

Особенности реализации антикризисного потенциала бюджетно-налоговой политики в Российской Федерации в условиях глобального финансового кризиса

© 2011 А.А. Земцов

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье рассматривается теоретическая проблема повышения эффективности фискальной политики государства в Российской Федерации в условиях кризиса, подобного современному, и посткризисного развития. Помимо функций государства и источников их финансирования за счет налоговых и неналоговых доходов, рассматривается возможность изменения модели финансирования деятельности государства путем увеличения отдачи от собственности в руках государства и изменения на этой основе соотношения между налоговой и неналоговой составляющими доходов бюджета государства.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика государства, налоговые и неналоговые доходы, государственная собственность, антикризисный потенциал фискальной политики государства.

Неутешительные экономические итоги финансового кризиса 2008-2009 гг. в России напрямую связаны с неэффективной реализацией мер по бюджетной поддержке экономики, медленным исполнением федерального бюджета. Действительно, наблюдается значительное увеличение федеральных расходов. Только за 5 месяцев 2009 г. они увеличились (в номинальном выражении) на 730 млрд. руб., или на 30 % по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. Дефицит бюджета составил почти 0,5 трлн. руб., тогда как год назад федеральный бюджет был исполнен с профицитом в 1,3 трлн. руб.¹

Мировой кризис оказал негативное влияние на поступления доходов федерального бюджета, которые с октября 2008 г. начали неизменно сокращаться. При этом не только упали поступления нефтегазовых доходов, напрямую зависящих от цен на нефть, но и заметному снижению вследствие общего ухудшения показателей экономической деятельности в стране подверглись нефтегазовые доходы.

По оценкам Федерального казначейства, доходы федерального бюджета за январь - декабрь 2009 г. составили 18,8 % валового внутреннего

продукта (ВВП), что на 3,7 процентного пункта (п.п.) ВВП ниже значения в 2008 г., при этом расходы превысили уровень прошлого года на 6,4 п.п. ВВП и достигли отметки в 24,7 % ВВП. Ключевой причиной сокращения объема доходов федерального бюджета в рассматриваемом периоде как в абсолютном, так и в относительном выражении по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. стало сокращение доли нефтегазовых доходов в бюджете. При этом если объем поступлений НДПИ и доходы от внешнеэкономической деятельности непосредственно зависели от динамики мировых цен на углеводороды, а также от темпов их добычи и уровня обменного курса рубля, то размеры структурных (ненефтегазовых) поступлений обуславливались сложившимся состоянием национальной экономики.

Доходы федерального бюджета без учета совокупных инвестиционных доходов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (ФНБ) в размере 205,1 млрд. руб. и 63,4 млрд. руб., соответственно, зачисленных в бюджет в январе 2009 г., а также процентов по депозитам ФНБ в ВЭБе в объеме 4,1 млрд. руб. оказались существенно ниже доходов 2008 г. (см. табл. 1).

Таблица 1. Основные параметры федерального бюджета РФ в 2008-2009 гг.*

	2008 г.		2009 г.		% к бюджетной росписи	Отклонение	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП		млрд. руб.	п.п. ВВП
Доходы	9274,1	22,5	7336,8	18,8	109,3	-1937,3	-3,7
В том числе:							
нефтегазовые доходы	4389,4	10,6	2983,9	7,6	145,1	-1405,5	-3,0
Расходы	7566,6	18,3	9636,8	24,7	97,0	2070,2	-6,4
Профицит (дефицит) федерального бюджета	1707,5	4,2	-2300,0	-5,9	78,1	-4007,6	-10,1
Нефтегазовый дефицит	-2681,9	-6,5	-5283,9	-13,5	95,7	-2628,2	-7,0
Оценка ВВП	41 256,0		39 016,1				

* База данных Министерства финансов РФ, ИЭПП.

Источник. Составлено по данным Министерства финансов РФ, ИЭПП.

Основной причиной существенного роста расходов федерального бюджета стала необходимость реализации стимулирующих мер, направленных на сглаживание негативного эффекта от мирового финансового кризиса и связанных с этим экономических и социальных последствий. Особо следует отметить, что наряду с бюджетным финансированием для реализации антикризисной программы Правительство РФ активно использовало квазибюджетные источники, в частности, средства Центрального банка Российской Федерации, внебюджетных фондов, госкорпораций, налоговые кредиты и пр.

В результате расширения объемов финансирования из федерального бюджета в 2009 г. при сохранении начавшейся в 2008 г. негативной динамики сокращения поступлений бюджетных доходов федеральный бюджет за 2009 г. был исполнен с дефицитом в 5,9 % ВВП при размере нефтегазового дефицита в 13,5 % ВВП.

Финансирование масштабных мероприятий по поддержке экономики страны без привлечения внешних заимствований стало возможно благодаря накопленным в период экономического роста финансовым резервам. Именно средства нефтегазовых фондов фактически стали основными источниками обеспечения сбалансированности федерального бюджета в 2009 г. Как видно из табл. 2, на финансирование бюджетных расходов было выделено из Резервного фонда порядка 3,0 трлн. руб. Данное обстоятельство позволяет констатировать, что идея формирования нефтегазовых фондов полностью оправдала себя и может быть занесена в актив проводимой в стране бюджетной политики.

Однако в условиях кризиса в России роль структурной составляющей доходов в бюджете всех уровней органов власти падает, следователь-

но, только конъюнктурная составляющая оказывается приоритетной в формировании доходных параметров государства. Однако этот фактор является внешним и не может обеспечить стабильность финансовой базы бюджетов органов власти, тем более учитывая глобальную экономическую неопределенность в странах мира². Следовательно, возникает проблема поиска более стабильных источников доходов бюджетов в качестве основы эффективной бюджетно-налоговой политики с большим антикризисным потенциалом.

Массированные фискальные меры антикризисной нацеленности в России не смогли нивелировать негативную макроэкономическую динамику: ВВП снизился по сравнению с 2008 г. на 7,9 %. При этом особенно пострадала его инвестиционная составляющая. Инвестиции в основной капитал упали на 17 %, строительство и обрабатывающие производства - на 16 %, хотя в 2007 г. и на протяжении ряда предыдущих лет эти параметры экономики имели опережающую динамику по сравнению с ВВП.

Резко, на 21 %, сократились иностранные инвестиции, а по сравнению с 2007 г., когда их приток был максимальным, - почти на треть (на 32 %). Позитивные структурные сдвиги, признаки которых начинали появляться в конце периода роста, сошли на нет. Высокие темпы были в то время присущи и потребительскому спросу, отражавшемуся в динамике реальных располагаемых доходов населения, заработной платы, розничного товарооборота. В кризисный год этот спрос тоже упал, хотя и меньше, чем ВВП. Только реальные располагаемые доходы, по данным статистики, сохранили небольшой рост - на 1,2 % - в основном благодаря повышению пенсий; средняя реальная начисленная заработная плата сни-

Таблица 2. Динамика формирования и использования нефтегазовых фондов в 2009 г., млрд. руб.

Наименование показателя	Остатки средств фондов на конец 2008 г.*	Поступили за 2009 г.		Использовано за 2009 г. на:		Остатки средств фондов на конец 2009 г.*
		нефтегазовые доходы	доходы от управления средствами	обеспечение сбалансированности федерального бюджета	обеспечение нефтегазового трансферта	
Резервный фонд	4027,6 (9,8 % ВВП)	488,5	205,0	2964,8	179,4	1830,5 (4,7 % ВВП)
Фонд национального благосостояния	2584,5 (6,3 % ВВП)	-	92,5	-	-	2769,0 (7,1 % ВВП)
Итого	6612,1 (16,0 % ВВП)	448,5	297,5	2964,8	179,4	4599,5 (11,8 % ВВП)

* Остатки пересчитаны по курсу на 1 января 2009 г. и 1 января 2010 г., соответственно.

Источник. Федеральное казначейство.

зилась на 2,8 %, оборот розничной торговли - на 5,5 %. Особенно резко обрушился внешне-торговый оборот: экспорт - на 39,1 %, импорт - на 36,4 %. Промышленность упала - главным образом, за счет обрабатывающих производств - на 10,8 %.

Инфляция опустилась до самых низких значений за период после кризиса 1998 г. и составила 8,8 %, что чуть ниже, чем в 2006 г., когда она впервые за это время достигла однозначной величины в 9 %. Цены производителей с наступлением острой фазы кризиса в конце 2008 г. стали падать (декабрь к декабрю на 7 %), чтобы хоть как-то расширить спрос, но в 2009 г. началось их устойчивое повышение, опередившее рост индекса потребительских цен и составившее к концу года 13,9 %.

Практически за весь период экономического роста удавалось обеспечивать профицит государственного бюджета, который являлся важным фактором макроэкономической стабильности. В кризисный 2009 г. его сменил значительный дефицит, составивший по федеральному бюджету 5,9 %, а по консолидированному 6,2 % ВВП. На финансирование дефицита бюджета была направлена значительная часть Резервного фонда, который сократился с 4,03 до 1,83 трлн. руб., или на 55 %. Фонд национального благосостояния удалось сохранить, его объем даже немного увеличился. Другую основу макроэкономической устойчивости составляло положительное сальдо платежного баланса, определяемое преимущественно положительным итогом торгового баланса. В 2009 г., несмотря на существенный спад экспорта и импорта, положительное сальдо торгового баланса сохранилось на весьма приличном уровне в 112,1 млрд. долл., хотя оно и снизилось немногим более чем на треть по сравнению с максимальной величиной, достигнутой за всю нашу историю в 2008 г., и было обеспечено благодаря вновь начавшемуся росту мировых цен на нефть.

В целом же, можно сказать, что утверждение о том, что рост и падение российской экономики в существенной мере зависят от уровня и динамики цен мирового рынка на продукцию российского сырьевого экспорта, имеет под собой основания, если не понимать эту зависимость механически. Влияние происходит в основном не непосредственно, а через перераспределительные механизмы финансовой системы и зависит от многих факторов, связанных в том числе с поведением экономических субъектов. Соответственно, и мера этого влияния определяется сложным переплетением факторов, а не прямолинейно: выше цены - больше зависимость.

Для реализации принятых антикризисных мер утвержденные ранее бюджетные расходы были снижены на 943,3 млрд. руб., но высвобожденных средств не хватило, и с их учетом на финансирование мероприятий по противодействию кризису было направлено 1,61 трлн. руб.

Расходование Резервного фонда на финансирование дефицита федерального бюджета составило 2964,8 млрд. руб., в итоге его размер уменьшился с конца 2008 г. по конец 2009 г. более чем наполовину - с 4027,6 млрд. руб. (9,8 % ВВП) до 1830,5 млрд. руб. (4,7 % ВВП). Фонд национального благосостояния немного подрос: с 2584,5 млрд. руб. (6,3 % ВВП) до 2769 млрд. руб. (7,1 % ВВП). Общий размер этих фондов сократился за год с 16 до 11,8 % ВВП. По оценкам, Резервный фонд может быть исчерпан в 2010 г.

Все сказанное особенно остро ставит вопрос о перспективах бюджетной политики и необходимости снижения дефицита для сохранения макроэкономической устойчивости в стране. Трехлетний федеральный бюджет на 2010-2012 гг. нацеливает на решение этих задач. В указанный период ожидается дальнейшее сокращение поступлений в бюджет до 15 % ВВП к 2012 г., что потребует жесткой политики противодействия росту расходов при повышении их эффективности. Ориентир состоит в снижении относительного уровня расходов с почти 23 % ВВП в 2010 г. до 18 % в 2012 г. В этом случае уровень дефицита удастся ограничить 3-5 % ВВП, что является достаточно типичным для многих стран. Можно напомнить, что в свое время условием вступления страны в ЕС был бюджетный дефицит не выше 3 % ВВП, хотя кризис опрокинул это ограничение.

На основании приведенных выше данных заключаем, что лишь немногим больше 10 % фискальных мер антикризисной направленности в России можно оценить в качестве имевших сильный эффект на стадии кризиса, примерно 30 % носили умеренный антикризисный эффект, а около 60 % мер были низкоэффективными. В число мер с сильным антикризисным эффектом попали как меры прямой помощи предприятиям (государственные гарантии по кредитам), так и некоторые меры таможенной политики (отдельные протекционистские меры), меры по регулированию деятельности субъектов естественных монополий, ряд мер налоговой политики. В то же время следует отметить, оценка эффекта далеко не всегда коррелировала с масштабом ресурсов, выделяемых государством на реализацию той или иной меры.

Заметим, что *меры с сильными антикризисными эффектами чаще имеют высокие риски не-*

эффективного администрирования, чем меры с относительно слабыми эффектами. Среди мер со слабыми антикризисными эффектами высокие риски администрирования характерны для 30 % мер, для мер с умеренными эффектами - для 43 %, а для мер с большим антикризисным эффектом - 57 %.

Представляется важным, что *большинство мер с существенным антикризисным эффектом носят компенсационный характер* (смягчают последствия кризиса), но практически нет мер, мотивирующих предприятия к реализации активной политики (технологической модернизации, диверсификации производства, освоению новых рынков и т.п.).

В условиях неустойчивой макроэкономической динамики в России и в странах мира проблема эффективной фискальной политики приобретает важное практическое значение.

В условиях посткризисного развития и, соответственно, необходимости поддержания финансовой стабильности модель ежегодного наращивания государственных расходов далее неприменима, в связи с чем на первый план выходят задачи сокращения бюджетного дефицита и одновременного повышения отдачи на каждый рубль бюджетных средств³. Достижение этих задач власть видит в первую очередь в организации бюджетов большинства ведомств на основе программно-целевых методов, что предполагает существенное повышение доли целевых программ в составе бюджета и переход к программной классификации бюджетных расходов. Другим вектором улучшения качества управления бюджетными средствами является реформирование программы и принципов осуществления государственных закупок, в том числе в сторону значительного повышения доли государственных расходов в инновационном секторе экономики.

Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов выбраны вполне обоснованно, в то же время общее улучшение качества управления бюджетными средствами возможно только при комплексном подходе к решению данной проблемы, позволяющем не только охватить максимально широкий круг используемых регулирующих инструментов, но и структурировать их применение во времени. В частности, в ближайшие годы (2010-2012) представляется необходимым акцентировать внимание в первую очередь на вопросах повышения доступности оказываемых государством социальных услуг, что возможно достичь через реструктурирование бюджетной сети, а также усиления стимулов на низовом уровне к более эффективному использованию бюджетных средств,

совершенствования системы государственных закупок, оптимизации отдельных бюджетных процедур (внедрение оценки регулирующего воздействия в технологию принятия управленческих решений, имеющих бюджетные последствия)⁴.

По мере формирования в стране соответствующих институциональных условий дальнейшее развитие таких достаточно сложных управленческих механизмов, как БОР, программно-целевая деятельность, государственно-частное партнерство, может стать важным фактором рационализации бюджетных расходов и повышения эффективности бюджетного процесса в целом. Реализация данного блока мероприятий должна быть осуществлена в течение 2010-2015 гг.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на *федеральном* уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ (ФЦП), а также Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП).

Расходы федерального бюджета на федеральные целевые программы в 2005 г. составили 346 326,1 млн. руб., в 2006 г. - 405 970,2 млн. руб., в 2007 г. - 585 940,0 млн. руб., в 2008 г. - 698 294,4 млн. руб. Ежегодные темпы роста данного показателя составили (в процентах): 117,2, 144,3 и 119,2. То есть *темпы роста расходов на реализацию ФЦП довольно-таки высокие, но они ниже темпов роста расходов всего федерального бюджета (за исключением 2008 г.)*.

В целом, необходимо преодолеть тенденцию снижения доли капитальных вложений в общем объеме финансирования федеральных целевых программ и программ развития регионов по программам раздела "Развитие социальной инфраструктуры" и прежде всего программы "Жилище", а также программ раздела "Развитие науки и технологий".

Степень охвата расходов федерального бюджета федеральными целевыми программами и программами развития регионов, особенно в социальной сфере и в сфере науки и технологий, необходимо существенно повысить - до 30-40%, что позволит повысить результативность бюджетных расходов и улучшить ситуацию в экономике и социальной сфере.

Следует констатировать, что, несмотря на реализуемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ федеральных целевых программ, сложившиеся процедура и методология их разработки и реализации не полностью соответствуют требованиям программно-целевого метода планирования.

Современный глобальный кризис, начавшись как экономический, трансформировался в струк-

турный именно в контексте того, что государство изменилось качественно, превратившись в крупнейшего собственника материальных и финансовых активов. Однако экономический эффект такого кардинального изменения функций государства и приобретения им нового статуса крупнейшего собственника и менеджера в российских акционерных компаниях оказался ничтожным. А между тем в условиях катастрофически низких темпов роста ВВП в стране в 2011-2012 гг. (на фоне более чем 8 %-ного падения его в 2009 г.) и высокой инфляции, тенденция которой прогнозируется к снижению с 10 % в 2010 г. до 7 % в 2012 г., наполнение доходами федерального бюджета остается фундаментальной проблемой, от решения которой зависит эффективность самого государства и перспективы российской макроэкономики⁵.

Все сказанное в совокупности позволяет ставить теоретическую проблему с точки зрения позитивного подхода к трактовке функций государственной собственности в посткризисный период. Разрешение указанного противоречия на данном этапе, несомненно, связано с изменением модели финансирования деятельности государства на путях увеличения отдачи от собственности в руках государства и изменения на этой основе

соотношения между налоговой и неналоговой составляющими доходов бюджета государства.

Таким образом, на передний план выходят степень реальной подконтрольности государству менеджмента тех компаний, где оно участвует в капитале, его управляемости, лояльности, а также видение места и роли конкретных активов сквозь призму долгосрочного развития тех или иных интегрированных структур, включая государственные корпорации. Это актуализирует задачу улучшения корпоративного и стратегического управления в компаниях с участием государства.

¹ О бюджетной политике в 2010-2012 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 мая 2009 г. URL: minfin.ru.

² Афанасьев М., Кривоногов И. Модернизация государственных финансов России // *Вопр. экономики*. 2006. □ 9.

³ Лавров А.М. Презентация "Возможности и ограничения бюджетирования, ориентированного на результаты, в Российской Федерации". URL: http://www/nei/ru./data/sbr/55-Alexey_Lavrov-BOR_Rus.pdf.

⁴ URL: <http://www.rb-centre/ra//index/php?pid=1;documents;0>.

⁵ URL: <http://irof.ru/publications/>.

Поступила в редакцию 09.12.2010 г.