экспертным сообществом в интересах государства.

Такая работа была проведена различными научными и экспертными центрами, но базовым документом правительства была принята в 2011 г. «Стратегия» является основой большинства кратко- и среднесрочных нормативно-правовых актов, а также в ней приведён единственный на сегодняшний день долгосрочный прогноз параметров бюджетной системы и бюджетной политики РФ до 2020 г.

Необходимо отметить, что до 2011 г. наблюдается стабилизация качества бюджетной политики, выраженная в росте совокупного показателя до 5,86 балла. Однако в дальнейшем он начал сокращаться относительно своего исторического максимума с 5,86 балла до 5,00 баллов прошедшего 2013 г., что произошло за счёт некоторого увеличения объёмов госдолга, а также негативного характера бюджетного

сальдо. Дефицит бюджета был подтверждён в 2010 и 2012 гг., а также в 2013 г. Сократились показатели качества бюджетной политики в сфере доходов и расходов. При этом ещё более проблемными выглядят перспективные показатели качества бюджетной политики, подготовленные на основе данных «Стратегии-2020».

Исходя из прогнозных показателей «Стратегии-2020», агрегирующий показатель качества бюджетной политики должен сократиться к 2015 г. и вплоть до 2019 г. находиться в диапазоне 4,82–4,91 балла, причём такой уровень «ниже среднего» соответствует, например, уровню 1996 г. Возвращение к текущему уровню качества в 5,86 балла запланировано только в 2020 г., то есть фактически развитие исследуемой сферы отсутствует.

3. Качество бюджетной политики Российской Федерации в долгосрочном периоде.

Рассмотрим более детально структуру показателя качества на долгосрочную перспективу и представим те меры совершенствования бюджетной политики, которые объективно вытекают из его структурных показателей.

Наихудшие показатели имеет бюджетная политика в области управления государственным долгом, которые первоначально снижаются к 2016 г. до 3,00 баллов, но в дальнейшем медленно стремятся к 4,00 баллам в 2020 г. Такая динамика показателя связана со значительным плановым увеличением госдолга и с возникающими трудностями по его погашению вследствие сокращения плановых доходов бюджета. Для повышения качества по этому направлению необходимо удерживание стабильной и плавной динамики изменения объёмов государственного долга для проведения наиболее взвешенной долговой политики, а также сохранение объёма госдолга на уровне, соответствующем его покрытию из бюджетных источников, что важно с точки зрения финансового суверенитета страны.

Показатель качества бюджетной политики в области управления бюджетным сальдо сокращается с 4,95 балла в 2014 г. до 3,50 балла в 2019 г. Это связано с ростом объёмов дефи-

цита бюджета за счёт растущих расходов, покрытие которых доходами запланировано лишь в 2020 г. Для повышения качества по этому направлению необходимо: поддержание стабильности бюджетного сальдо; достижение профицитности сальдо, необходимого для экономического и социального развития государства; сокращение дефицитного сальдо при его наличии; поддержание максимально синхронного прироста объёмов доходов по отношению к приросту расходов бюджета.

Показатель качества бюджетной политики в области доходов оценивается практически неизменной величиной на всем плановом периоде 4,70 балла. Тем не менее показатель достаточно низкий, в связи с чем необходимо: поддержание предельного уровня и стимулирование роста дополнительных объёмов налоговых доходов в общей структуре доходов бюджета по сравнению с объёмом неналоговых поступлений при сохранении адекватной налоговой нагрузки на налогоплательщиков; стимулирование положительной динамики количества внутренних источников доходов в структуре доходов бюджета и условий их экономического развития по сравнению с внешними источниками поступлений; поддержание устойчивого роста объёмов обязательных поступлений, обеспечивающих стабильное исполнение бюджета по сравнению с добровольными платежами; сохранение устойчивого роста объёмов как безвозмездных, так и возмездных поступлений в бюджет в целях общей устойчивости бюджетной системы; стимулирование роста объёмов как общих доходов, так и целевых поступлений в бюджет; сохранение стабильных статей доходов, сокращение нестабильных доходных источников бюджета; увеличение возобновляемых статей доходов, сокращение невозобновляемых доходных источников; поддержание общей стабильной и плавной динамики роста доходов; стимулирование и поддержание растущих статей доходов бюджета; поддержание сбалансированности совокупной налоговой нагрузки на налогоплательщиков путём минимизации полярности доходных источников.

Показатель качества бюджетной политики в области расходов имеет наиболее высокий оценочный коридор 6,17–6,33 балла в 2013–2020 гг. Несмотря на это сохраняется значительное количество проблем, которое возможно решить посредством: стимулирования и поддержания роста необходимых расходов при сокращении второстепенных бюджетных трат; максимизации капитальных расходов бюджета по сравнению с текущими расходами в сложившейся экономической ситуации; максимизации детально проработанных, спланированных обыкновенных расходов при предельно возможной минимизации чрезвычайных неплановых расходов; стимулирования непроцентных и минимизации процентных расходов в структуре бюджета; поддержания стабильной и плавной динамики роста расходов; поддержания сбалансированности расходных обязательств путём минимизации полярности объёмов расходных направлений.

По итогам проведённого анализа необходимо отметить, что полученные на его основе показатели качества бюджетной политики до 2020 г. сигнализируют о негативных тенденциях в исследуемой сфере государственных финансов в долгосрочном периоде: может произойти повтор пройденных ошибок на фоне отсутствия запланированного развития. Возникновение трудностей в бюджетной и шире – финансовой системе Российской Федерации связано, по мнению автора, с экономической политикой государства.

Необходимо отметить, что после кризиса 2008 г. экономическое развитие России замедляется: первоначальный прогноз в 2,5% роста ВВП к концу 2014 г. понижен до 0,5–1,5% [7]. И это происходит на фоне сохраняющихся относительно стабильных внешних условий. Замедление в большей степени обусловлено фундаментальными факторами – технологическими, ограничивающими рост производства (износ основных фондов; общая технологическая отсталость; нехватка квалифицированных кадров и др.) и институциональными, ограничивающими рост эффективности в условиях рыночной экономики

(недостаток конкуренции; высокие издержки ведения бизнеса; низкое качество госуправления; избыток бюрократического регулирования и др.).

4. Сценарии стимулирующего воздействия бюджетной политики на экономику Российской Федерации

Экономистами профильных государственных ведомств, а также научным и экспертным сообществом были разработаны сценарии стимулирующего воздействия на экономику страны с различным комбинационным использованием элементов бюджетной политики (рис. 2).

1. Инерционный сценарий – продолжение нынешней консервативной бюджетной политики, с опорой на технологические факторы модернизации. Основная цель – поддержание макроэкономической стабильности и минимизация рисков бюджетного дефицита. Основной объём доходов, по сценарию, поступает от преобладающих в настоящее время сырьевых статей, рост расходов сдерживается недопущением чрезмерной денежной эмиссии, а также соблюдением принятого бюджетного правила, предусматривающего накопление Резервного фонда до уровня 7% ВВП. В совокупности эти меры, по мнению их авторов, направлены на сдерживание роста инфляции.

2. Инновационный сценарий с консервативной бюджетной поли-

тикой – отличается от предыдущего сценария тем, что должен поддерживать институциональные преобразования, цель которых – создание положительной динамики основных индикаторов развития рыночных отношений, к которым относятся: улучшение инвестиционного климата, стимулирование предпринимательства, повышение качества государственного управления и др., «формирование новых институтов должно быть ядром предстоящей работы» [8]. Эффект от реализации этого сценария предполагается только при значительных масштабах институциональных преобразований, охватывающих в том числе правовую и политическую сферу.

3. Сценарий форсированного развития предполагает изменение макроэкономических параметров и существенный рост валового накопления до 30–33% ВВП против нынешних 20% без гарантий роста эффективности с одновременным сокращением численности работников [5]. Этот сценарий охватывает и все институциональные реформы инновационного сценария.

4. Экспансионистский сценарий с предельно стимулирующей бюджетной политикой – наиболее рискованный, однако, вероятно, и наиболее действенный вариант. Для развития отечественной экономики и ускорения темпов роста ВВП предполагается достаточно резкий разворот бюджетной политики в це-



Рис. 2. Позиционирование основных сценариев экономического развития в зависимости от характера побуждающих факторов и вида бюджетной политики

лях активизации её инвестиционной функции, направленный на увеличение госинвестиций и удешевление кредитов. Так как частные инвестиции растут в России очень медленно – в январе 2013 г. инвестиции в основной капитал выросли всего на 1,1% [6], то основная роль отдается государственным инвестициям, при этом масштабы их применения должны быть соответствующими темпам роста экономики на 5–6% в год.

Эти меры потребуют пересмотра «бюджетного правила», по которому производятся отчисления нефтяных доходов в резервные фонды. Полученные средства предполагается направить на инвестиции, например на реализацию масштабных инфраструктурных проектов, являющихся хорошим инструментом для стимулирования экономического роста не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе. При этом предполагается: не ограничивать денежное предложение; не привязывать эмиссию к приросту валютных резервов; не завышать процентные ставки по сравнению с почти всегда более низкой рентабельностью внутренне ориентированных отраслей. При реализации данного сценария не исключаются бюджетный дефицит и денежная эмиссия, так как предполагается, что достигаемый рост выпуска окупит расходы. Снижение банковских ставок должно сделать более доступными кредитование, что положительно отразится на стимулировании частных инвестиций. Зарубежный опыт говорит о том, что многие страны активно используют стимулирующую бюджетную политику в области расходов для ускорения собственного экономического роста.

5. Заключение

Проведение декомпозиции показателя качества бюджетной политики для оценки прогнозных параметров бюджетной политики на основе данных «Стратегии-2020» доказало возможность её применения в качестве одного из инструментов финансового менеджмента по предварительному мониторингу финансовых показателей нормативно-правовых актов государства. Посредством ана-

лиза полученных результатов определены направления и перспективы долгосрочного развития бюджетной политики.

Современная и прогнозируемая бюджетная политика Российской Федерации имеет значительное количество проблем при достаточном количестве финансовых ресурсов и возможности выбора модели её дальнейшего перспективного развития. Именно в пользу усиления роли государства в экономике посредством бюджетной политики, особенно в условиях глобализации, говорят результаты данного исследования. Курс радикальной либерализации экономики не достиг долгосрочных устойчивых показателей развития государства. В целях предотвращения возможных катастрофических последствий очередного мирового экономического кризиса и защитить экономику государства, необходимы энергичные шаги по корректировке финансово-экономического курса страны.

Литература

1. О бюджетной политике в 2010–2012 годах: бюджетное послание Президента Российской Федерации от 25.05.2009 г. [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
2. Об организации и проведении мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов РФ: распоряжение Правительства РФ от 15.06.2009 № 806-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
3. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 и др. [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
4. Гордиенко М.С. Бюджетная политика России: эволюционное развитие, оценка качества: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Гордиенко Михаил Сергеевич. – М., 2014. – 251 с.
5. Мау В.А. Между модернизацией и застоем: экономическая политика 2012 года // Вопросы экономики. – 2013. – № 2. – С. 18.

6. Пичугина Д. МВФ советует России жестко соблюдать бюджетное правило. // Независимая газета. 21.02.2013.

7. Российская экономика замедляется вслед за мировой – минэкономразвития понизило прогноз по росту ВВП на 2014 год с 2,5% до 0,5–1,1%. URL: <http://www.rg.ru/2014/04/22/vvp.html>

8. Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В., Якобсон Л.И., Яковлев А.А. Состоится ли новая модель экономического роста в России? – М., Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – С. 29.

References

1. On the fiscal policy in 2010–2012: the budget message of the President of the Russian Federation of 25.05.2009 [electronic resource] // Access from system «Consultant Plus».
2. On the organization and monitoring processes in the real economy, the financial-banking and social subjects of the Russian Federation: the disposal of the Government of the Russian Federation of 15.06.2009 № 806-p [electronic resource] // Access from system «Consultant Plus».
3. An estimate of the performance of executive authorities of the Russian Federation Presidential Decree of 21.08.2012 № 1199 et al. [Electronic resource] // Access from system «Consultant Plus».
4. Gordienko M.S. Budgetary Policy in Russia: the evolutionary development, quality assessment: dis. kan. ekon. auk: 08.00.10. – M., 2014. – 251 p.
5. Mau V.A. Between modernization and stagnation: Economic Policy 2012 // Voprosy ekonomiki. – 2013. – № 2. – S. 18.
6. Pichugina D. IMF warns Russia to strictly observe fiscal rule. Nezavisimaya Gazeta. 02.21.2013.
7. The Russian economy is slowing after the world – Ministry of Economic Development has downgraded GDP growth forecast for 2014 from 2.5% to 0.5–1.1%. URL: <http://www.rg.ru/2014/04/22/vvp.html>
8. Yasin E.G., Akindinova N.V., Yakobson L.I., Yakovlev A.A. Will there be a new model of economic growth in Russia? Izd. dom Vysshej shkoly ekonomiki, 2013. – S. 29.