
БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

А.И. ГАЛКИН

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Статья посвящена бюджетной политике Российской Федерации в условиях финансового кризиса.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная реформа, бюджетная политика, государственные финансы, бюджетная стратегия, финансовый кризис.

A. GALKIN

CANDIDATE OF SCIENCES (LAW)

BUDGET POLICY OF RUSSIA IN THE FINANCIAL CRISIS

This article is devoted to the budgetary policy of the Russian Federation in the financial crisis.

Key words: budget, budget reform, budget policy, public finance, budget strategy, the financial crisis.

Создание нового типа экономики и проведение структурных реформ, обеспечивающих повышение качества жизни в условиях созданных за последние годы основ рыночной экономики требует оценки ресурсного потенциала в достижении поставленных целей. Важнейшим показателем, отражающим как финансовое обеспечение, так и роль государства в экономике, и взаимодействие государства и бизнеса, является налоговая нагрузка и результативность государственных расходов. Наряду с другими полномочиями и инструментами экономической политики бюджетная политика является основным инструментом достижения намеченного результата¹.

В 1990-начале 2000гг. Правительство не могло внедрить в практику долгосрочное бюджетное планирование из-за неустойчивой макроэкономической ситуации, чрезвычайно высокой инфляции, отсутствия законодательной базы, определяющей институциональную базу российской экономики и бюджетного процесса.

На протяжении 1990-х годов создавалась система государственных финансов Российской Федерации, отвечающая условиям и требованиям рыночной экономики. Бюджетная политика в этот период проводилась в крайне неблагоприятных условиях. На протяжении ряда лет низкий уровень налоговой и бюджетной дисциплины приводил к хроническому бюджетному дефициту и неполному финансированию

государственных обязательств; нарастали как задолженность налогоплательщиков в бюджетную систему, так и кредиторская задолженность бюджетов всех уровней. Широкое распространение получили неденежные формы исполнения бюджета, на долю которых приходилось до четверти доходов расширенного бюджета и свыше половины доходов территориальных бюджетов.

В середине 1990-х годов бюджеты всех уровней хронически исполнялись с дефицитом. Для расширенного бюджета дефицит лежал в диапазоне от 6 до 10 процентов ВВП. В рамках макроэкономической стабилизации монетарное финансирование дефицита было заменено долговым финансированием. Однако развитие рынка ГКО/ОФЗ создало иллюзию возможности неограниченно долго поддерживать сложившийся бюджетный дисбаланс и фактически затормозило оздоровление бюджетной политики.

Основные усилия правительства в этот период были направлены на взыскание задолженности с крупнейших налогоплательщиков, исполнение обязательств бюджета (в том числе с использованием «денежных суррогатов» - бартера, взаимозачетов, «казначейских обязательств» и т.п.) и снижение стоимости заимствований на внутреннем рынке, где процентные ставки в отдельные периоды превышали 200% годовых. В этот период бюджетные назначения из года в год исполнялись не в полном объеме, прави-

тельство было вынуждено прибегать к секвестру принятых обязательств.

Финансовый кризис 1998 года показал хрупкость и ненадежность сложившейся системы государственных финансов. Ухудшение внешней конъюнктуры вызвало резкое сокращение бюджетных доходов и подорвало доверие инвесторов. В результате государство оказалось не в состоянии исполнять свои расходные обязательства и проводить долговые выплаты.

После кризиса 1998 года резко упали доходы бюджета, девальвация рубля привела к тому, что выплаты по погашению и обслуживанию внешнего долга оказались сопоставимыми с доходами федерального бюджета, а объем государственного долга достиг критического значения. При этом Правительство Российской Федерации было лишено возможности проводить заимствования как на внутреннем, так и на внешнем рынке, международные кредитные рейтинги Российской Федерации были резко снижены всеми ведущими рейтинговыми агентствами.

В таких кризисных стартовых условиях в начале 2000-х годов требовалась крайне осторожная и взвешенная бюджетная политика. Необходимы были кардинальные изменения в налоговой системе, новые подходы к расходованию средств, консервативная политика заимствований наряду с полным и своевременным погашением долга. Кроме того, назрела необходимость перехода на новые принципы межбюджетных отношений и установление полного контроля над финансовыми потоками в целях обеспечения прозрачности и эффективности управления бюджетом.

На первом этапе послекризисного развития (2000-2003 гг.) усилия Правительства и Министерства финансов Российской Федерации были направлены на восстановление макроэкономической стабильности, решение долговой проблемы, защиту бюджетной системы и российской экономики в целом от непредсказуемых колебаний внешней конъюнктуры. Проведение существенно скорректированной бюджетной политики обеспечило радикальное оздоровление бюджетной системы.

Начиная с 2000 года, федеральный и расширенный бюджет Российской Федерации ни разу не исполнялись с дефицитом. Причем сбалансированность была обеспечена без повышения налоговой нагрузки на экономику. Была достигнута договоренность с кредиторами о реструктуризации внешнего долга бывшего СССР, а долг, образовавшийся после 1 января 1991 года, обслуживался своевременно и в полном объеме. Введение в действие нового Бюджетного кодекса заложило прочные фундаментальные основы

бюджетного процесса на федеральном и суфедеральном уровне. В кодексе четко регламентировались все этапы подготовки, принятия, исполнения и пересмотра законов о бюджете. Он также содержал эффективные бюджетные правила, препятствующие принятию избыточных обязательств, наращиванию бюджетного дефицита, государственного и муниципального долга. Переход к исполнению бюджетов всех уровней через систему Федерального Казначейства повысил прозрачность и подконтрольность финансовых потоков, обеспечил целевое использование бюджетных ассигнований.

В результате в первой половине 2000-х годов долгосрочная сбалансированность и устойчивость национальной бюджетной системы была восстановлена путем:

разграничения расходных обязательств и ликвидации «необеспеченных мандатов», общий объем которых в 1,6 раза превышал возможности бюджетной системы;

создания Стабилизационного фонда, обеспечивающего «подушку безопасности» в случае снижения экспортных цен на нефть и сдерживание инфляции в условиях увеличения денежного предложения вследствие дополнительных доходов от экспорта в случае высоких цен на нефть;

стабильного закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней и введения объективных критериев распределения межбюджетных трансфертов;

развития системы Федерального казначейства, обеспечивающего кассовое обслуживание исполнения бюджетов в соответствии с едиными стандартами и процедурами.

Это позволило обеспечить прозрачность и подотчетность формирования и исполнения бюджетов, оперативность и достоверность бюджетной отчетности. Установился жесткий и действенный контроль за принятием и исполнением бюджетных обязательств.

Гарантированное исполнение всех ранее принятых обязательств, с одной стороны, и, с другой стороны, принятие новых обязательств только в пределах реальных возможностей по их финансовому обеспечению в условиях долгосрочной сбалансированности бюджета, прозрачности и подотчетности бюджетов, соблюдения финансовой дисциплины – основное требование к эффективной и ответственной бюджетной политике и одновременно – необходимое условие для достижения планируемых целей и результатов государственной политики².

На следующем этапе были поставлены новые задачи, предполагающие переход к активной налогово-бюджетной политике, направленной на создание благоприятных условий для разви-

тия экономики, решение важнейших социальных задач, повышение эффективности государственного сектора.

В ходе налоговой реформы была снижена налоговая нагрузка на несырьевые отрасли, с одновременным увеличением изъятия в бюджет природной ренты, образующейся при добыче полезных ископаемых. Это создало условия для диверсификации экономики и предотвращения «голландской болезни» в условиях быстрого роста цен на сырьевые товары. Были снижены ставки всех основных налогов и отменены налоги, начисляемые на всю стоимость продукции и потому наиболее сильно искажающие нормальные стимулы для производителей (в частности, дестимулирующие повышение степени обработки).

Реформа затронула как институциональные аспекты отношений между налогоплательщиками и государством, так и принципы уплаты и ставки отдельных налогов. Радикальным изменениям подверглись все основные виды налогов. Из основных изменений в налоговом законодательстве необходимо выделить следующие:

- вместо отдельных взносов во внебюджетные фонды с 2001 года был введен Единый социальный налог (ЕСН), призванный упростить администрирование. Ставка первого диапазона налога изначально была установлена на уровне 35,6%, а с 2005 года снижена до 26%;

- унифицирована ставка налога на доходы физических лиц - 13%;

- в 2002 году вместо трех налоговых платежей (плата за пользование недрами при добыче полезных ископаемых; отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы; акцизы на нефть и стабильный газовый конденсат) был введен налог на добычу полезных ископаемых;

- с 2004 года снижена ставка НДС с 20% до 18%.

Снижение ставок ключевых налогов не привело к сокращению бюджетных доходов благодаря тому, что одновременно было повышено налогообложение нефтегазового сектора. Реформирование экспортных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых в этом секторе позволило увеличить изъятие природной ренты, образующейся в результате роста мировых цен на энергоносители. Перенос налоговой нагрузки с обрабатывающего на сырьевой сектор позволил ослабить негативное влияние удорожания сырья на мировых рынках на конкурентоспособность российских товаропроизводителей.

В целом уровень налоговой нагрузки в российской экономике, определяемый как отношение уплаченных налогов к ВВП, остается на уровне 35-37%. Однако необходимо отметить,

что такая нагрузка сформировалась в условиях постоянно растущих цен на нефть. Если считать налоговую нагрузку при неизменных ценах на нефть, то она имеет явную тенденцию к снижению. К аналогичному выводу приводит анализ динамики налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор. Она снизилась с 32-33% добавленной стоимости в начале налоговой реформы до 28-29% в последние годы.

Создание Стабилизационного фонда помогло не только застраховать бюджетную систему от негативных последствий падения цен на экспортные товары, но и обеспечило стабильность национальной валюты при быстром повышении мировых цен на углеводороды. В условиях высокого положительного сальдо торгового баланса использование механизма Стабилизационного фонда сыграло важную роль в предотвращении всплеска инфляции и стабилизации валютного курса. Проведенная впоследствии реформа Стабилизационного фонда позволила перейти от краткосрочного сглаживания расходов к долгосрочной макроэкономической стабилизации с учетом возможных колебаний мировых цен и ограниченности запасов полезных ископаемых.

Была проведена всесторонняя реформа межбюджетных отношений, включающая четкое распределение расходных обязательств и доходов между всеми уровнями бюджетной системы, введение новой объективной методики распределения финансовой поддержки регионов, нахождение баланса между децентрализацией доходов и выравниванием бюджетной обеспеченности.

Одной из решающих предпосылок для повышения эффективности бюджетной политики стала концентрация бюджетных ресурсов на ключевых направлениях государственной политики и структурных реформ.

К приоритетным направлениям можно отнести, в частности, развитие человеческого капитала (здравоохранение и образование), расширение инфраструктуры, обеспечивающее как нужды населения, так и ускоренное развитие производства, укрепление судебной власти, решение проблем бедности. Успешным примером финансирования приоритетных направлений могут служить национальные проекты.

Резкое ограничение заимствований на внутреннем рынке при почти полном отказе от внешних заимствований привели в сочетании с досрочным погашением значительной части внешнего долга из средств Стабилизационного фонда привело к тому, что размеры государственного долга упали до уровня около 7% ВВП, что значительно ниже чем у большинства развитых стран и переходных экономик. Значи-

тельно снизилась нагрузка на бюджет по обслуживанию долга.

В последние годы значительно активизировалась государственная политика поддержки экономического роста. Создан Инвестиционный фонд, Российский банк развития, опережающими темпами росли расходы на национальную экономику. Важно, что увеличение расходов сопровождалось развитием новых форм реализации государственных инвестиций. Так, все проекты, финансируемые из средств Инвестиционного фонда, осуществляются на началах государственно-частного партнерства.

Началось использование принципов бюджетирования, ориентированного на результаты. Главная задача этого направления реформ заключается в том, чтобы сместить бюджетный процесс от управления ресурсами бюджета к управлению результатами за счёт расширения полномочия и повышения ответственности участников бюджетного процесса в условиях чётких планов на среднесрочную перспективу.

Завершающим этапом реформирования бюджетного процесса стало принятие в начале 2007 года поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, многие из которых уже прошли практическую апробацию в рамках внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, при формировании проектов федерального бюджета на 2006 и 2007 годы³.

Принятые поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривают:

переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – формированию бюджетов на трехлетний период (в режиме «скользящей трехлетки»);

выделение закрытого перечня форм бюджетных ассигнований, различающихся правовым статусом и отражением в бюджете;

изменение порядка планирования и отражения в бюджете расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;

введение в бюджетный процесс государственных (муниципальных) заданий и иных характеристик непосредственных результатов использования бюджетных средств, таких как обоснования бюджетных ассигнований;

расширение полномочий органов власти всех уровней в рамках единых, установленных Кодексом, общих позиций по детализации, интеграции бюджетной классификации и бюджетного учета и, следовательно, определению

формата составления и утверждения соответствующих бюджетов;

создание стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по снижению дотационности соответствующих бюджетов;

обеспечение самостоятельности и ответственности главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств при составлении и исполнении бюджета;

создание условий для возникновения организаций новых организационно-правовых форм и проведения реструктуризации бюджетной сети;

уточнение вопросов регулирования государственного (муниципального) долга, заимствований и гарантий.

Законодательное закрепление этих изменений создаст новые возможности, стимулы и требования для повышения результативности расходов бюджетов всех уровней⁴.

В 2007 году был впервые разработан и принят Закон о федеральном бюджете на три года. Переход к среднесрочному бюджетному планированию позволяет повысить «целевой» характер бюджетной политики, в большей степени отразить приоритеты социально-экономического развития.

Проведение ответственной налогово-бюджетной политики, снижение всех видов макроэкономических рисков, связанных с системой государственных финансов, привело к повышению инвестиционной привлекательности российской экономики, снижению стоимости заемного капитала, стало важным фактором ускорения развития российской экономики.

Однако в настоящее время бюджетное планирование на среднесрочную перспективу осуществляется в ситуации глобального экономического кризиса.

В 2009 году ожидается значительный спад ВВП, более глубокий по сравнению с первоначальными прогнозами. Перспективы восстановления положительного роста ВВП в 2010 году остаются неопределенными. Высокий уровень числа безработных, медленно снижается инфляция, впервые за десятилетие прогнозируется снижение реального уровня доходов граждан.

Резкое падение государственных доходов в условиях мирового финансового кризиса привело к корректировке бюджета на текущий год. Впервые за последние десять лет расходы бюджета будут выше доходов. Дефицит федерального бюджета составит не менее 7 процентов ВВП.

В кризисный период произошло резкое снижение доходов бюджетной системы, прежде всего налоговых поступлений.

Большинство граждан и организаций находятся сегодня в сложном финансовом положении.

Принятые решения о переходе на страховые принципы ресурсного обеспечения государственной пенсионной системы и соответствующее повышение размеров платежей приведут - при прочих равных условиях - к увеличению финансовой нагрузки на бизнес (даже с учетом снижения налоговой нагрузки по налогу на прибыль с 2009 года)⁵.

Правда, накопленные резервы позволили продолжить устойчивое выполнение социальных обязательств, минимизировать сокращение государственного спроса по ряду направлений и заложить возможность осуществления расходов на реализацию антикризисной программы. Общие расходы федерального бюджета превысят ранее запланированный уровень.

В новых условиях бюджетная политика должна быть ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период. Сложность современной экономической ситуации и связанные с этим проблемы формирования и исполнения бюджета не должны рассматриваться в качестве основания для отказа от ранее определенных стратегических целей.

Бюджет не должен становиться ни источником финансовой нестабильности, ни дополнительным фактором падения деловой активности. Бюджетная политика должна создавать источники повышения конкурентоспособности российской экономики, ее модернизации и технологического обновления. Эти обстоятельства требуют значительной реструктуризации бюджетных расходов

Важнейшие задачи нового этапа бюджетной политики включают:

- приоритет долгосрочного и среднесрочного бюджетирования, позволяющего учитывать стратегические приоритеты экономической политики;
- повышение эффективности использования бюджетных средств, ориентацию бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов;
- повышение доступности и качества государственного образования и здравоохранения,
- снижение бедности, повышение результативности социальной политики,
- конкурсные принципы распределения бюджетных ресурсов, расширение практики привлечения негосударственных предприятий к выполнению услуг, финансируемых из государственного бюджета;

- открытость и общедоступность информации по осуществлению расходных операций на всех уровнях бюджетной системы.

В условиях мирового экономического кризиса реализация этих целей трудная задача.

В 2009 году ожидается значительный спад ВВП, более глубокий по сравнению с первоначальными прогнозами. Перспективы восстановления положительного роста ВВП в 2010 году остаются неопределенными. Высокий уровень числа безработных, медленно снижается инфляция, впервые за десятилетие прогнозируется снижение реального уровня доходов граждан.

Резкое падение государственных доходов в условиях мирового финансового кризиса заставило нас скорректировать бюджет на текущий год. Впервые за последние десять лет расходы бюджета будут выше доходов. Дефицит федерального бюджета составит не менее 7 процентов ВВП. Накопленные резервы позволили продолжить устойчивое выполнение социальных обязательств, минимизировать сокращение государственного спроса по ряду направлений и заложить возможность осуществления расходов на реализацию антикризисной программы. Общие расходы федерального бюджета превысят ранее запланированный уровень.

Кризис заставляет нас извлечь уроки, чтобы предотвратить в будущем подобные шоки для российской экономики.

Во-первых, бюджетное планирование должно базироваться на консервативных прогнозах цен на сырье. При этом необходимо продолжить сбережение части нефтегазовых доходов в условиях конъюнктурно высоких цен на сырье. Кризис показал, что структура российской экономики обуславливает высокую зависимость не только нефтегазовых, но и других бюджетных доходов от нефтегазового сектора и внешнеэкономической конъюнктуры.

Во-вторых, нужна разумная политика сдерживания роста государственных расходов. В нынешних условиях раздутые расходы становятся неподъемными для государства и могут стать дополнительным источником финансовой нестабильности.

В-третьих, при реализации антикризисных мер нельзя решать сиюминутные проблемы в ущерб долговременным приоритетам, принимать решения, влекущие за собой рост неэффективных расходов, иждивенчество, консервацию сложившихся перекосов и дисбалансов, нарушать базовые бюджетные принципы и процедуры, размывая финансовую, а значит, и правовую ответственность государства.

В-четвертых, поддержание макроэкономической стабильности является фундаментальным условием устойчивого развития экономики. Ее

нарушение в конечном счете ведет к замедлению экономического роста из-за удорожания кредитных ресурсов для частного сектора, умень-

шения частных инвестиций, роста инфляции и возрастания рисков для предпринимательской деятельности⁶.

¹ Проект бюджетной стратегии РФ до 2023 г. // <http://www1.minfin.ru/ru/>

² Основные результаты и направления бюджетной политики на 2008 год и период до 2010 года // http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/budpol_08-10_050607.pdf

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах // http://www.kremlin.ru/appears/2009/05/25/1400_type63373_216772.shtml

⁶ Там же.