

## Содержание и приоритеты бюджетной политики в период финансового кризиса

© 2011 Т.Г. Ржевская  
кандидат экономических наук  
E-mail: tzeldner@gmail.com

В статье рассматриваются основные направления бюджетной политики в период финансового кризиса. Анализируется качество формирования бюджетных показателей.

*Ключевые слова:* бюджет, прогноз, резервы, доходы, расходы, дотации.

Содержание и основные направления бюджетной и налоговой политики на 2008-2010 гг. формировались в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации “О бюджетной политике в 2008-2010 годах”. Указывалось, что бюджетная политика согласуется с долгосрочными целями социально-экономического развития страны: улучшением качества жизни населения, обеспечением безопасности и правопорядка, развитием институтов гражданского общества, повышением конкурентоспособности экономики - и ориентирована на дальнейшее социально-экономическое развитие Российской Федерации в русле повышения эффективности и результативности бюджетных расходов<sup>1</sup>.

Основными целями бюджетной политики в 2008-2010 гг. являлись:

- превращение федерального бюджета в эффективный инструмент макроэкономического регулирования;
- обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета;
- удлинение горизонта бюджетного планирования;
- переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений;
- применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов;
- повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе<sup>2</sup>.

В основу динамики бюджетных показателей на среднесрочную перспективу были положены макроэкономические параметры и пропорции, которые не во всем согласуются с реальными процессами. Пропорции федерального бюджета на 2008-2010 гг. рассчитывались исходя из прогноза основных показателей социально-экономического развития Российской Федерации и параметров прогноза на период до 2010 г., предполагающих сохранение относительно благоприят-

ных внешних условий и активизацию внутренних факторов роста экономики.

Отмечалось, что расчеты бюджетных проективных на 2008-2010 гг. осуществлены с учетом ожидаемого снижения цен на нефть марки “Юралс” с 61,1 долл./бар. в 2006 г. до 50 долл./бар. в 2010 г. При этом важно отметить, что еще никогда прогнозы относительно динамики мировых цен на энергоносители не были удовлетворительными, т.е. приблизительно обоснованными. Утверждалось, что стабильная макроэкономическая ситуация, ослабление бремени госдолга, высокий уровень золотовалютных резервов будут способствовать сохранению благоприятного инвестиционного климата. Однако при изменении соотношения государственного и корпоративного внешнего долга в пользу корпоративного при возрастании объема совокупного долга приведенное положение не бесспорно. Основным фактором экономического роста в этот период определялось увеличение потребительского и инвестиционного спроса.

Сокращение удельного веса нефтегазового сектора в ВВП обосновывалось действием фундаментальных факторов: в наметившейся долгосрочной тенденции замедления добычи и экспорта нефти и укрепления курса рубля (сохранение высоких цен на товары российского экспорта и расширение притока иностранного капитала) существенно снижает поступления в бюджет нефтегазовых доходов, которые “привязаны” к стоимости экспорта. Так, в период 2002-2004 гг. объем добычи нефти рос в год в среднем на 9,7%, а экспорта нефти и нефтепродуктов - на 14,7 %, в 2006 г. добыча выросла лишь на 2,1 %, а объем экспорта несколько снизился. Аналогично среднегодовой темп роста добычи нефти в 2007-2010 гг. ожидался около 1,7 %, а объем экспорта нефти - 2,4 %, темп роста добычи газа - 2,4 %, его экспорта - 2,3 %. Ясно, что темпы роста нефтегазового сектора прогнозировались в несколько раз ниже, чем ВВП в целом (в среднем более 6 % в год).

По прогнозам, низкие темпы роста объемов экспорта, а также ожидавшееся снижение мировых цен на энергоресурсы приведут к снижению стоимостных объемов экспорта с 303,9 млрд. долл. в 2006 г. до 298 млрд. долл. в 2010 г. Дальнейшее повышение уровня жизни населения и доходов предприятий, согласно прогнозным разработкам, должно было способствовать росту импорта - по сравнению с 2007 г. на 79 % (294,8 млрд. долл.). Фактически в 2010 г. объем экспорта составил 396,6 млрд. долл., импорта - 229,1 млрд. долл.<sup>3</sup> Кроме того, по прогнозам ожидалось сокращение прироста золотовалютных резервов - со 107,5 млрд. долл. в 2006 г. до 10-20 млрд. долл. в 2010 г., однако фактически, по данным Банка России, прирост золотовалютных резервов в 2010 г. почти достиг 40,0 млрд. долл. Предполагалось также, что в 2010 г. произойдет

соким качеством прогнозирования. Необоснованными и явно заниженными представлялись и целевые параметры инфляции - на 2008 г. в размере 6-7 %, на 2009 г. - 5,5-6,5 %, на 2010 г. - 5-6 %, которые, по данным Росстата, составили 13,3 % в 2008 г. и 8,8 % в 2010 г. До настоящего времени не выработан эффективный механизм борьбы с инфляцией, поскольку приоритет отдается ограничению бюджетных расходов, что отрицательно сказывается на модернизации промышленности, внутреннем спросе и ведет к недоиспользованию финансового потенциала страны.

Планировалось, что доля госспроса будет находиться на уровне 17,4-17,9 % ВВП. В 2009 г. достигнут максимальный за период с 2000 г. объем расходов госучреждений на конечное потребление - 20,6 % ВВП, что может отражать определенный сдвиг в социополитике (табл. 1).

Таблица 1. Структура ВВП по использованию, % к итогу\*

Показатели	Годы										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ВВП	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:											
Расходы на конечное потребление:											
домашних хозяйств	61,3	65,5	68,9	68,2	67,0	66,3	66,1	66,8	65,9	74,2	69,6
государственных учреждений	45,2	48,0	50,1	49,2	49,3	49,0	48,2	48,8	47,8	53,0	50,0
Валовое накопление	14,9	16,3	17,6	17,8	16,9	16,7	17,4	17,5	17,6	20,6	19,0
включая:											
валовое накопление основного капитала	18,6	21,9	20,2	20,6	20,9	20,1	21,2	24,4	25,1	18,5	22,3
Чистый экспорт	16,9	18,8	18,0	18,2	18,4	17,7	18,5	21,2	22,0	21,6	21,4
	20,1	12,6	10,9	11,2	12,1	13,6	12,7	8,8	9,0	7,3	8,1

\* Национальные счета России в 1997-2004 годах: стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 83; Национальные счета России в 2003-2010 годах: стат. сб./Росстат. М., 2011. С. 186.

усиление счета операций с капиталом и финансовыми инструментами и увеличится положительное сальдо трансграничного движения частного капитала. Однако и этого не произошло, так как прогнозируемые изменения были недостаточно обоснованными и определялись невы-

В 2008-2010 гг. доходы федерального бюджета в среднем планировались на уровне 18,6 %, расходы - 18,5 % ВВП. Основные параметры федерального бюджета отражают общую тенденцию придания бюджетной политике черт снижения по отношению к ВВП непроцентных

Таблица 2. Основные параметры федерального бюджета на 2008-2010 годы\*

Показатели	2008		2009		2010	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП
Доходы	6644,4	19,0	7465,4	18,8	8089,9	18,1
Расходы, всего	6570,3	18,8	7451,2	18,8	8089,9	18,1
Непроцентные	6382,4	18,2	7238,6	18,2	7842,8	17,5
Процентные	187,9	0,5	212,6	0,5	247,1	0,6
Трансферты внебюджетным фондам	1355,3	3,9	1515,9	3,8	1840,8	4,1
Профицит**	74,1	0,2	14,2	0,0	0,0	0,0

\* О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов: федер. закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ.

\*\* Сумма профицита в 2008 г. увеличена до 1 трлн. 155 млрд. руб.

(внутренних) расходов, что на уровне национальной экономики пока не аргументировано как настоятельная необходимость (табл. 2). Более обоснованным является рост доходов и расходов бюджета пропорционально росту ВВП.

Потенциальные угрозы стабильности отечественной бюджетной системы связывались с неблагоприятной динамикой нефтегазовых доходов. Предполагалось, что это произойдет вследствие постепенного снижения мировых цен на нефть и газ, данные прогнозы также оказались явно необоснованными. Для обеспечения более “удобного” использования бюджетных ресурсов в 2008 г. осуществлен переход от функционирования Стабилизационного фонда к более сложному и более скрытому механизму управления нефтегазовыми доходами путем создания Резервного фонда, предназначенного для замещения выпадающих доходов бюджета в случае снижения цен на нефть и газ, и Фонда национального благосостояния, который призван гарантировать долгосрочную бюджетную сбалансированность и социальную направленность бюджета. Кроме того, введен нефтегазовый трансферт (вместо прямых зачислений доходов в федеральный бюджет). Таким образом, запущен механизм относительного сокращения бюджетного финансирования. Введение в действие механизма Резервного фонда и Фонда национального благосостояния фактически означает переход от краткосрочного сглаживания эффекта колебаний внешней конъюнктуры к долгосрочной стабилизации условий развития российской экономики, но неоправданно высокой ценой – без поиска замены нефтегазовых доходов иными.

В данный период планировалось сокращение нефтегазового трансферта с 6,1 до 4,5 % ВВП пропорционально снижению нефтегазовых доходов примерно на четверть (с 6,8 до 5,2 % ВВП). Величина нефтегазового трансферта после переходного периода начиная с 2011 г. должна была, согласно прогнозным разработкам, устанавливаться, исходя из задачи обеспечения долгосрочной сбалансированности федерального бюджета и необходимости безусловного исполнения принятых государством обязательств. В

основу бюджетного прогнозирования закладывались параметры базового варианта прогноза Агентства энергетической информации США (февраль 2007 г.), согласно которому цены на нефть (пересчитанные на марку “Юралс”) в период 2011–2015 гг. продолжат падение до уровня 42 долл./бар. в ценах 2005 г. и затем не превысят 50 долл./бар. до 2030 г.

При реализации базового варианта текущие нефтегазовые доходы в 2014 г. прогнозировались в размере 3,6 % ВВП. При этом не исключался сценарий низких цен (снижение цен до 26–27 долл./бар. в ценах 2005 г.). Предполагалось, что даже при базовом варианте ценовой динамики нефтегазовые доходы федерального бюджета продолжат падение и уже к 2015 г. упадут до уровня 3,6 % ВВП, а к 2020 г. составят 3,2 % ВВП. Чтобы в таких условиях поддерживать стабильные размеры нефтегазового трансферта, необходимо в предыдущий период (т.е. в настоящее время) накопить достаточные размеры Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и разместить их, чтобы получаемый инвестиционный доход позволял компенсировать сокращающиеся в процентах от ВВП поступления нефтегазовых доходов. Все эти “выкладки” далеко не соответствуют реальным тенденциям на мировом рынке энергоносителей, лишают Россию ее главных конкурентных преимуществ, задерживают обновление ее производительных сил.

Предполагалось, что доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета сократится с 45 % в 2006 г. до 29 % в 2010 г. Однако с учетом развития других отраслей и реальной динамики добычи и экспорта нефти (табл. 3) были основания для других прогнозов. Согласно проектным расчетам, нефтяные доходы федерального бюджета возрастают с 12,2 % ВВП в 2007 г. до 12,8 % ВВП в 2010 г.

Предполагалось, что на размер поступлений в федеральный бюджет в период до 2010 г. окажут влияние следующие изменения налогового законодательства:

- освобождение от налога на прибыль организаций дивидендов, выплачиваемых россий-

Таблица 3. Добыча и экспорт нефти в России (2000–2010 гг.)\*

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Добыча нефти, млн. т	324	348	380	421	459	470	480	491	488	494	505
Темп прироста, %	6,2	7,4	9,2	10,8	9,0	2,4	2,1	2,3	-0,4	1,2	2,1
Экспорт нефти, млн. т	145	162	188	223	258	253	248	258	243	247	247
Темп прироста, %	7,4	11,7	16,0	18,6	15,7	-2,0	-2,0	4,0	-5,8	1,6	0,0

\* См.: Промышленность России. 2005: стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 175, 350, 351, 438; Промышленность России. 2010: стат. сб. / Росстат. М., 2010. С. 156, 282, 283, 394; Россия в цифрах. 2011: кратк. стат. сб. / Росстат. М., 2011. С. 229, 558.

ским или иностранным организациям, участвующим в стратегически значимых разработках;

- снижение ставки НДС с 30 до 15 % по доходам, полученным в виде дивидендов физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации;

- установление налогового периода по НДС для всех налогоплательщиков независимо от размера выручки от реализации товаров (работ, услуг) за квартал;

- снижение ставок по подакцизным товарам.

Поступление дополнительных бюджетных доходов прогнозировалось направлять:

- в фонд по реформированию ЖКХ;

- на капитализацию институтов развития (Банка развития - Внешэкономбанка, Инвести-

ционного фонда, Российской венчурной компании);

- на развитие улично-дорожной сети;
- в управление создаваемой Российской корпорации нанотехнологий.

В дальнейшем считалось возможным увеличение бюджетного потенциала (табл. 4). Эти изменения оценивались как прогрессивные и характеризовались ростом основных расходов федерального бюджета.

Содержание и приоритеты бюджетной политики в период 2008-2010 гг. характеризовались структурными изменениями, однако существенных изменений структуры федерального бюджета в среднесрочной перспективе не намечалось (табл. 5). Несущественные структурные изменения отражали противоречивые положения финансово-бюджетной,

**Таблица 4. Финансовые потенциалы по разделам расходов федерального бюджета, млрд. руб.\***

Показатели	2007	2008	Изменение 2008 к 2007	2009	2010
Расходы, всего	5463,5	6570,3	1106,8	7451,2	8089,9
В том числе:					
общегосударственные вопросы (без учета процентных расходов)	586,8	640,9	54,1	687,2	716,0
процентные расходы	156,8	187,9	31,1	212,6	247,1
национальная оборона	438,9	509,1	70,2	566,7	596,2
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	454,1	521,8	67,7	642,6	693,5
национальная экономика	449,1	702,3	253,2	789,6	528,6
жилищно-коммунальное хозяйство	50,5	54,6	4,1	56,3	51,9
охрана окружающей среды	8,1	9,3	1,2	10,2	10,9
образование	270,9	307,2	36,3	313,6	339,9
культура, кинематография, средства массовой информации	67,7	83,8	16,1	73,0	67,6
здравоохранение и спорт	199,7	211,7	12,0	245,2	295,4
социальная политика	215,6	270,9	55,3	342,7	396,5
межбюджетные трансферты (без учета трансфертов внебюджетным фондам)	775,6	926,3	150,7	907,2	880,1
трансферты внебюджетным фондам	1060,4	1355,3	294,9	1515,9	1840,8
прочие расходы	729,3	789,2	59,9	1088,4	1425,4

\* См.: О федеральном бюджете на 2007 год: федер. закон от 19 дек. 2006 г. № 238-ФЗ (прил. № 10); О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов: федер. закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ.

**Таблица 5. Структура расходов федерального бюджета (2005-2010 гг.), % к ВВП\***

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Расходы, всего	16,3	17,5	17,5	18,8	18,8	18,1
В том числе:						
общегосударственные вопросы (без учета процентных расходов)	1,2	1,8	2,1	1,8	1,7	1,6
процентные расходы	1,3	0,8	0,5	0,5	0,5	0,6
национальная оборона	2,8	2,7	2,6	1,5	1,4	1,3
национальная безопасность и правоохранит. деятельность	2,1	2,2	2,1	1,5	1,6	1,5
национальная экономика	1,3	1,4	1,6	2,0	2,0	1,2
образование	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8
культура, кинематография и СМИ	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
здравоохранение и спорт	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
социальная политика	0,9	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9
межбюджетные трансферты (без учета трансфертов внебюджетным фондам)	2,0	2,2	2,5	2,6	2,4	2,0
трансферты внебюджетным фондам	3,1	3,7	3,4	3,9	3,8	4,1
прочие расходы	0,1	0,3	0,2	2,5	2,9	3,3

\* Рассчитано на основе федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующие годы.

социальной, инвестиционной политики, а также трудности с освоением бюджетных средств, с которыми сталкиваются институты управления. Сказывалось усложнение бюджетных отношений, снижение управляемости бюджетных потоков. Это проявлялось, в частности, в сложности контроля возмещения НДС по экспорту. В 2008 г. в регионах страны объем возмещения НДС ежеквартально составлял более 140 млрд. руб. Лидировали Москва (43 млрд. руб.), Санкт-Петербург (12,5 млрд. руб.), где имеются крупные экспортеры.

Для увеличения доходной базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вводились дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов, направленные на улучшение финансовой дисциплины и повышение качества управления региональными (муниципальными) финансами в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов территорий. На 2008-2010 гг. были внесены изменения в критерии расчета объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации определялся исходя из достижения минимального уровня бюджетной обеспеченности, что давало необходимые гарантии регионам в исполнении их расходных обязательств. Уровни бюджетных возможностей 10 наиболее финансово обеспеченных и 10 наименее обеспеченных субъектов Федерации до межбюджетного выравнивания различались в 13,4 раза. При этом ежегодно разрыв в уровнях бюджетной обеспеченности территорий возрастает, что связано с концентрацией доходов консолидированного бюджета в высоко развитых субъектах Российской Федерации, являющихся, как правило, регионами-донорами. В этих условиях для территорий с низкой доходной базой возрастает роль дотаций на выравнивание условий социально-экономического развития. Начиная с 2008 г. предусматривалось увеличение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, позволяющего не снижать минимальный уровень бюджетной обеспеченности высокодотационных субъектов Федерации. Рост указанных дотаций позволил обеспечить выполнение регионами своих полномочий, в том числе по созданию финансовой основы реализации муниципальной реформы. В среднесрочной перспективе было предусмотрено формирование объема дотаций на выравнивание, исходя из принципа стимулирования большей активности в саморазвитии регионов. В результате распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации разрыв в бюджетной обеспеченности 10 наименее финансово обеспеченных и 10 наиболее обеспеченных регионов намечалось после выравнивания сократить с 13,4 до 3,4 раза.

Также был изменен расчет индекса налогового потенциала с целью повышения объективности определения бюджетной обеспеченности регионов и

совершенствования механизма стимулирования региональных органов к развитию собственной налоговой базы. При распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2009-2010 гг. формировался резерв средств от общего объема дотаций, предусмотренных в этом периоде в размере 15 и 20 %, соответственно. Указанный резерв должен был обеспечить намечаемые положительные сдвиги в социально-экономическом развитии регионов, которые предполагается осуществить в среднесрочной перспективе. А способствовать этому должны предусматриваемые «маневры» в бюджетной и налоговой политике. В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации в 2012-2014 гг. федеральный бюджет должен стать бюджетом, обеспечивающим: траекторию устойчивого посткризисного развития, создание условий для развития и модернизации экономики, повышение уровня и качества жизни граждан, укрепление обороноспособности и безопасности, повышение эффективности и прозрачности госуправления. В этот же период будет продолжена реализация целей, предусмотренных «Основными направлениями налоговой политики на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и «Основными направлениями налоговой политики на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». Совершенствование налоговой политики должно быть направлено на создание эффективной, стабильной налоговой системы, способствующей снижению рисков бюджетной устойчивости в среднесрочной перспективе<sup>4</sup>.

Таким образом, сформированные в период финансового кризиса цели и задачи бюджетной и налоговой политики не потеряли своей актуальности и в настоящее время. Однако качество прогноза основных макроэкономических параметров и пропорций остается низким и не всегда реально отражает происходящие процессы в национальной и мировой экономике, что препятствует объективному формированию финансового потенциала бюджета. В связи с этим требуется поиск более совершенных методов прогнозирования доходов отечественной бюджетной системы на базе качественной исходной информации по строгому спектру показателей, численные значения которых находятся в юрисдикции законодательной и исполнительной власти страны.

<sup>1</sup> Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2008-2010 годы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru>.

<sup>2</sup> Несмотря на финансовый кризис, который резко проявился во второй половине 2008 г., указанные цели и задачи не утратили своей актуальности.

<sup>3</sup> Россия в цифрах. 2011: кратк. стат. сб. / Росстат. М., 2011. С. 544.

<sup>4</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013-2014 годов. URL: [www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz](http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz).