

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»**

На правах рукописи

БАРОНОВСКИЙ СТАНИСЛАВ АЛЕКСАНДРОВИЧ

**ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В
УСЛОВИЯХ РЕЦЕССИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ**

Специальность 08.00.10

«Финансы, денежное обращение и кредит»

ДИССЕРТАЦИЯ

**на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

**Научный руководитель –
доктор экономических наук, профессор
СЛЕПОВ ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ**

Москва – 2016 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА I. <i>Основы формирования государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.....</i>	11
1.1. Методология формирования государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.....	11
1.2. Влияние циклических колебаний экономики на государственную бюджетную политику.....	25
1.3. Бюджетная политика и финансовая безопасность государства.....	37
ГЛАВА II. <i>Индикаторы, инструменты и оценка эффективности государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.....</i>	47
2.1. Опережающие индикаторы и их использование при формировании бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.....	47
2.2. Инструменты бюджетной политики, используемые в условиях рецессии национальной экономики.....	62
2.3. Эффективность бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.....	73
ГЛАВА III. <i>Особенности и основные направления государственной бюджетной политики России в условиях рецессии национальной экономики.....</i>	87
3.1. Антикризисная инфраструктура и бюджетная политика России в условиях рецессии.....	87
3.2. Специфика бюджетной политики России в условиях рецессии.....	96
3.3. Риски государственной бюджетной политики в условиях рецессии.....	109

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	120
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	127

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современных условиях наиболее острой проблемой российской экономики является неустойчивость её динамики, проявляющаяся в значительных колебаниях макроэкономических показателей вследствие конъюнктурных изменений на мировом рынке энергоносителей. Ценовые колебания мировой цены нефти в 2014 - 2016 г.г. в диапазоне от 60 до 30 долларов за баррель привели к резкому падению доходов федерального бюджета Российской Федерации, его дефициту, снижению курса рубля, инвестиций и реальных доходов населения. Необходима государственная бюджетная политика, способная минимизировать последствия таких изменений, создать необходимые предпосылки для преодоления негативных тенденций в бюджетной сфере, укрепления и усиления позитивных сдвигов в макроэкономической динамике, ускорения перехода к фазе циклического оживления, расширения деловой активности, увеличения платежеспособного спроса, роста налоговых поступлений.

В условиях рецессии особое значение имеет стимулирующее воздействие бюджетной политики на макроэкономические процессы. Такое воздействие достигается как за счет оптимизации налогового бремени, так и за счет повышения эффективности государственных расходов, их концентрации на прорывных направлениях модернизации хозяйственной системы.

Формирование государственной бюджетной политики в условиях рецессии связано со значительными рисками. Их реализация способна привести к недостижению целей и задач такой политики. В этой связи большое значение имеет выявление рисков и их нейтрализация с использованием эффективных методов управления.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью:

- разработки методологических основ государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики;
- выявления влияния мировой экономики на формирование бюджетной

политики в условиях рецессии национальной экономики;

- определения роли бюджетной политики в условиях рецессии в системе финансовой безопасности государства;
- обоснования необходимости формирования бюджетной политики в условиях рецессии как важнейшего инструмента государственного регулирования экономической системы и стабилизации ситуации в финансовой сфере;
- разработки подходов к выявлению, классификации и управлению рисками формирования бюджетной политики в условиях рецессии.

Степень научной разработки проблем, связанных с формированием и реализацией государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики, определяется высокой востребованностью таких исследований со стороны органов государственного управления. В работах зарубежных авторов представлен анализ отдельных аспектов формирования бюджетной политики в условиях циклических колебаний экономической системы. Работы отечественных авторов посвящены в основном анализу последствий конкретных мер, реализуемых в бюджетной сфере в кризисных условиях.

Однако до настоящего времени не сформирован комплексный подход к исследованию теоретических, методологических и практических аспектов бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики. Представляется актуальным исследование бюджетной политики, учитывающей специфику экономических процессов, свойственных циклической рецессии.

Объектом исследования является формирование государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.

Предметом исследования является совокупность экономических отношений, возникающих при формировании государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.

Цель исследования состоит в разработке теоретических основ и практических рекомендаций по формированию и реализации государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.

Для достижения этой цели поставлены и решались следующие **задачи**:

- сформировать методологию бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики;
- раскрыть влияние циклических колебаний экономики на формирование национальной бюджетной политики;
- разработать систему опережающих индикаторов и инструментов адаптации бюджетной политики к условиям рецессии национальной экономики;
- оценить эффективность государственной бюджетной политики в условиях рецессии;
- раскрыть специфику бюджетной политики России в условиях рецессии;
- выявить особенности управления рисками бюджетной политики России в условиях рецессии.

Область исследования. Исследование выполнено в соответствии с п. 2.17. «Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике», п. 2.21. «Трансформация бюджетно-налоговой системы на разных стадиях экономического развития: инструменты и модели адаптации» Паспорта специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» Высшей аттестационной комиссии Российской Федерации.

Теоретической и методологической основой исследования являются труды ведущих отечественных ученых в сфере государственной бюджетной политики: Акиндиновой Н. В., Белоусова А. Р., Буклемишева О. В., Власова С. А., Глазьева С. Ю., Дворецкой А.Е., Дерюгиной Е. Б., Караваевой И. В., Кудрина А. Л., Подъяблонской Л.М., Пономаренко А. А., Сенчагова В. К., Слепова В. А., Ушакова Д. В., Чернецова С.А., Чернявского А. В. и других.

При проведении исследования использовались работы зарубежных экономистов, посвященные теории и практике бюджетной политики: Бернанке Б., Бланшара О., Вудфорда М., Кейнса Дж., Кидленда Ф., Кругмана П., Лукаса Р., Мизеса Л., Мински Х., Прескотта И., Стиглица Дж., Хаберлера Г., Хайека Ф., Хансена Э., Харрода Р., Шиндлера М. и других.

В ходе проведения исследования применялись общенаучные методы: индуктивный и дедуктивный анализ, классификация и группировка, исторический и

экономико-статистический методы. Их сочетание направлено на обеспечение комплексности проведенного исследования, обоснованности его выводов и практических рекомендаций.

Эмпирическую основу исследования составили:

- законодательные акты Российской Федерации, ведомственные нормативные документы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Банка России;
- статистические и аналитические материалы органов государственной власти Российской Федерации (Министерства финансов Российской Федерации, Банка России, Федеральной службы государственной статистики), зарубежных государств и международных организаций (Международного валютного фонда, Всемирного банка) за 2000-2016 гг.;
- публикации в специальной периодической печати России и зарубежных стран по теме исследования.

Гипотеза исследования состоит в том, что государственная бюджетная политика способна целенаправленно создавать необходимые предпосылки для преодоления рецессии в национальной экономике.

Научная новизна исследования состоит в формировании и реализации государственной бюджетной политики, ориентированной на преодоление рецессии национальной экономики, вывод её на траекторию устойчивого роста на инновационной основе.

Получены лично автором следующие конкретные результаты, обладающие научной новизной:

- определен категориальный аппарат в части трактовки понятий «государственная бюджетная политика» и «механизмы реализации государственной бюджетной политики», являющихся совокупностью процессов и процедур, обеспечивающих формирование и реализацию бюджетных доходов, расходов, дефицита/профицита, исходя из фазы экономического цикла и с учетом существующих рисков;
- разработана методология исследования формирования государственной

бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики, включающая определение макроэкономических условий ее разработки и реализации, формулировку целей и задач, взаимодействие с другими элементами макроэкономического регулирования;

- предложен комплексный подход к формированию государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики, научная новизна которого заключается в определении направлений влияния хозяйственного цикла на бюджетные показатели, выявлении факторов усиления и ослабления такого влияния, выборе методов и инструментов минимизации негативного воздействия циклических колебаний на бюджетные показатели;

- сформирована система опережающих индикаторов для проведения государственной бюджетной политики в условиях рецессии, ориентированная на стимулирование совокупного спроса, поддержку структурных сдвигов, стабилизацию финансового положения домашних хозяйств и бизнеса, оптимизацию налогового бремени;

- обоснован методологический подход к оценке эффективности государственной бюджетной политики на основе определения фискальных мультипликаторов, учитывающих запаздывающее воздействие конкретных видов бюджетных расходов на динамику ВВП, и выявления факторов, воздействующих на фискальные мультипликаторы;

- разработана классификация рисков государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики по различным критериям и предложены методы управления этими рисками, позволяющие повысить эффективность этой политики.

Практическая значимость исследования состоит в разработке:

- оптимизационной экономико-математической модели эффективности государственной бюджетной политики в условиях рецессии, включающей такие показатели как ВВП, бюджетные доходы, дефицит бюджета, государственный долг;

- алгоритма расчета фискальных мультипликаторов за кратко-, средне- и

долгосрочный периоды;

– практических рекомендаций по управлению рисками государственной бюджетной политики в условиях рецессии.

Апробация результатов. Результаты исследования использованы при выполнении фундаментальной научно-исследовательской работы «Механизм формирования антикризисного федерального бюджета Российской Федерации» в РЭУ им. Г. В. Плеханова в рамках внутреннего гранта. Разработанные и обоснованные выводы и рекомендации могут быть использованы соответствующими комитетами Государственной думы Российской Федерации в процессе совершенствования законодательства в сфере бюджетных отношений; Министерством финансов Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации – при разработке бюджетной политики; Банком России – при разработке денежно-кредитной политики. Исследование также может быть использовано высшими учебными заведениями при преподавании дисциплин «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система», «Финансовая политика», а также при проведении научно-исследовательских работ.

Публикации. Основные положения и выводы диссертации опубликованы в 12 научных статьях общим объемом 3,6 п. л., в том числе 4 статьи в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Логика и структура работы. Логика исследования определила структуру работы, которая состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

Во введении раскрыта актуальность темы исследования, сформулированы его цель и задачи.

В главе I определены основы формирования бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики. Разработана методология формирования бюджетной политики в условиях рецессии. Раскрыто влияние циклических колебаний на государственную бюджетную политику. Выявлено значение бюджетной политики в условиях рецессии для финансовой безопасности государства.

В главе II определены опережающие индикаторы, используемые при формировании бюджетной политики в условиях рецессии. Проанализированы инструменты этой политики. Предложены подходы к оценке эффективности бюджетной политики, реализуемой в условиях рецессии.

В главе III проанализирована бюджетная политика России в условиях рецессии. Раскрыто значение антикризисной инфраструктуры в реализации бюджетной политики. Выявлена специфика бюджетной политики России в условиях рецессии. Раскрыты риски бюджетной политики в условиях рецессии и предложены методы управления ими.

Глава I. ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ РЕЦЕССИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

1.1. Методология формирования государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики

Методология формирования государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики предполагает обоснование необходимости её использования в условиях ухудшения макроэкономических показателей, определение целей и задач применения, анализ специфики действий, выявление структурных элементов, исследование взаимосвязей между элементами бюджетной политики, а также её взаимодействие с другими направлениями государственного регулирования, анализ макроэкономических последствий использования рецессионной бюджетной политики, оценку соотношения объективного и субъективного при практическом применении, прогнозирование социально-экономических результатов.

Для целей настоящего исследования под *государственной бюджетной политикой* понимается совокупность элементов и механизмов, используемых для достижения целей и задач, решаемых государством при аккумулировании доходов и осуществлении расходов для выполнения экономических, управленческих и социальных функций.

Элементами государственной бюджетной политики в современной экономике являются:

- политика доходов;
- политика расходов;
- политика в сфере финансирования бюджетного дефицита/профицита;
- политика в сфере государственного долга;

– политика управления государственными финансовыми резервными фондами.

В свою очередь политика доходов включает налоговую политику и политику в сфере получения доходов от использования государственной собственности.

Рецессия национальной экономики означает макроэкономическую ситуацию, характеризующуюся снижением ВВП. Распространено мнение, что рецессия наступает при падении ВВП, наблюдаемом в течение двух кварталов.

Замедление роста основных макроэкономических показателей предопределяет необходимость реализации в рамках бюджетной политики комплекса мер, направленных на поддержку совокупного спроса в национальной экономике, в том числе за счет инвестиционной активности.

Механизмы, действующие в сфере реализации бюджетной политики, основаны на объективных взаимосвязях между ее элементами и обеспечивают их тесное взаимодействие в ходе достижения поставленных целей и задач. В частности, механизмы предопределяют взаимную согласованность (1) политики доходов и политики расходов, (2) политики расходов и политики в сфере формирования бюджетного дефицита/профицита, (3) политики расходов и политики в сфере государственного долга, (4) политики доходов и политики управления государственными финансовыми резервами.

Указанные механизмы являются совокупностью процессов и процедур, обеспечивающих определение доходов, расходов, дефицита/профицита, исходя из макроэкономической ситуации и фазы хозяйственного цикла на основе задач социально-экономического развития и с учетом существующих рисков. Их использование зависит от условий циклической динамики, в том числе при наступлении рецессии.

Так, циклические рецессии российской экономики в 2008-2009 гг. и в 2014-2015 гг. выражаются в замедлении и снижении ВВП, бюджетных доходов и реальных доходов домашних хозяйств.

В мировой экономике рецессии наблюдались в 2000-2002 гг., 2008-2009 гг. и сопровождались ростом государственных расходов и бюджетных дефицитов.

Наиболее негативное влияние на российскую экономику оказывают мировые циклические рецессии, проявляющиеся в несбалансированности мирового рынка нефти и резком падении цен на энергетические ресурсы.

В сложившихся в мировой экономике условиях следует рассматривать циклическую рецессию как объективное явление, свойственное современному рыночному хозяйству и возникающее вследствие специфики его функционирования и развития.

Учет этого обстоятельства при проведении национальной макроэкономической, в частности, бюджетной политики, обуславливает необходимость разработки и реализации комплекса мер, реализуемых в рамках бюджетной политики, по минимизации негативных последствий циклических рецессий для национальной экономики. Основным элементом этого комплекса мер должно стать проведение бюджетной политики, учитывающей циклические колебания экономики.

Разработка и реализация государственной бюджетной политики должна основываться на современной теории циклического развития. Это предполагает учет особенностей конкретных фаз циклической динамики и диагностику факторов, предопределяющих переход от одной фазы цикла к другой. При этом особое значение имеет правильная оценка приближения циклической рецессии, негативно влияющей на бюджетные показатели.

Специфика состояния национальной экономики в условиях рецессии состоит в создании условий для перехода к последующим фазам – оживлению и экономическому подъему. Вместе с тем, следует учитывать, что в период рецессии в экономической системе проявляются последствия негативных тенденций и сохраняются угрозы их обострения в нестабильной макроэкономической ситуации.

К последствиям циклической рецессии в бюджетной сфере относятся:

- падение налоговых поступлений вследствие снижения ВВП;
- уменьшение доходов от государственной собственности, в том числе дивидендов корпораций, контролируемых государством;
- формирование бюджетного дефицита;
- рост государственного долга и обострение проблемы его обслуживания;

- необходимость увеличения бюджетных расходов в целях стимулирования экономического роста;
- снижение объемов государственных резервных фондов.

Последствия циклической рецессии национальной экономики в бюджетной сфере приведены на рисунке 1.1.



Рисунок 1.1 - Последствия циклической рецессии в бюджетной сфере
Разработка автора

Существенные последствия циклической рецессии для бюджетной сферы определяют необходимость комплексного анализа особенностей формирования бюджетной политики при циклических колебаниях. Такая политика должна, во-первых, обеспечивать преодоление последствий кризисных явлений; во-вторых, создавать предпосылки для циклического оживления экономики и перехода к устойчивому экономическому росту.

Макроэкономические условия в ситуации циклической рецессии характеризуются:

- нестабильной динамикой ВВП;
- широкими колебаниями курса национальной валюты;
- неустойчивостью финансового положения национальных компаний;
- снижением объемов кредитования национального бизнеса банковской системой;
- уменьшением платежеспособного спроса домашних хозяйств вследствие падения доходов, в том числе заработной платы;

- неустойчивостью ценовых показателей (инфляционных процессов – в развивающихся странах и дефляционных – в развитых);
- ростом безработицы;
- усилением конкуренции на национальном рынке со стороны иностранных производителей;
- использованием национальными компаниями схем оптимизации налогообложения.

Макроэкономические условия формирования бюджетной политики при рецессии национальной экономики приведены на рисунке 1.2.

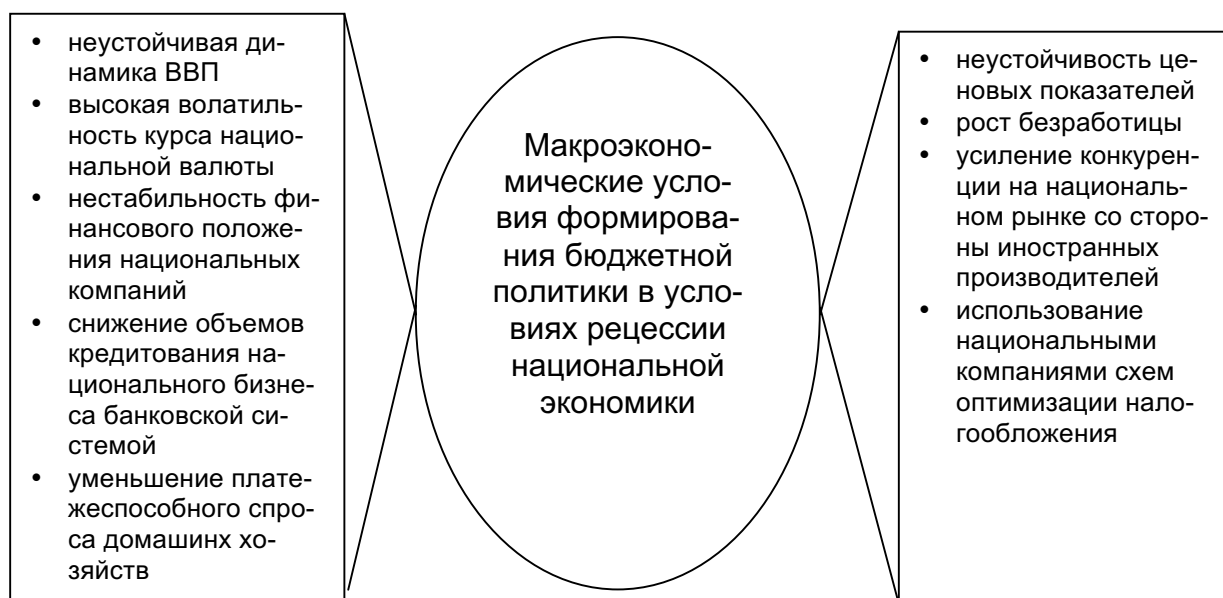


Рисунок 1.2 - Макроэкономические условия формирования бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики

Нестабильная динамика ВВП на фазе рецессии определяется общей макроэкономической неопределенностью, связанной с асимметричностью рыночной информации. В таких условиях участники рынков не способны однозначно оценивать проявляющиеся тренды в ценовой динамике. Высокая рыночная волатильность негативно влияет на принятие инвестиционных решений. В результате проявляется неустойчивость основных макроэкономических показателей.

Колебания объемов выпуска и платежеспособного спроса обуславливают неустойчивость бюджетных доходов. Это предопределяет неустойчивость финансирования государственных программ поддержки экономики и социальной полити-

ки. В таких условиях возникают трудности в предоставлении межбюджетных трансфертов. Проявляется общая нестабильность бюджетной системы.

Ситуация может усугубляться необходимостью обслуживания государственного долга. Долговой рынок способен существенно сужаться из-за отсутствия достаточных финансовых ресурсов в банковском секторе. Особенно острые проблемы с обслуживанием и рефинансированием государственного долга могут возникать у стран с развивающимися рынками. Это связано с изменениями их кредитных рейтингов в кризисных условиях. Понижение кредитных рейтингов означает рост стоимости заимствований и соответственно обслуживания накопленного долга.

Широкие колебания курса национальной валюты в кризисный период определяются состоянием неопределенности относительно темпов восстановления экономики, инфляционными ожиданиями хозяйствующих субъектов, нестабильностью экспортно-импортных операций и трансграничных потоков капитала. Падение курса национальной валюты предопределяет увеличение экспорта, рост прибыли национальных компаний и повышение налоговых поступлений. Но снижение валютного курса провоцирует отток капитала и тем самым уменьшает инвестиции в национальную экономику, негативно воздействуя на платежеспособный спрос.

Нестабильность финансового положения национальных компаний в кризисный период предопределяется падением производства, необходимостью рефинансирования ранее привлеченных кредитов, обесценением залогов, трудностями с размещением дополнительных выпусков акций и облигационных займов. В этой ситуации усиливается неопределенность относительно генерируемых компаниями денежных потоков. Соответственно возникает угроза снижения налоговых поступлений от национальных компаний в бюджетную систему.

В такой ситуации правительственным органам приходится вносить существенные коррективы в государственную бюджетную политику, в частности, планировать привлечение дополнительных финансовых ресурсов путем размещения на финансовом рынке государственных ценных бумаг.

Снижение объемов кредитования национального бизнеса в условиях рецессии предопределяется двумя основными причинами. Во-первых, в результате негативных тенденций значительно ухудшается кредитный портфель банковских учреждений. Ряд заемщиков прекращает обслуживать ранее полученные кредиты или осуществляет такое обслуживание несвоевременно. Поэтому банки вынуждены увеличивать резервы по выданным ссудам, снижая тем самым возможности кредитования корпораций и домашних хозяйств. Во-вторых, в условиях рецессии снижаются кредитные рейтинги компаний. Это в значительной степени уменьшает их возможности по формированию заемного капитала. Но нехватка капитала, в том числе для модернизации производства, негативно влияет на платежеспособный спрос в экономике, на процесс формирования доходов и налоговые платежи. В результате проявляется недостаток бюджетных ресурсов для осуществления мер, способных привести к росту экономической активности.

Уменьшение платежеспособного спроса домашних хозяйств вследствие падения доходов, в том числе заработной платы – одно из наиболее характерных проявлений рецессии национальной экономики. Оптимизация расходов в государственном и корпоративном секторах традиционно рассматривается в качестве обязательного атрибута политики преодоления рецессии.

При снижении платежеспособного спроса прежде всего происходит уменьшение поступлений НДС и акцизов. Но падение продаж означает уменьшение прибыли корпораций, а также сокращение численности работников. Поэтому следствием падения покупательной активности населения также является уменьшение поступлений налога на прибыль и налога на доходы физических лиц.

Стимулирование платежеспособного спроса домашних хозяйств в условиях рецессии национальной экономики следует рассматривать в качестве одной из важнейших задач формирования бюджетной политики. К наиболее эффективным инструментам стимулирования платежеспособного спроса относятся: реализация инфраструктурных проектов; поддержка инновационной активности в корпоративном секторе; снижение процентной ставки по ипотечным кредитам; реализация программ увеличения продаж на наиболее значимых рынках, например, воз-

мещение за счет бюджетных средств стоимости старого автомобиля при покупке нового.

Неустойчивость ценовых показателей в условиях рецессии может по-разному проявляться в развивающихся и развитых странах. Для первых в кризисных явлениях более характерна дефляция – падение цен. В частности, дефляционные тенденции наблюдались в период Великой Депрессии 1929-1933 гг., а также проявляются в настоящее время в странах Евросоюза. Для их нейтрализации используется специфическая денежно-кредитная политика, состоящая в увеличении денежного предложения и получившая название количественного смягчения.

Вместе с тем известны случаи проявления в развитых странах сильных инфляционных процессов. В частности, они были характерны для 70-х гг. XX в., после резкого роста мировой цены нефти в 1972-1974 гг. В указанный период инфляция сочеталась в ведущих странах с рецессией. Это явление известно как стагфляция.

Инфляция оказывает на состояние бюджетной системы негативное воздействие, прежде всего, вследствие снижения платежеспособного спроса. Это явление также приводит к дезорганизации инвестиционного процесса. В результате происходит уменьшение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней в реальных показателях.

Но дефляция как процесс, противоположный инфляции, также создает для формирования бюджетной политики серьезные трудности. Падение цен не позволяет компаниям аккумулировать финансовые ресурсы, достаточные для обслуживания и погашения привлеченных кредитов. Это приводит к банкротствам бизнес-структур. В результате снижаются поступления налогов в бюджетную систему.

Для преодоления дефляционных тенденций традиционно используются меры денежно-кредитной политики, прежде всего снижение процентных ставок и увеличение денежного предложения. Но для нейтрализации тенденции к снижению цен также могут применяться меры бюджетной политики – наращивание государственных расходов и финансирование бюджетного дефицита за счет государ-

ственных заимствований.

Рост безработицы, наблюдаемый на фазе депрессии, приводит к увеличению расходов на выплату пособий по безработице из специальных страховых фондов или за счет бюджетных ресурсов. Кроме того, в условиях депрессии правительства, как правило, осуществляют программы переподготовки кадров, финансируемые из бюджетов. В европейских странах распространена практика предоставления государственных субсидий корпорациям для финансирования переподготовки кадров.

Усиление конкуренции на национальном рынке со стороны иностранных компаний приводит к падению продаж местных производителей и предопределяет снижение налоговых сборов, тем самым усугубляя бюджетные проблемы государства. Усиление конкуренции может побудить национальные компании переводить в целях снижения издержек производственные мощности в другие страны. В этом случае государство также теряет часть налогов и сборов. Причем, такие потери обычно не компенсируются последующим поступлением дивидендов зарубежных дочерних структур национальных компаний. Поэтому отток капитала следует рассматривать как фактор ухудшения макроэкономических условий формирования бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.

Использование национальными компаниями схем оптимизации налогообложения в современных условиях оказывает существенное влияние на налоговые доходы не только развивающихся, но и развитых стран. В условиях рецессии они вынуждены осуществлять меры по ужесточению контроля за использованием таких схем, в том числе за созданием крупными корпорациями центров аккумуляции прибыли в государствах с низкими налогами на прибыль.

К *целям* формирования государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики относятся: обеспечение финансовыми ресурсами выполнения управленческой, экономической, оборонной, социальной функций государства; установление налогового бремени, приемлемого для бизнес-структур и домашних хозяйств; обеспечение финансовыми ресурсами проведения активной научно-технической и промышленной политики.

Указанные цели предопределяют следующие задачи: определение объемов бюджетных доходов, в том числе налоговых; оптимизация расходов; повышение эффективности межбюджетных отношений; определение объемов дивидендов, выплачиваемых государственными компаниями; установление целевого показателя отношения доходов бюджетной системы к ВВП («размера правительства»); определение размеров бюджетного дефицита и государственного долга; установление размеров резервных фондов.

Необходимость увеличения бюджетных доходов в условиях рецессии предопределяет смену приоритетов формирования государственной бюджетной политики. Это отражается на решаемых задачах. В частности, существенные изменения вносятся в межбюджетные отношения вследствие необходимости поддержки конкретных регионов, в которых в существенной степени проявились последствия циклической рецессии.

В условиях рецессии государство как собственник может скорректировать объем дивидендов, выплачиваемых государственными компаниями, в том числе топливно-энергетического комплекса.

При установлении целевого показателя отношения доходов бюджетной системы к ВВП в период рецессии национальной экономики необходимо учитывать потребности в увеличении бюджетных расходов в целях скорейшего восстановления темпов экономического развития. Вместе с тем, следует принимать во внимание возникающие в указанный период трудности с формированием бюджетных доходов в результате падения ВВП. Поэтому не может быть признано целесообразным повышение бюджетных доходов за счет роста налогообложения корпораций и домашних хозяйств. Увеличение доходов в период рецессии может быть обеспечено, прежде всего, экономическими мерами, в том числе стимулированием платежеспособного спроса.

Определение размеров бюджетного дефицита и государственного долга как задачи государственной бюджетной политики приобретает в условиях макроэкономической нестабильности особую значимость. Это связано, с одной стороны, с необходимостью наращивания государственных расходов, а с другой стороны, с

высокими рисками, обусловленные необоснованным увеличением указанных показателей, в том числе риска дефолта по государственным обязательствам.

Общей мировой тенденцией является увеличение государственного долга в условиях циклической рецессии и в период преодоления ее последствий. Однако следует учитывать, что последствия роста задолженности далеко не одинаковы для различных стран. Так, развитые страны обладают значительным экономическим потенциалом и способны обеспечивать в будущем периоде обслуживание и погашение возросшего долга. Но для стран с недостаточно высоким экономическим потенциалом рост государственного долга связан с высокими рисками. Их наличие учитывается кредиторами и отражается в росте стоимости заимствований, что приводит к увеличению бюджетных расходов в последующем периоде.

Создание резервных фондов используется в основном в нефтедобывающих странах. Их экономика в значительной степени зависит от колебаний на мировом нефтяном рынке. Формирование специальных фондов является мерой защиты от сильных конъюнктурных колебаний мирового нефтяного рынка. В условиях рецессии национальной экономики резервные фонды используются для поддержания ранее сложившегося уровня бюджетных расходов. После преодоления рецессии возникает задача пополнения указанных фондов. Но ее решение зависит от темпов восстановления мирового рынка энергоносителей. В условиях недостаточно высокой мировой цены нефти задача пополнения резервных фондов может быть отложена на более поздний период.

Анализ особенностей бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики позволяет выявить как специфику, так и направления повышения её эффективности.

Основным элементом государственной бюджетной политики является процесс формирования доходов, создающий необходимые условия для осуществления расходов, оптимизации бюджетного дефицита и объема государственного долга. Однако этот процесс всецело зависит от установленной в конкретной стране налоговой нагрузки на бизнес и домашние хозяйства. Следовательно, важным показателем процесса формирования бюджетных доходов является отноше-

ние объема доходов федерального бюджета к ВВП. В данный показатель включаются доходы от государственной собственности, а также дивиденды компаний с государственным участием. Очевидно, что доходы от государственной собственности не характеризуют налоговое бремя. Однако они отражают участие государства в хозяйственной жизни и масштабы замещения государственными корпорациями частных компаний.

Процесс формирования бюджетных расходов определяется, во-первых, наличием достаточных ресурсов для их финансирования, т. е. бюджетными доходами; во-вторых, макроэкономическими условиями, от которых зависят масштабы необходимого влияния государства на экономическую систему; в-третьих, выбором приоритетов государственного финансирования. Основным критерием эффективности государственных расходов является достижение поставленных задач по стимулированию экономического развития и решению социальных проблем общества.

Определение параметров процессов формирования бюджетных доходов и расходов является основой для расчета показателей бюджетного дефицита и государственного долга. Вместе с тем, при значительном росте стоимости обслуживания государственного долга правительство вынуждено вносить коррективы в формирование как доходов, так и расходов.

К основным показателям государственной бюджетной политики относятся:

- отношение бюджетных доходов к ВВП;
- отношение дефицита бюджета к ВВП;
- отношение государственного долга к ВВП.

Как показывает анализ мирового опыта, оптимальное отношение дефицита бюджета к ВВП не должно превышать 3%, а государственного долга – 60%. Среднее для группы развитых стран отношение бюджетных доходов к ВВП составляет около 40%. Эти значения указанных показателей могут быть приняты за основу для определения совокупного показателя эффективности формирования бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.

В различных странах в результате специфики их исторического развития и

особенностей экономических систем сложились разные значения указанных выше показателей. Поэтому важное значение имеет разработка подходов к оценке динамики показателей бюджетной политики конкретной страны, в том числе России, с точки зрения их приближения к оптимальным значениям. Для решения этой задачи может быть предложена оптимизационная экономико-математическая модель оценки эффективности бюджетной политики в условиях рецессии (1.1).

Экономический смысл модели (1.1) состоит в том, что рост совокупного показателя эффективности бюджетной политики в условиях рецессии определяется изменением по отношению к ВВП таких показателей, как бюджетные доходы, дефицит бюджета, государственный долг. Ограничениями в модели являются: (1) прирост ВВП равен приросту бюджетных доходов; (2) прирост дефицита бюджета равен приросту государственного долга; (3) прирост доходов бюджета опережает прирост бюджетного дефицита.

$$E_t = P/G + D/G + C/G \rightarrow \max, \quad (1.1)$$

$$\begin{cases} \Delta G = \Delta P \\ \Delta D = \Delta C \\ \Delta P > \Delta D \end{cases}$$

где: E_t – совокупный показатель эффективности бюджетной политики в условиях рецессии в период t ;

G – ВВП;

P – доходы бюджета;

D – дефицит бюджета;

C – государственный долг;

Δ – прирост.

Актуальным направлением изучения формирования государственной бюджетной политики в условиях рецессии является выявление ее взаимосвязей с прочими элементами макроэкономического регулирования, в том числе: денежно-кредитным регулированием, промышленной политикой и политикой занятости.

Наиболее сложная система взаимосвязей проявляется при взаимодействии бюджетной политики, реализуемой в условиях рецессии, и денежно-кредитным

регулированием. В частности, формируемая в монетарной сфере процентная ставка определяет стоимость обслуживания государственного долга и тем самым воздействует на государственные расходы.

При формировании бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики определяются расходы на инновационную деятельность, а также объем государственных инвестиций, т. е. параметры, непосредственно влияющие на условия реализации государственной промышленной политики, а также на уровень занятости.

Изучение возможных последствий внешних и внутренних шоков позволяет выявлять не только риски, но и важнейшие параметры бюджетной политики в условиях рецессии. В частности, изменение мировой цены на нефть является одним из основных факторов формирования доходов федерального бюджета России. К внутренним шокам, способным повлиять на условия формирования бюджетной политики в условиях рецессии, относятся неурожаи, природные катаклизмы, внешние и внутренние конфликты.

Оценка объективного и субъективного при формировании бюджетной политики в условиях рецессии состоит в учете сложившихся макроэкономических трендов, внутренних и внешних условий, а также возможности их трансформации при целенаправленных действиях регулирующих органов. Такие действия предполагают четко определенные цели, наличие необходимых ресурсов, эффективное управление рисками. При обеспечении этих условий формирование бюджетной политики в условиях рецессии может играть активную роль в достижении макроэкономической стабильности.

Таким образом, в исследовании определен категорийный аппарат в части трактовки понятий «бюджетная политика в условиях рецессии» и «механизмы, действующие в сфере реализации бюджетной политики», являющиеся совокупностью процессов и процедур, обеспечивающие определение доходов, расходов, дефицита/профицита, исходя из фазы экономического цикла на основе задач социально-экономического развития и с учетом существующих рисков.

Разработана методология формирования государственной бюджетной поли-

тики в условиях рецессии национальной экономики, включающая определение макроэкономических условий ее разработки и реализации, формулировку целей и задач, взаимодействие с другими элементами макроэкономического регулирования.

1.2. Влияние циклических колебаний экономики на государственную бюджетную политику

Циклические колебания экономики, выражающиеся в изменениях ВВП, объемов производства и потребления, занятости, непосредственно воздействуют на формирование бюджетной политики и могут становиться причиной бюджетных кризисов. Основным условием их предотвращения является использование инструментов, способных нейтрализовать негативные явления в бюджетной сфере и стимулировать развитие национальной экономики.

Под хозяйственным циклом традиционно понимается последовательная смена фаз экономической конъюнктуры: подъема, кризиса, депрессии, оживления. Как показывают исторические данные, протяженность цикла может существенно изменяться во времени. Длительное поступательное развитие мировой экономики в 90-х гг. XX в. даже создало иллюзию о преодолении циклических колебаний мерами государственного регулирования. Однако впоследствии кризисные явления в мировой экономике наблюдались в 2000-2002 гг. и в 2007-2009 гг.

Следует выделить два основных направления *развития теоретических представлений о циклическом развитии* хозяйственного развития. Первое из них объясняет цикличность экономического развития процессами, происходящими в производственной сфере; второе акцентирует основное внимание на процессах, протекающих в финансовой сфере.

В концепции Дж. Кейнса и его последователей в качестве главной причины циклических колебаний рассматривается падение предельной эффективности ка-

питала в период экономического бума. Предельную эффективность капитала Дж. Кейнс определял как «отношение между ожидаемым доходом, приносимым дополнительной единицей данного вида капитального имущества, и ценой производства этой единицы»¹. Анализируя причины Великой Депрессии в США, Дж. Кейнс писал: «Было бы нелепо утверждать, что в Соединенных Штатах в 1929 г. имелись избыточные инвестиции в строгом смысле слова. На самом деле положение было совсем иным. Новые инвестиции в течение предыдущих пяти лет были в целом настолько велики, что доход от дальнейшего их увеличения при трезвом расчете рассматривался как быстро падающий. Правильный прогноз должен был свести предельную эффективность капитала до беспримерно низкого уровня. Таким образом, «бум» не мог продолжаться на здоровой основе иначе как при наличии очень низкой процентной ставки по долгосрочному кредиту и при условии, если бы удалось избежать неоправданных инвестиций по отдельным категориям, находившимся под угрозой стать избыточными»².

Из приведенного высказывания следует, что в концепции Дж. Кейнса циклические колебания объясняются явлениями, происходящими как в производственной, так и в денежно-кредитной сферах. Но в анализируемой доктрине мало внимания уделяется роли бюджетной политики в циклических колебаниях экономической системы, хотя и утверждается, что важнейшим инструментом преодоления кризисных тенденций является наращивание государственных бюджетных расходов, обеспечивающих повышение платежеспособного спроса в экономике.

Теория цикла Дж. Кейнса была развита в работах его последователей, в частности, Э. Хансена и Р. Харрода. Первый из указанных авторов акцентировал в своих исследованиях особое внимание на роли государственных расходов, в том числе государственных инвестиций, в циклической динамике. Э. Хансен отмечал стимулирующую роль государственных расходов. Он обратил внимание на тот факт, что в условиях Великой депрессии, т. е. в 1929-1933 гг., государственные расходы и частные инвестиции сократились значительно сильнее, чем потреби-

¹ Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: «Прогресс», 1978. С. 193.

² Кейнс Дж. Указ. соч. С. 396.

тельские расходы³. Положительное влияние государственных расходов на экономическое развитие позволяло сделать вывод о значении бюджетной политики для минимизации размаха циклических колебаний экономических показателей. Из анализа Э. Хансена следовало, что снижение государственных расходов, не компенсируемое частными инвестициями, способно усиливать циклическую динамику. Указанный автор также отмечал роль встроенных стабилизаторов, в частности, пособий по безработице, в снижении колебаний экономической системы. В исследованиях Э. Хансена было показано взаимодействие мультипликации и акселерации инвестиций, т. е. процесс, при котором инвестиции приводят к увеличению национального дохода, а часть его прироста может использоваться для новых капиталовложений.

Р. Харрод уделил значительное внимание финансовым аспектам противочиклической политики. Одним из ее главных инструментов он считал дефицит государственного бюджета в условиях кризисных явлений. В качестве альтернативной политики Р. Харрад рассматривал снижение налогов на фазе циклической депрессии⁴.

Альтернативное кейнсианству объяснение цикличности хозяйственного развития было предложено экономистами австрийской школы, в частности, Л. фон Мизесом, Ф. Хайеком, Г. Хаберлером.

Л. фон Мизес видел главную причину циклических колебаний в быстром расширении кредитования экономики со стороны коммерческих банков. В частности, он писал: «Выпуская фидурциальные средства, под которыми мной подразумеваются банкноты без золотого обеспечения или текущие счета, которые не в полной мере обеспечены золотыми резервами, банки в состоянии значительно расширить свой кредит. Создание дополнительных фидурциальных средств позволяет им увеличить кредитование, значительно превышая лимит, обусловленный их собственными активами, а также фондами, вверенными им клиентами». И далее: «Но инфляция и бум могут продолжаться беспрепятственно лишь до тех пор,

³ Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход / В кн.: Классики кейнсианства. – М.: Изд-во «Экономика», 1997. Ч. I. С. 295.

пока публика полагает, что в ближайшем будущем рост цен должен прекратиться. Как только общественному мнению станет понятно, что нет никаких оснований рассчитывать на остановку инфляции, начинается паника»⁵.

Представители австрийской школы традиционно объясняют хозяйственный цикл кредитной экспансией. Вместе с тем, они отмечают важную роль бюджетной сферы в возникновении макроэкономической нестабильности. По их мнению, попытки преодоления экономического кризиса за счет наращивания бюджетных расходов приводит к неустойчивости государственных финансов⁶.

Г. Хаберлер изучал в своих работах роль кредитной экспансии в создании условий для экономического бума и последующих кризисных явлений, связанных с перегревом хозяйственной системы. Но этот автор уделял много внимания факторам циклической динамики, формирующимся в реальном секторе, в частности, структурным диспропорциям.

В исследованиях Г. Хаберлера раскрыто влияние бюджетной политики на протекание экономического цикла. В частности, отмечается: «Во время спада – главным образом вследствие увеличения удельного веса социальных услуг, помощи безработным и роста государственного долга – обычно возникает бюджетный дефицит, который мы можем рассматривать как отрицательные сбережения. Во время подъема этот дефицит исчезает, и за ним может даже последовать бюджетный излишек»⁷.

Ф. Хайек активно выступал против экспансионистской кредитной политики, считая, что ее следствиями являются спады экономической активности и высокая инфляция. Он также отмечал негативные последствия поддержки занятости мерами активной антикризисной политики⁸.

Представители монетаризма, в частности М. Фридмен и А. Шварц, связывали циклические колебания с монетарной сферой и объясняли их изменениями в де-

⁴ Харрод Р. К теории экономической динамики / В кн.: Классики кейнсианства. – М.: Изд-во «Экономика», 1997. Ч. I. С. 151.

⁵ Мизес фон Л. Теория экономического цикла. – Челябинск: Социум, 2012. С. 157. С. 158.

⁶ Мизес фон Л. Указ. соч. С. 140.

⁷ Хаберлер Г. Процветание и депрессия. – Челябинск: Социум. 2005. С. 260.

⁸ Хайек Ф. Сможем ли мы прекратить инфляцию? / В кн. Бум, крах и будущее: Анализ австрийской школы. – М.: ООО «Социум», 2002. С. 145.

нежно-кредитной политике. Так, значительные масштабы падения производства и дефляция в период Великой Депрессии 1929-1933 гг., по их мнению, были обусловлены допущенным ФРС США сильным сжатием денежной массы и высокими реальными процентными ставками. Основная рекомендация монетаризма по преодолению циклических колебаний экономической системы состояла в обеспечении постоянства темпа роста денежной массы. При этом оптимальным монетаристы считают рост денежного агрегата М1 в 3% в год, т. е. на величину, соответствующую среднему за долговременный период увеличению ВВП США.

Сторонники монетаристской концепции выступают против допущения бюджетного дефицита, видя в этом угрозу усиления инфляционных тенденций.

Р. Лукас и другие представители «новой» классической школы выдвинули тезис о супернейтральности денег, в соответствии с которым в силу рациональности поведения хозяйствующих субъектов попытки монетарных властей стимулировать экономическое развитие способны лишь спровоцировать повышение темпов ценовой динамики⁹.

В выдвинутой Ф. Кидлендом и Э. Прескоттом теории реального делового цикла колебания экономической активности объяснялись шоками, воздействующими на реальный сектор экономики¹⁰. В работе Л. Кристиано и М. Эйшенбаума в качестве одного из шоков, влияющих на хозяйственный цикл, анализируются государственные расходы¹¹.

Для изучения влияния финансового сектора на циклическое развитие экономической системы большое значение имеют работы Х. Мински и Ч. Киндлберге-ра. Первый выдвинул концепцию хрупкости современной рыночной экономики, для которой характерна высокая степень левериджированности корпораций и домашних хозяйств¹². Второй объяснял значительную волатильность финансовой сферы слабо прогнозируемыми изменениями в поведении участников рынков¹³. Предложенные указанными авторами подходы к анализу финансового рынка поз-

⁹ Lucas R. Nobel Lecture: Monetary Neutrality // Journal of Political Economy. Vol. 104. № 4. 1996.

¹⁰ Kydland F., Prescott E. Time to build and aggregate fluctuations // Econometrica. 1982. Vol. 50.

¹¹ Christiano L., Eichenbaum M. Current real business cycle theories and aggregate labor market fluctuations // American economic review. 1992. Vol. 82.

¹² Minsky H. Can «It» Happen Again? – NY.: M. E. Sharpe. 1982.

воляют раскрыть особенности рынков государственного долга, определить значение бюджетной политики в условиях циклической рецессии национальной экономики.

После периода стабильного развития мировой хозяйственной системы в 90-х гг. XX в. в экономической литературе широко распространилось мнение о возможности преодоления рецессии национальной экономики мерами макроэкономической, прежде всего, денежно-кредитной политики. Ряд экономистов, в частности, Р. Лукас и Б. Бернанке заявили о решении проблемы делового цикла¹⁴.

В условиях глобального кризиса 2007-2009 гг., вызвавшего падение ВВП ведущих стран, неустойчивость финансовых рынков и нестабильность государственных финансов, правительства и центральные банки реализовали широкий набор мер по стимулированию экономики. Эти меры были направлены на восстановление экономического роста и занятости. В основном они касались монетарной сферы и состояли в снижении процентных ставок, скупке центральными банками правительственных ценных бумаг, поддержке попавших в предбанкротное состояние финансово-кредитных учреждений. В условиях обострения кризисных явлений ФРС США осуществила три раунда количественного смягчения, т. е. увеличения денежной базы, обуславливающего общий рост денежного предложения в национальной экономике. Аналогичные меры предпринимались Японией и Европейским Союзом.

Однако нет оснований охарактеризовать такую политику как полностью основанную на кейнсианском подходе к трактовке хозяйственного цикла. Усилия властей всецело концентрировались на мерах монетарной политики в достижении экономического роста и занятости при относительно консервативной бюджетной политике. Иными словами, с точки зрения сторонников кейнсианской доктрины бюджетная политика не была достаточно активной. Это не позволило в короткие сроки снизить безработицу и ускорить рост ВВП.

Проводимая в США и Европейском Союзе антикризисная политика вызвала

¹³ Kindleberger C. Manias, panics and crashes. – NY.: Macmillan. 1996.

¹⁴ См. Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата. – М.: Эксмо, 2009. С. 24.

резкую критику неокейнсианцев, предлагавших увеличить государственные расходы. Так, нобелевский лауреат П. Кругман отмечает: «Одна из главных идей моей книги заключается в том, что в экономике, находящейся в глубоком кризисе, когда процентные ставки, которые могут контролировать монетаристские власти, близки к нулю, государственные расходы нужно не сокращать, а увеличивать. Именно резкое увеличение бюджетных расходов помогло США выйти из Великой Депрессии, и сегодня мы нуждаемся в чем-либо подобном»¹⁵. При этом указанный автор ссылается на данные Международного валютного фонда, согласно которым предпринятые развитыми странами в период с 1978 г. по 2009 г. 173 попытки использования строгой финансовой экономии для преодоления кризисных явлений привели к спаду производства и росту безработицы¹⁶. Эти данные, на наш взгляд, подтверждают значение использования бюджетной политики для преодоления рецессии национальной экономики.

Проведенный анализ теоретических воззрений представителей ведущих направлений современной экономической науки на взаимосвязи хозяйственных циклов с бюджетной системой позволяют сделать следующие выводы.

Первое. В современной экономической науке циклы в целом рассматриваются как объективное явление, связанное с неравномерным технологическим и структурным развитием хозяйственной системы. Возникающая при этом нестабильность усиливается неустойчивостью процессов, происходящих в денежно-кредитной сфере, на финансовом рынке, в бюджетной системе.

Второе. При изучении причин и последствий циклических колебаний основное внимание уделяется явлениям монетарной сферы и их воздействию на процессы, происходящие в реальной экономике, но вне анализа остается бюджетная система, в частности, формирование бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики. В этом проявляется противоречие современных подходов к изучению хозяйственного цикла и роли бюджетной политики в минимизации циклических колебаний.

Третье. При анализе факторов, вызывающих циклические колебания, боль-

¹⁵ Кругман П. Выход из кризиса есть! – М.: Азбука-Бизнес, 2013. С. 307.

шое внимание уделяется кредитной экспансии, ее влиянию на платежеспособный спрос и, соответственно, на экономическую активность, а также на последствия кредитного сжатия и возникновение кризисных явлений, в том числе падение ВВП.

Четвертое. При изучении последствий циклического развития для бюджетной системы основное значение придается падению государственных доходов и финансированию государственного долга за счет новых заимствований.

Пятое. Бюджетная система не рассматривается в качестве одного из возможных генераторов циклических колебаний. Считается, что источниками таких колебаний являются необоснованное расширение кредитования экономики, спекулятивные пузыри на фондовом рынке, избыточное денежное предложение, вызывающее повышательную ценовую динамику.

Шестое. Существуют значительные расхождения между ведущими направлениями экономической науки в трактовке роли и значения бюджетной политики в сглаживании циклических колебаний и преодолении рецессии национальной экономики. Сторонники наращивания бюджетных расходов, допущения значительного дефицита и роста государственного долга обосновывают свою позицию положительным воздействием активной бюджетной политики на занятость населения и темпы увеличения ВВП. Их оппоненты считают, что рост государственных расходов приводит к вытеснению частных инвестиций, повышению стоимости обслуживания государственного долга, усилению инфляционных тенденций.

По нашему мнению, преодоление указанных противоречий в воззрениях представителей различных направлений экономической науки на роль бюджетной политики в проявлениях циклическости экономического развития может быть достигнуто при разработке концептуальных основ бюджетной политики, направленной на сглаживание циклических колебаний и преодоление рецессии национальной экономики.

Элементами концепции использования государственной бюджетной полити-

¹⁶ Кругман П. Выход из кризиса есть! – М.: Азбука-Бизнес, 2013. С. 314.

ки для преодоления рецессии национальной экономики являются:

- определение направлений влияния хозяйственного цикла на бюджетные доходы, расходы, дефицит, государственный долг;
- выявление факторов как усиления, так и ослабления воздействия циклических колебаний на бюджетные показатели;
- раскрытие роли бюджетной системы в протекании хозяйственного цикла;
- выбор методов, обеспечивающих минимизацию воздействия циклических колебаний на бюджетные показатели;
- определение инструментов, позволяющих минимизировать негативное влияние циклических колебаний на бюджетные показатели.

Определение направлений влияния хозяйственного цикла на государственные доходы, расходы, дефицит и долг позволяет выявить основные взаимосвязи реального и бюджетного секторов, проявляющиеся при конъюнктурных колебаниях экономической системы. На фазе подъема происходит увеличение ВВП и промышленного производства. В результате растут налоговые поступления, а также дивиденды, выплачиваемые корпорациями с государственным участием. Это позволяет повышать расходы, в том числе на развитие инфраструктуры, содержание государственного аппарата, социальные цели, проведение активной промышленной политики, а также политики занятости.

Важно учитывать, что часть расходов федерального бюджета, в частности, на осуществление инфраструктурных объектов, развитие инноваций, стимулирование промышленного роста и занятости способствует расширению деловой активности и приводит к последующему увеличению бюджетных поступлений, т. е. имеет эффект акселератора.

Другая часть расходов федерального бюджета, в том числе на государственное управление и социальные цели, способствует повышению платежеспособного спроса и тем самым стимулирует экономический рост, но также может вызывать увеличение импорта.

При переходе к фазе циклической рецессии вследствие падения ВВП проис-

ходит уменьшение налоговой базы, а также доходов от государственной собственности, в частности, дивидендов.

В этих условиях правительство переходит к режиму бюджетной экономии, снижая расходы на мероприятия, осуществляемые в рамках промышленной, в том числе инновационной и структурной политики. Однако одновременно происходит уменьшение потенциального эффекта акселератора, который мог бы проявиться в будущем периоде.

Но в то же время правительство имеет крайне ограниченные возможности по снижению расходов на государственное управление и социальные цели. Устойчивость этих расходов предопределяет необходимость привлечения заемных ресурсов для финансирования бюджетного дефицита и, соответственно, увеличение государственного долга.

Следует учитывать, что рост бюджетных расходов в целях стимулирования экономической активности является эффективным инструментом преодоления рецессии национальной экономики и перехода в фазу оживления, на которой происходит восстановление докризисных показателей ВВП и занятости и создаются предпосылки для устойчивого развития экономики. Поэтому снижение объемов бюджетного финансирования может привести к продолжению и даже углублению циклической депрессии. Для предотвращения такой ситуации правительства различных стран часто прибегают к наращиванию бюджетных расходов за счет бюджетных заимствований.

Выявление факторов как усиления, так и ослабления воздействия циклических колебаний на бюджетные показатели как элемент концепции использования бюджетной политики для преодоления рецессии национальной экономики имеет первостепенное значение для сглаживания колебаний экономической системы.

К факторам усиления воздействия циклических колебаний на бюджетные показатели относятся:

- частота и масштабы технологических революций, определяющих переходы к новым хозяйственным укладам;
- масштабы производства общественных благ (бюджетных услуг) в эко-

номиках конкретных стран;

- структурные сдвиги;
- интенсивность процесса глобализации.

Частота и масштабы технологических революций, определяющих переходы к новым хозяйственным укладам, обуславливают значительный рост налоговых поступлений в странах-лидерах таких укладов вследствие формирования новых рынков и крупных корпораций, а также наращивание бюджетных расходов в целях ускорения инновационного развития в странах-аутсайдерах. Следовательно, технологические революции способствуют повышению устойчивости бюджетных сфер в странах-лидерах, но могут проявляться как дополнительный фактор финансовой нестабильности в странах-аутсайдерах.

Масштабы создания общественных благ (бюджетных услуг) определяются экономическими возможностями конкретных стран и особенностями их исторического развития. Так, объем доходов бюджета «расширенного правительства» («размер правительства»), характеризующий масштаб создания общественных благ и определяемый отношением совокупных доходов бюджетной системы, включая внебюджетные фонды, к ВВП, составляет в США около 30%, а в странах Евросоюза – около 50%.

В условиях рецессии правительства оказываются не в состоянии снижать объем создаваемых общественных благ темпами, соответствующими темпам уменьшения ВВП. Это приводит к росту государственного долга. Тенденция к его повышению отчетливо проявилась в США и странах Евросоюза в период кризиса 2007-2009 гг., а также в 2013-2015 гг.

Структурные сдвиги предопределяют ускоренное развитие технически передовых производств при стагнации отраслей, сложившихся в ходе предшествовавшего технологического развития. Ускорение структурных сдвигов мерами промышленной политики позволяет оптимизировать их воздействие на циклические колебания.

Интенсивность процесса глобализации приводит к росту активности транснациональных компаний, в том числе расширению сети их дочерних структур,

увеличению потоков товаров и капиталов между ними. Транснациональные компании активно используют схемы оптимизации налогообложения, в частности, размещают центры аккумулирования прибыли в странах с низкими налоговыми ставками и в офшорных зонах. В таких условиях развитые страны теряют значительные объемы бюджетных доходов. Реакцией правительств этих стран на ситуацию с уплатой налогов их крупнейшими компаниями становится противодействие использованию офшорных схем. В настоящее время координация политики ведущих стран в сфере противодействия незаконной налоговой оптимизации осуществляется ОЭСР.

Недостаточная собираемость налогов заставляет развитые страны увеличивать бюджетные расходы за счет заимствований. В период финансового кризиса 2008-2009 гг. проявилась нестабильность рынков государственного долга ряда стран, прежде всего, членов Евросоюза. В этих условиях значительный объем правительственных облигаций был выкуплен Европейским центральным банком. Фактически произошла монетизация значительной части государственного долга.

Наряду с факторами усиления воздействия циклических колебаний на бюджетные показатели в современной экономике действуют факторы, способные снижать такое воздействие. К ним относятся:

- высокие темпы инновационного развития;
- степень диверсификации экономики;
- доступ к международному рынку капитала;
- координация макроэкономической политики в рамках ОЭСР и группы двадцати.

Указанные факторы играют определяющую роль в устойчивости бюджетной системы, ее слабой восприимчивости к внешним шокам. Они способствуют минимизации влияния хозяйственного цикла на бюджетные показатели.

К методам, обеспечивающим минимизацию воздействия циклических колебаний на бюджетную систему при формировании бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики, относятся:

- бюджетное финансирование фундаментальной науки и НИОКР;

- финансирование инфраструктурных проектов;
- предоставление налоговых льгот компаниям, деятельность которых обеспечивает структурные сдвиги в экономике;
- стимулирование развития экспортных отраслей;
- увеличение емкости внутреннего рынка.

К инструментам, обеспечивающим минимизацию негативного влияния циклических колебаний на бюджетную систему, относятся:

- установление нормативного показателя государственного долга к ВВП;
- использование нормативного показателя размера бюджетного дефицита к ВВП;
- применение целевого показателя отношения доходов бюджетной системы к ВВП;
- использование бюджетного правила при определении текущих доходов от нефтегазового экспорта;
- формирование резервных фондов.

Таким образом, в исследовании предложен комплексный подход к формированию государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики, научная новизна которого заключается в определении направлений влияния хозяйственного цикла на бюджетные показатели, выявлении факторов усиления и ослабления такого влияния, выборе методов и инструментов минимизации негативного воздействия циклических колебаний на бюджетные показатели.

1.3. Бюджетная политика и финансовая безопасность государства

Бюджетная политика тесно связана с финансовой безопасностью страны. *Финансовая безопасность* – состояние защищенности интересов домашних хозяйств, бизнес-структур, государства от угроз, способных проявиться в сфере финансо-

вых отношений. Основным условием ее обеспечения является эффективная бюджетная политика как система мер, реализуемых в целях формирования экономически обоснованных доходов и расходов.

Значение бюджетной политики для обеспечения финансовой безопасности государства существенно возрастает в условиях рецессии национальной экономики. В этом случае бюджетная политика должна учитывать не только кратко-, но и средне- и долгосрочные угрозы устойчивости национальной финансовой системы.

К основным элементам государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики, непосредственно связанным с обеспечением финансовой безопасности, относятся:

- формирование доходной базы бюджета;
- осуществление текущих бюджетных расходов и бюджетных инвестиций;
- финансирование бюджетного дефицита и управление государственным долгом;
- влияние на реальный сектор экономики;
- воздействие на финансовый рынок.

Формирование бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики связано с такими *угрозами финансовой безопасности* как:

- недостаточность доходов для финансирования первоочередных текущих и инвестиционных расходов;
- избыточные налоговые изъятия из прибыли компаний;
- нерациональное налогообложение факторов производства: труда, капитала, земельной собственности;
- неадекватные соотношения прямых и косвенных налогов, а также налоговых и неналоговых бюджетных доходов;
- низкая эффективность налогового администрирования, выражающаяся в уклонении от уплаты налогов и сборов.

Обеспечение финансовой безопасности при формировании бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики предполагает определение

параметров угроз, способных привести к кризисным явлениям. Важнейшим из таких параметров является масштаб сектора общественных финансов, т. е. совокупных доходов бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов. В мировой практике этот параметр варьируется от 30% ВВП в США до 50% в ведущих европейских странах. Относительно емкий сектор общественных финансов является важным фактором минимизации циклических колебаний экономической системы. Однако, как показал глобальный кризис 2008-2009 гг., избыточный объем бюджетной системы приводит к накоплению государственного и муниципального долга. В условиях рецессии проблема выполнения бюджетных обязательств обостряется. Попытки ее решения за счет дополнительных заимствований усиливают угрозы, связанные с наращиванием государственного долга, и приводят к росту затрат на его обслуживание из-за формирования премии за риск при привлечении дополнительных заемных ресурсов.

Опыт показал, что угрозы финансовой стабильности возникают как при чрезмерно большом секторе общественных финансов, так и при его недостаточных объемах. В перспективе основной тенденцией должно стать формирование сектора общественных финансов в объеме до 40% от ВВП при условии относительно низкой долговой нагрузки на экономику – в размере 30-35% от ВВП. В таких условиях становится возможным поддержание стабильности бюджетной системы даже в условиях рецессии.

Избыточные налоговые изъятия у корпоративного сектора в целях увеличения бюджетных доходов способны снизить заинтересованность бизнес-структур в развитии производства и стимулировать отток капитала за рубеж. Важнейшим из параметров оценки угрозы возникновения такой ситуации является мониторинг доли налогов в структуре цен потребительских товаров и услуг. При этом оптимальным следует считать показатель 35-38% с учетом как прямых, так и косвенных налогов.

Нерациональное налогообложение факторов производства (труда, капитала, земельной собственности) приводит к смещению налогового бремени на конкретные социальные группы. Результатами такого смещения может стать снижение их

мотивации. В этой связи резервом роста налоговых сборов в России является оптимизация налогообложения недвижимости на основе рыночных цен за среднесрочный период.

Неадекватные соотношения прямых и косвенных налогов, а также налоговых и неналоговых бюджетных доходов создают угрозу неэффективного использования налогового потенциала национальной экономики. Так, избыточное бремя по прямым налогам приводит к уклонению от их уплаты, в том числе за счет завышения затрат и неучета части выручки. В то же время избыточное использование косвенного налогообложения сдерживает рост потребления. В условиях открытой экономики высокие косвенные налоги приводят к перемещению части потребительного платежеспособного спроса за рубеж за счет развития шоппинг-туризма. Это предопределяет снижение налоговых поступлений в национальную бюджетную систему.

Преобладание налоговых бюджетных доходов при незначительных неналоговых поступлениях от использования государственной и муниципальной собственности в международной практике рассматривается как проявление недостаточной эффективности функционирования национальной бюджетной системы. В условиях циклических колебаний такая система создает угрозу резкого падения общего уровня доходов за счет снижения налога на прибыль и косвенных налогов на потребление при отсутствии компенсирующих поступлений доходов от собственности, устойчивых в условиях сильной волатильности хозяйственной конъюнктуры.

Низкая эффективность налогового администрирования, выражающаяся в распространении уклонения от уплаты налогов и сборов, является серьезной и, как показывает мировая практика, долгосрочной угрозой финансовой безопасности. Трудности ее преодоления связаны с распространением офшорных зон, создающих условия для минимизации налоговых платежей для резидентов других государств. Решение этой проблемы состоит в усилении контроля за денежными потоками в национальной экономике, а также в широком международном сотрудничестве в целях противодействия использованию офшоров как формы недобросовестной конкуренции в налоговой сфере.

Осуществление текущих бюджетных расходов и бюджетных инвестиций как элемент бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики связано с такими угрозами финансовой безопасности, как:

- несоответствие текущих и инвестиционных бюджетных расходов;
- необоснованность распределения бюджетных расходов по конкретным направлениям, а также министерствам и ведомствам;
- неэффективность инвестиционных бюджетных расходов;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- низкое качество контроля за расходованием бюджетных ресурсов.

Несоответствие текущих и инвестиционных расходов выражается в преимущественном использовании имеющихся ресурсов для финансирования бюджетных услуг при недостаточном выделении средств для реализации инфраструктурных проектов. В этом случае бюджетные ресурсы не используются для формирования потока будущих бюджетных поступлений. Бюджетное финансирование инфраструктурных проектов на государственном и муниципальном уровнях должно быть тесно скоординировано с развитием на конкретных территориях бизнес-кластеров, способных генерировать в будущем устойчивые налоговые потоки. В противном случае бюджетная политика приводит к недостаточным темпам роста платежеспособного спроса и как следствие к замедлению экономического развития.

Необоснованность бюджетных расходов по конкретным направлениям предопределяется недостаточным использованием государственных стандартов при определении уровней как текущих, так и инвестиционных расходов. Такие стандарты способны обеспечить повышение эффективности финансирования ЖКХ, учреждений образования и культуры, инфраструктурных проектов.

Неэффективность инвестиционных бюджетных расходов как угроза финансовой безопасности связана прежде всего с недостаточной проработанностью инвестиционных проектов, неточной оценкой периодов их реализации и окупаемости, ошибками в оценках необходимых финансовых ресурсов. В этой сфере государственного финансирования должны широко использоваться методы, применя-

емые при бизнес-планировании. Это позволит обеспечить точность расчетов. Следует также повысить ответственность разработчиков за обоснованность оценок, широко применять общегосударственные стандарты и нормативы. Такая практика способна обеспечить нейтрализацию коррупционной составляющей и создать условия для оптимизации инвестиционных бюджетных расходов.

Нецелевое использование бюджетных средств и низкое качество контроля за расходованием бюджетных ресурсов как угрозы финансовой безопасности способны резко снижать эффективность бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики и обострять социальную напряженность в обществе. Основным направлением преодоления этих угроз может стать переход от ревизионной формы финансового контроля к постоянному мониторингу хозяйственной деятельности бюджетных учреждений и подрядных организаций.

Финансирование бюджетного дефицита/профицита и управление государственным долгом как элемент бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики связано с такими угрозами финансовой безопасности, как:

- допущение избыточного превышения бюджетных расходов над доходами;
- негативное влияние государственных заимствований на процентные ставки;
- снижение объема кредитных ресурсов частного сектора;
- высокая стоимость обслуживания государственного долга;
- нерациональное соотношение между внутренним и внешним долгом.

Допущение избыточного превышения бюджетных расходов над доходами как угроза финансовой безопасности возникает в результате неверной оценки возможностей национальной экономической системы по генерированию потоков бюджетных поступлений. В этих условиях наращивание долга с целью финансирования текущих расходов резко ухудшает ситуацию, увеличивая будущие расходы по обслуживанию долга.

Избыточные государственные заимствования приводят к росту процентных ставок и тем самым ухудшают условия кредитования для частного сектора. В результате происходит стагнация платежеспособного спроса, а это негативно влияет на налоговые поступления. Попытки снижения процентных ставок мерами де-

нежно-кредитной политики приводят к росту денежной ликвидности в экономике и создают предпосылки ускорения инфляционного процесса.

Высокая стоимость обслуживания государственного долга как угроза финансовой безопасности связана, во-первых, с неудачно выбранным периодом заимствований, совпадающим с циклически высоким уровнем процентных ставок; во-вторых, со значительным объемом накопленного долга. Предотвращение такой ситуации может быть связано с осуществлением государственных заимствований в периоды низкой конъюнктуры на кредитном рынке, а также с осуществлением инвестиционных расходов с учетом их влияния на развитие бизнеса и соответственно генерирования потока налоговых платежей в бюджетную систему.

Нерациональное соотношение между внутренним и внешним долгом как угроза финансовой безопасности предопределяется преимущественным привлечением иностранных займов в условиях циклически низких процентных ставок на мировом кредитном рынке. Однако при дальнейшем росте процента возникает проблема привлечения дополнительных ресурсов по возросшим процентным ставкам. Проблемы с обслуживанием внешних заимствований также возникают при снижении экспортных поступлений в национальную экономику и падении золотовалютных резервов. Преимущественное заимствование на внутреннем рынке позволяет избегать подобные ситуации. Кроме того, как показывает мировой опыт, национальные власти способны обеспечивать координацию денежно-кредитной и бюджетной политики и установление процентной ставки на уровне, приемлемом для текущего обслуживания государственного долга.

Влияние на реальный сектор экономики бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики связано со стимулирующим воздействием государственных расходов на платежеспособный спрос и соответственно на деловую активность в частном секторе, в том числе в инвестиционной сфере. Однако такая деятельность создает следующие угрозы финансовой безопасности:

- усиление инфляционного процесса;
- вытеснение частных инвестиций;
- процикличность;

- отсутствие стимулирующего воздействия на инвестиционную активность частного сектора.

Избыточные государственные расходы способны вывести совокупный спрос из состояния равновесия с совокупным предложением и тем самым стимулировать рост цен. Предотвращение такой ситуации требует мониторинга влияния бюджетных расходов на инфляционный процесс.

Нерациональный рост государственных инвестиционных расходов способен вытеснить частные инвестиции из перспективных сфер развития бизнеса. Такая ситуация приводит к недостаточной интенсивности генерирования частными компаниями потока доходов и соответственно налоговых платежей в бюджет.

Процикличность как угроза финансовой безопасности связана с увеличением расходов при росте налоговых поступлений на фазе экономического подъема и их снижением на фазе рецессии. Такая политика способна усиливать циклические колебания. Поэтому большей эффективностью характеризуется контрциклическая бюджетная политика, при которой расходы увеличиваются на фазе рецессии в целях стимулирования платежеспособного спроса.

Отсутствие стимулирующего воздействия на инвестиционную активность частного сектора является результатом недостаточной координации бюджетной политики и деловой активности в экономике. Основным методом преодоления такой ситуации – расширение государственно-частного партнерства.

Воздействие на финансовый рынок как элемент бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики связано со следующими угрозами финансовой безопасности:

- провоцирование спекулятивной активности;
- усиление волатильности биржевых показателей;
- неустойчивость процентной ставки.

Избыточные бюджетные расходы способствуют формированию инфляционных ожиданий хозяйствующих субъектов. Это провоцирует неустойчивость фондового и валютного рынков, создает широкие возможности извлечения прибыли из спекулятивных операций. Такая ситуация может усугубляться потребностями

бюджетной системы в привлечении дополнительных заемных ресурсов. В этом случае возрастает неопределенность относительно будущей динамики процентной ставки.

Главным фактором нестабильности формирования федерального бюджета России и связанных с такой ситуацией угроз финансовой безопасности страны является волатильность мировой цены нефти. Очевидно, что стратегическими направлениями решения этой проблемы являются диверсификация национальной экономики и расширение внутреннего рынка. На современном этапе минимизация угроз финансовой безопасности России предопределяет необходимость планирования бюджетных поступлений на будущий год на основе наиболее вероятной мировой цены нефти и зачисление в резервный фонд налоговых доходов, получаемых федеральным бюджетом при превышении мировой ценой нефти прогнозируемого показателя. На наш взгляд, было бы ошибкой определять прогнозный показатель мировой цены нефти как среднее значение за прошедший период, например, за последние пять или десять лет. Проблема состоит в том, что перенесение на будущий период трендов, сложившихся в прошедшем периоде, не позволяет учитывать новые факторы, проявляющиеся в мировой экономике. Поэтому использование для прогнозирования бюджетных поступлений данных за прошедший период способно привести к значительным ошибкам. Однако наращивание ресурсов резервного фонда нецелесообразно сочетать с государственными заимствованиями на внутреннем и внешнем рынках. Эти средства аккумулируются на счетах правительства в Банке России как пассивы и соответственно увеличивают активы. В составе золотовалютных резервов они размещаются за рубежом, т. е. становятся частью вывезенного государственного капитала. Получаемые по этим средствам проценты оказываются ниже процентов, выплачиваемых за заемные ресурсы.

Точная оценка угроз финансовой безопасности, возникающих при формировании бюджетной политики, является обязательным условием повышения ее значения для успешной модернизации отечественной экономики.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод об особом значении бюджет-

ной политики в условиях рецессии национальной экономики для обеспечения финансовой безопасности государства.

ГЛАВА II. ИНДИКАТОРЫ, ИНСТРУМЕНТЫ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ РЕЦЕССИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

2.1. Опережающие индикаторы и их использование при формировании бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики

Важной предпосылкой формирования государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики является разработка системы опережающих экономических индикаторов, позволяющих прогнозировать изменения бюджетных показателей. Использование таких индикаторов повышает обоснованность планируемых доходов и расходов, создает возможность для более точного определения ассигнований в рамках бюджетного планирования.

Применение опережающих экономических индикаторов способно значительно снизить риски бюджетного планирования. В этих условиях отпадет необходимость корректировки доходов и расходов в течение бюджетного года, секвестирования конкретных бюджетных статей.

Широкие перспективы использования опережающих экономических индикаторов в бюджетном планировании связаны не только с повышением точности прогнозируемых показателей, но и с возможностями своевременной диагностики и, соответственно, нейтрализации негативных тенденций в экономической, а также финансовой сферах.

В указанных целях должны широко применяться три типа экономических индикаторов: опережающие, одномоментные и лаговые. При этом особое значение имеют опережающие индикаторы. Они позволяют выявлять признаки формирования в экономической системе негативных тенденций, способных вызвать падение бюджетных доходов.

В мировой практике накоплен значительный опыт использования экономических индикаторов – статистических показателей, характеризующих состояние как конкретных сфер экономической деятельности и отраслей, так и хозяйственной системы в целом. При их разработке применяются два подхода. Первый состоит в определении нескольких ключевых индикаторов, отражающих текущее состояние и динамику конкретных сфер деятельности или отраслей. Второй заключается в подборе относительно широкого перечня параметров и разработке на их основе сводного индекса. При этом решается задача определения количественной доли каждого параметра в совокупном индексе. Примером такого индикатора является сводный опережающий индекс ОЭСР (Composite Leading Indicator – CLI).

CLI ОЭСР имеет как преимущества, так и недостатки. Значение этого индекса состоит в его использовании для оценки перспектив развития экономики стран-членов ОЭСР, а также шести стран, имеющих в этой организации статус наблюдателей, в том числе России. При разработке CLI была предпринята попытка оценки отклонений от сложившихся трендов. В этом случае создаются предпосылки для выявления на основе используемого массива информации точек изменения направлений развития экономической системы. С 2012 г. в качестве основного показателя при расчете CLI используется валовой внутренний продукт. Первоначально таким индикатором для CLI являлся объем промышленного производства.

По нашему мнению, недостаточная точность CLI в отражении формирования негативных тенденций в национальной экономике связана с большим количеством применяемых показателей, включаемых в индекс на основе произвольно определяемых пропорций (весов). При таком подходе не учитывается, что конкретные показатели могут иметь на определенных стадиях хозяйственного цикла различное влияние на динамику экономического развития. Однако использование единых весов для различных периодов развития сглаживает эти расхождения.

При расчете CLI ОЭСР для России в качестве компонентов, в частности, используются: индекс РТС, сальдо торгового баланса, индекс производства в обрабатывающих отраслях, запасы готовой продукции, мировая цена нефти. Представляется очевидным, что эти показатели характеризуются различными темпами изменений. Так, индекс РТС и мировая цена нефти могут проявлять широкие колебания в краткосрочном периоде (до нескольких дней). Но прочие из указанных показателей, в том числе сальдо торгового баланса, индекс производства в обрабатывающих отраслях, запасы готовой продукции способны изменяться в периоде от месяца до квартала. Кроме того, сальдо торгового баланса России в значительной степени определяется динамикой мировой цены нефти. Отмеченные особенности в значительной степени влияют на точность оценок экономической динамики российской экономики на основе CLI ОЭСР.

Методология, аналогичная используемой ОЭСР при расчетах CLI, используется при составлении композитных индексов американской исследовательской ассоциацией «Конференс борд»¹⁷. В частности, в рассчитываемый указанной ассоциацией опережающий экономический индекс (Leading Economic Index – LEI) включены следующие показатели: средняя продолжительность рабочей недели в промышленности, среднее количество еженедельных обращений за страховкой по безработице, новые заказы на потребительские товары и материалы, новые заказы на оборудование, выданные разрешения на строительство, динамика фондового рынка, спред между 10-летними казначейскими облигациями и ставкой по федеральным фондам, потребительские ожидания, опережающий кредитный индекс (Leading Credit Index – LCI).

LCI включает следующие компоненты: спред по кредитным свопам на срок 2 года, спред между трехмесячной LIBOR и доходностью трехмесячных казначейских обязательств, дебетовые остатки на брокерских и дилерских счетах, разницу между долями коротких и длинных биржевых позиций, динамику

¹⁷ [Электронный ресурс] www.conference-board.org (дата доступа 17 апреля 2015 г.)

банковского кредитования крупных и средних компаний, динамику операций репо.

В настоящее время Федеральной службой государственной статистики России рассчитываются и публикуются индексы предпринимательской уверенности по видам экономической деятельности, являющиеся опережающими индикаторами. Они определяются для следующих видов деятельности: (1) добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды; (2) строительство; (3) розничная торговля; (4) потребительский сектор.

Указанные показатели являются оценками, определяемыми разностью долей респондентов, указавших при опросах на рост или снижение соответствующего показателя по сравнению с предшествующим периодом.

Индекс предпринимательской уверенности в добыче полезных ископаемых, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, являющийся опережающим показателем, определяется как среднее арифметическое оценок спроса на продукцию, запасов, ожидаемого объема выпуска. В строительстве индекс предпринимательской уверенности рассчитывается как среднее арифметическое оценок портфеля заказов и динамики занятости. В сфере розничной торговли индекс предпринимательской уверенности определяется как среднее арифметическое оценок складских запасов и общего экономического состояния бизнес-структуры.

Федеральная служба государственной статистики России в настоящее время ежемесячно обследует около 4,0 тыс. крупных и средних промышленных компаний, 7,0 тыс. строительных компаний, 4,0 тыс. торговых организаций.

Важно отметить, что указанные опережающие индикаторы являются субъективными показателями. В их основе – оценки перспектив развития бизнеса компаний, занимающих различные доли рынка, имеющих различные перспективы развития и различающихся по уровню управления.

Но самое главное состоит в том, что значительное число крупных компаний, включаемых в обследования, являются публичными. Их акции котируются на

биржах. Понятно, что предоставление их менеджерами в ходе опросов негативной информации о производственных и финансовых показателях способно значительно повлиять на их рыночную капитализацию и, соответственно, на бонусы менеджеров. Эти обстоятельства значительно снижают ценность получаемой в ходе опросов информации для своевременной и адекватной оценки рыночной ситуации, определения точек перелома рыночных тенденций. Менеджер может публично заявить лишь то, что акционер уже увидел в биржевых котировках.

Проведенный анализ специфики опережающих показателей позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, при разработке опережающих индикаторов необходимо минимизировать использование субъективных оценок. Во-вторых, не следует применять агрегированные опережающие индикаторы, поскольку при их составлении могут гаситься противоположные тенденции. В-третьих, включение в опережающий индикатор нескольких элементов с оценкой вклада каждого из них способно значительно снизить прогнозные качества используемого показателя. В-четвёртых, наиболее перспективным направлением формирования опережающих индикаторов является определение их набора для конкретной сферы экономической деятельности.

Специфика определения опережающих индикаторов для формирования бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики состоит в выявлении показателей, отражающих как динамику доходных поступлений, так и осуществление расходов.

Существенной спецификой российской бюджетной системы, как известно, является значительная зависимость от налогов и сборов, выплачиваемых экспортерами энергоносителей. В этой связи значимыми опережающими индикаторами для отечественной бюджетной системы являются показатели мирового рынка нефти. К ним относятся:

- динамика мирового производства и потребления нефти;

- динамика фьючерсов на акции крупнейших мировых нефтяных компаний;
- соотношение длинных и коротких позиций по фьючерсам на нефть на основных мировых биржах;
- использование скидок к рыночной цене нефти основными производителями;
- запасы нефти в странах – основных потребителях.

В сфере промышленности России (за исключением энергетического сектора) в качестве опережающих индикаторов могут использоваться:

- динамика полученных заказов;
- динамика занятых;
- продолжительность рабочей недели;
- динамика дебиторской задолженности;
- динамика кредиторской задолженности;
- динамика инвестиций.

В сфере розничной торговли опережающими индикаторами являются:

- объем продаж;
- число занятых;
- используемые торговые площади.

В транспортной сфере опережающими индикаторами являются:

- грузы, принятые к перевозке;
- объем перевозок;
- грузооборот.

В финансово-банковской сфере к опережающим индикаторам относятся:

- банковские кредиты выданные;
- динамика просроченных кредитов;
- соотношение коротких и длинных позиций, открытых на ведущих национальных биржах.

Использование указанных опережающих индикаторов создаст предпосылки для прогнозирования бюджетных показателей, позволит своевременно принимать

меры по корректировке бюджетных расходов и привлечению дополнительных ресурсов при необходимости финансирования бюджетного дефицита.

Особенности контрциклической бюджетной политики предопределяются изменениями в ходе хозяйственного цикла в макроэкономической динамике, выражающимися в формировании новых тенденций в реальном и финансовом секторах экономики. Эти тенденции связаны как с колебаниями конъюнктуры, так и с антикризисными мерами, реализуемыми правительствами и центральными банками для стабилизации хозяйственной системы.

В фазе рецессии оперативно осуществляемые стимулирующие меры состоят в смягчении денежно-кредитной политики, проявляющемся в увеличении денежного предложения и снижении процентных ставок. Одновременно происходят существенные изменения в бюджетной политике, в частности, повышаются государственные расходы, растут бюджетный дефицит и государственный долг. Указанные меры направлены на стабилизацию основных экономических показателей: ВВП, ценовой динамики, занятости, курса национальной валюты. Относительная стабилизация этих показателей означает преодоление острой фазы рецессии. В такой ситуации может быть поставлена задача достижения докризисных уровней ВВП и занятости. Завершение этого периода связано со свертыванием программы поддержки экономики мерами денежно-кредитной политики, т. е. оптимизации денежного предложения и возвращения процентной ставки на уровень, адекватный рентабельности использования капитала. Иными словами, в условиях циклического развития невозможно регулярное и масштабное использование мер денежно-кредитного регулирования для последовательного преодоления негативных явлений. В этой связи следует отметить особое значение бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики, способной сглаживать колебания хозяйственной конъюнктуры.

К особенностям бюджетной политики, формируемой в условиях рецессии национальной экономики, относятся:

- влияние на экономический рост за счет стимулирования инвестиционной активности;

- поддержка совокупного спроса;
- координация с прочими элементами макроэкономической политики, прежде всего, с денежно-кредитной и промышленной политикой;
- тесное взаимодействие конкретных элементов, в том числе политики доходов, расходов, государственного долга.

В условиях преодоления острой фазы рецессии осуществляется переход от стабилизационной бюджетной политики к стимулирующей. Это предопределяет первоочередное значение таких целей бюджетной политики как поддержание социальной стабильности за счет стимулирования занятости, развитие инфраструктуры, обеспечение структурных сдвигов, повышение инновационной активности. Интегрированным показателем достижения указанных целей бюджетной политики является экономический рост, выражающийся в повышательной динамике ВВП.

В этой связи важной методологической проблемой является выявление и оценка степени воздействия на темпы экономического роста инструментов, используемых в рамках проведения бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики. Для анализа указанной проблемы, прежде всего, важно отметить различия между политикой в условиях рецессии и посткризисной бюджетной политикой. Первая направлена на краткосрочную стабилизацию экономической системы. Она состоит в обеспечении устойчивого функционирования рынков и рыночных институтов. Ее проведение связано с осуществлением таких мер как временное снижение налоговой нагрузки на бизнес, поддержка совокупного спроса за счет государственных закупок, обеспечение занятости путем размещения правительственных заказов, реализация программ переподготовки кадров за счет бюджетных ресурсов, поддержание занятости за счет создания рабочих мест в бюджетном секторе, расширение помощи слоям населения с низкими доходами.

К элементам бюджетной политики, формируемой в условиях рецессии, следует отнести т. н. встроенные стабилизаторы, в частности, специальные фонды для выплат пособий по безработице. Использование таких фондов позволяет под-

держат потребление безработных и тем самым способствовать относительной устойчивости совокупного потребления домашних хозяйств. Стабилизирующее влияние на потребление домашних хозяйств также оказывает законодательное установление минимальной заработной платы в частном секторе и поддержание в условиях рецессии стабильного уровня заработной платы в бюджетном секторе.

В условиях циклической рецессии происходит существенный сдвиг в выборе приоритетных целей бюджетной политики. Особое значение приобретает корректировка как политики бюджетных доходов, так и политики расходов, обеспечивающая переход к восстановительному, а впоследствии и к устойчивому и долгосрочному экономическому росту.

По нашему мнению, выявление направлений бюджетной политики, способных обеспечить позитивное воздействие на ускорение темпов развития национальной хозяйственной системы, непосредственно связано с факторным анализом экономического роста. Как известно, основным показателем экономической динамики является увеличение доходов бизнеса и домашних хозяйств. В свою очередь их повышение непосредственно зависит от темпов накопления человеческого и производительного капитала. Первый включает знания, навыки, умение работников. Второй состоит из основного (средства производства) и оборотного капитала. В составе производительного капитала целесообразно выделять интеллектуальный капитал компании, включающий лицензии, ноу хау, патенты.

Накопление производительного капитала как фактор экономического роста находится в сфере корпоративного управления. Однако на данный процесс значительное воздействие оказывают меры, реализуемые в рамках бюджетной политики. В частности, налоговые изъятия в существенной степени снижают инвестиционный потенциал компаний. Важно также учитывать, что на формирование объема корпоративной прибыли, например, на показатель NOPAT (чистая операционная прибыль после налогообложения) влияют нормы амортизационных отчислений. Следовательно, такие меры, реализуемые в рамках бюджетной политики, как снижение налогового бремени, в том числе налоговые льготы и налоговые каникулы, а также использование ускоренной амортизации оказывают непосредствен-

ное влияние на увеличение производительного капитала.

Важным фактором экономического роста является достаточность ссудного капитала. Его формирование зависит от эффективности механизма трансформации временно свободных денежных средств в кредитные ресурсы. В свою очередь действие этого механизма определяется эффективностью банковской деятельности, обусловленной в том числе налоговой нагрузкой на кредитные учреждения, а также действующими нормативами достаточности капитала и резервов.

Еще одним весомым фактором экономического роста является степень развития национального финансового рынка, обеспечивающего концентрацию ресурсов инвесторов и их вложения в ценные бумаги. Причем, размещение финансовых ресурсов в акции обеспечивает формирование собственного капитала корпораций, а в облигации – заемного капитала.

Степень развития финансового рынка и, соответственно, интенсивности происходящих на нем перераспределительных процессов в существенной степени зависит от налогового бремени его участников и обоснованности мер регулирования. Избыточные налоговые изъятия снижают деловую активность на этом рынке и тем самым затрудняют процессы перераспределения поступающих на него финансовых ресурсов.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о наличии сильной зависимости темпов экономического роста от эффективности и обоснованности политики доходов, осуществляемой в рамках бюджетной политики.

Вместе с тем, следует учитывать, что в период рецессии, т. е. после завершения широкомасштабной поддержки экономики, налоговое бремя обычно находится на низком уровне и его дальнейшее снижение оказывается невозможным в силу необходимости финансирования основных функций государства.

На этом основании следует сделать вывод о том, что в условиях рецессии возможности политики доходов для фискального стимулирования экономического роста в целом являются ограниченными. Поэтому основная роль в достижении экономического роста должна отводиться политике расходов. Но их превышение над доходами означает формирование бюджетного дефицита.

В этой связи возникает широкий круг проблем, связанных с его финансированием, в том числе определение объема привлекаемых ресурсов, их источников, стоимости и периода привлечения, а также источников последующего погашения.

Появление бюджетного дефицита означает увеличение государственного долга. Рост кратко- и среднесрочной задолженности требует использования значительного объема бюджетных ресурсов на ее обслуживание. Привлечение долгосрочных ресурсов, хотя и способствует снижению остроты текущих долговых проблем, но способно усилить неустойчивость бюджетной системы в будущем периоде. К тому же, значительный уровень задолженности может предопределить снижение кредитного рейтинга страны и тем самым вызвать удорожание привлекаемых кредитных ресурсов.

Очевиден вывод о том, что в условиях рецессии государственная политика бюджетных расходов должна быть тесно скоординирована как с политикой доходов, так и с политикой в сфере бюджетного дефицита и управления государственным долгом.

Влияние на динамику производительного капитала как важнейший фактор усиления экономического роста может быть оказано не только в рамках политики бюджетных доходов, но и политики бюджетных расходов. При этом первостепенное значение имеет обеспечение повышения производительности основного капитала за счет использования нового оборудования и технологий.

В современной рыночной экономике невозможно применение таких мер, как предоставление промышленным компаниям бюджетных дотаций и субсидий, поскольку такая политика противоречит нормам ВТО. Тем не менее, допустимы меры, направленные на стимулирование инновационного развития национального производственного сектора.

В современных условиях большое значение для стимулирования экономического роста имеет бюджетное финансирование фундаментальных научных исследований и НИОКР, а также инвестиции в развитие инфраструктуры. Эти расходы оказывают непосредственное воздействие на эффективность применения производительного капитала.

В условиях действия правил и процедур ВТО практика бюджетного финансирования инноваций может быть расширена. Однако эффективность этой меры стимулирования экономического роста в значительной степени зависит от отлаженности механизма передачи созданных технологий национальным корпорациям. В этой сфере может быть использован международный опыт передачи результатов опытно-конструкторских работ, проведенных за счет бюджетных расходов на оборону, частным бизнес-структурам для использования в производстве гражданской продукции. Такая практика широко распространена в США. Созданные за счет бюджетного финансирования технологии передаются на правах собственности корпорациям, их разработавшим или освоившим. В данном случае обеспечиваются широкие стимулы для использования инноваций. В результате достигается высокая эффективность государственных расходов на фундаментальные научные исследования и НИОКР.

Бюджетная политика, формируемая в условиях рецессии, способна оказывать существенное влияние на такой фактор экономического роста, как человеческий капитал. Под последним традиционно понимается наличие у конкретного индивида трудовых навыков и профессиональных знаний. Человеческий капитал – важнейшая характеристика качества рабочей силы, определяющая производительность труда.

Формирование человеческого капитала обеспечивается при получении начального, среднего специального и высшего образования, а также при профессиональной переподготовке. Достаточность этого капитала следует рассматривать как важнейшую предпосылку обеспечения экономического роста в период преодоления последствий циклической рецессии. Однако для этой фазы цикла характерна относительно высокая безработица. Кроме того, структурная перестройка экономики как условие дальнейшего устойчивого развития создает угрозу массовых сокращений рабочих мест. Но одновременно с негативными явлениями на рынке труда проявляется спрос на высококвалифицированную рабочую силу, т. е. работников с высоким человеческим капиталом.

В такой ситуации целесообразно широкое участие государства в переподго-

товке сотрудников функционирующих предприятий, находящихся в стадии реконструкции. Подобное участие может быть осуществлено в форме частичного финансирования государством программ профессиональной переподготовки работников, реализуемых бизнес-структурами. В этом случае бюджетные ресурсы будут непосредственно направляться на приращение человеческого капитала, необходимого для модернизации производственной сферы.

Теоретически возможно стимулирование накопления человеческого капитала за счет мер, осуществляемых не только в рамках политики бюджетных расходов, но и политики доходов. В частности, повышение образования можно поддерживать за счет льгот по налогу на доходы физических лиц по аналогии с предоставлением налоговых вычетов на детей для родителей. Однако в этом случае налоговые льготы получил бы широкий круг лиц, занятых как в современных, так и в традиционных производствах. Поэтому представляется более эффективным целенаправленное участие государства в профессиональной переподготовке лиц конкретных специальностей, занятых в функционирующих бизнес-структурах. В этом случае будет обеспечено приращение человеческого капитала наиболее востребованных работников. Это особенно важно для решения конкретных задач экономического развития.

В отличие от человеческого капитала, являющегося собственностью конкретного работника и непосредственно связанного с его знаниями, умением и навыками, интеллектуальный капитал составляет собственность компаний и включает лицензии, патенты, ноу-хау.

Накопление интеллектуального капитала компаний может поддерживаться мерами государственной политики бюджетных доходов, в частности, за счет ускоренной амортизации таких активов, исключения расходов на их приобретение из налогооблагаемой прибыли.

В рамках реализации политики бюджетных расходов использование и накопление интеллектуального капитала компаний может стимулироваться путем финансирования научно-исследовательских программ, осуществляемых в рамках государственно-частного партнерства, а также создания за счет бюджетных ре-

сурсов инфраструктуры для проведения исследований, в частности, открытия и оснащения научных центров, освобождаемых от налогов на землю и имущество, предоставления правительственных грантов научным сотрудникам, размещения в таких научных центрах государственных заказов.

Основными задачами, решаемыми регулирующими органами при формировании бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики, являются:

- стимулирование совокупного спроса;
- поддержка структурных сдвигов в экономике;
- стабилизация финансового положения домашних хозяйств;
- оптимизация налогового бремени;
- минимизация стоимости обслуживания государственного долга;
- восстановление докризисных объемов резервных фондов.

Стимулирование совокупного спроса является основным направлением бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики. На фазе рецессии поддержка совокупного спроса должна обеспечиваться за счет точечной бюджетной поддержки тех отраслей и производств, которые должны стать локомотивами экономического роста. Прежде всего, такую поддержку могут получать экспортные отрасли в виде налоговых льгот и налоговых каникул. Эффективной также является поддержка за счет бюджетных ресурсов компаний – национальных лидеров, способных обеспечить своими заказами значительное число компаний малого и среднего бизнеса.

Поддержка структурных сдвигов в экономике достигается за счет государственных закупок, а также финансирования научно-исследовательских работ в перспективных сферах развития науки и техники. Для осуществления таких сдвигов в хозяйственной системе также большое значение имеет реализация инфраструктурных проектов, в первую очередь, систем связи.

Стабилизация финансового положения домашних хозяйств обеспечивается созданием дополнительных рабочих мест в малом и среднем бизнесе, а также в общественном секторе, стимулированием самозанятости населения. Это позволя-

ет экономить значительные бюджетные ресурсы на выплате пособий по безработице и поддержке малообеспеченных слоев населения.

На фазе рецессии создаются предпосылки для свертыwania широкомасштабной помощи как домашним хозяйствам, так и компаниям в форме налоговых льгот. Это приводит к увеличению бюджетных доходов. Но такие меры должны осуществляться постепенно, по мере роста занятости и формирования предпосылок для устойчивого экономического роста.

Минимизация стоимости обслуживания государственного долга в целях снижения процентных платежей может обеспечиваться за счет прекращения краткосрочных заимствований, а также использования относительно дешевых ресурсов финансовых рынков дружественных государств, не участвующих в международных санкциях против России. Однако привлечение таких ресурсов целесообразно лишь в случае относительно невысокого уровня внешнего долга государства.

Восстановление объема резервных фондов может происходить в условиях расширения экспорта и благоприятной ситуации на мировом рынке энергоносителей.

Обеспечение координации бюджетной политики в условиях рецессии с другими элементами макроэкономического регулирования, в том числе денежно-кредитным, предполагает определение их общих приоритетов, выбор непротиворечивых методов использования, применение взаимосвязанных инструментов реализации. В частности, общими приоритетами, установленными в рамках макроэкономической политики, должны стать: инновационное развитие, обеспечение структурных сдвигов, достижение международной конкурентоспособности, как экономики страны в целом, так и национальных компаний.

При реализации бюджетной политики в условиях рецессии особое внимание должно уделяться минимизации риска инфляции, способного проявиться при бюджетном финансировании и допущении бюджетного дефицита, а также обоснованности процентных ставок, позволяющих стабильно обслуживать государственный долг.

Оптимизация взаимодействия элементов бюджетной политики в условиях рецессии должна состоять в согласованном изменении доходов, расходов и бюджетного дефицита и недопущении резких колебаний бюджетных показателей, способных подорвать макроэкономическую стабильность. Это в первую очередь касается расходов бюджета. Их увеличение в условиях низких темпов экономического роста может стать фактором повышения деловой активности. Но такая политика при недостаточности доходных поступлений приведет к увеличению государственного долга и росту стоимости его обслуживания.

Таким образом, к особенностям бюджетной политики в условиях рецессии относятся: влияние на экономический рост за счет стимулирования инвестиционной активности, поддержка совокупного роста, координация с прочими элементами макроэкономического регулирования, тесное взаимодействие конкретных элементов, в том числе политики доходов, расходов, государственного долга.

В исследовании сформирована система опережающих индикаторов для проведения государственной бюджетной политики в условиях рецессии и использования этой политики в целях стимулирования совокупного спроса, поддержки структурных сдвигов, стабилизации финансового положения домашних хозяйств и бизнеса, оптимизации налогового бремени.

2.2. Инструменты бюджетной политики, используемые в условиях рецессии национальной экономики

Реализация государственной бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики обеспечивается использованием системы инструментов, влияющих на доходы, расходы, дефицит/профицит, государственный долг.

Для целей настоящего исследования под инструментами бюджетной политики понимаются регулирующие воздействия государственных органов на бюджетные показатели в целях обеспечения стабильности бюджетного процесса.

При реализации бюджетной политики в условиях рецессии используются:

- финансовые (бюджетные) правила;
- инструменты управления бюджетными доходами;
- инструменты управления бюджетными расходами;
- инструменты управления бюджетным дефицитом;
- инструменты управления государственным долгом.

Инструменты, используемые при реализации бюджетной политики, представлены на рисунке 2.1.

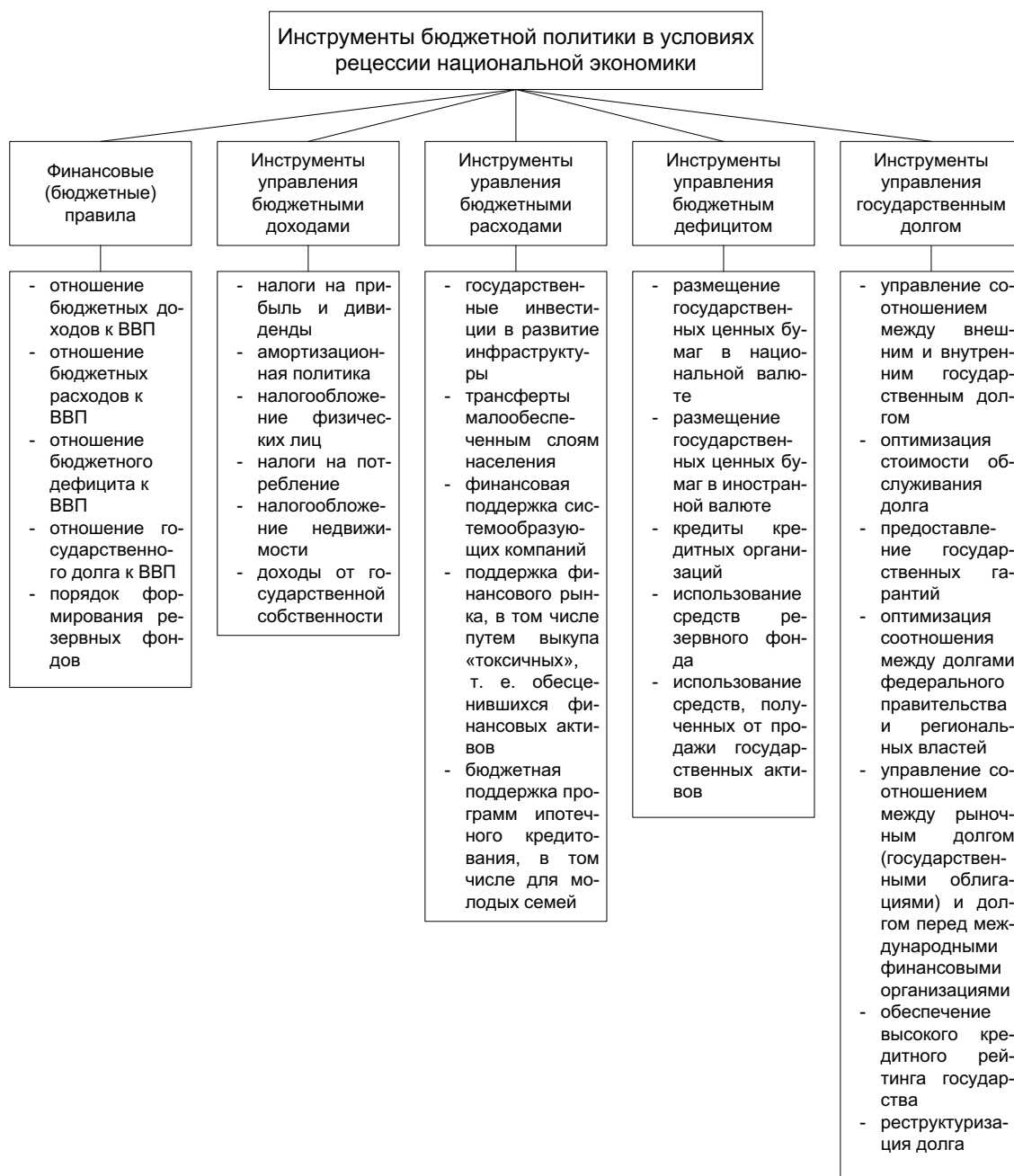


Рисунок 2.1 - Инструменты бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики

В мировой практике используются нормативные и оперативные бюджетные правила.

К нормативным бюджетным правилам относятся законодательно установленные правила, определяющие порядок формирования основных бюджетных показателей, в том числе:

- отношение бюджетных доходов к ВВП;
- отношение бюджетных расходов к ВВП;
- отношение бюджетного дефицита к ВВП;
- отношение государственного долга к ВВП.

Наиболее часто используемыми в мировой практике *бюджетными правилами* являются: установление нормативного отношения бюджетного дефицита к ВВП и установление нормативного отношения государственного долга к ВВП.

В России к нормативным бюджетным правилам могут быть также отнесены:

- законодательно установленный порядок определения нефтегазовых доходов федерального бюджета на основе базовой цены на нефть;
- порядок формирования Резервного фонда;
- законодательное установление максимального значения дефицита федерального бюджета (в размере 1% от ВВП).

В условиях резкого усиления колебаний на мировом рынке нефти при разработке федерального бюджета на 2016 г. действие этих правил было приостановлено.

Отношение бюджетных доходов к ВВП является важным макроэкономическим показателем, во-первых, объема финансовых ресурсов общественного сектора экономики, а конкретно — бюджетной системы; во-вторых, налоговой нагрузки на бизнес и домашние хозяйства. Последнее связано с тем, что подавляющую часть бюджетных доходов (до 93%) составляют налоговые платежи.

Фиксация отношения бюджетных доходов к ВВП устанавливает предел влияния государства на экономические процессы, а также определяет предельный размер налогового бремени. Использование такого показателя снижает неопределенность бюджетной политики в будущем периоде, а также способствует форми-

рованию позитивных рациональных ожиданий экономических агентов. Анализируемый показатель имеет важное значение для создания благоприятного инвестиционного климата, способствующего как снижению оттока национального капитала, так и привлечению иностранных инвестиций.

В настоящее время в России отношение бюджетных доходов к ВВП является оперативным показателем, декларируемым правительством или бюджетными ведомствами, но не устанавливаемым законодательно. Нормативное определение этого отношения затруднено неизбежностью его изменения в условиях циклических колебаний экономической системы. В кризисных условиях, при падении бюджетных доходов происходит снижение этого показателя. И наоборот, при высоких темпах экономического роста и увеличении бюджетных поступлений отношение доходов к ВВП имеет тенденцию к повышению. Вместе с тем, законодательно могут определяться пределы колебаний анализируемого отношения на фазах хозяйственного цикла. Такая практика способствует созданию условия для транспарентной и предсказуемой бюджетной политики в условиях рецессии, в существенной степени снижает неопределенность относительно его состояния в будущем периоде.

Отношение бюджетных расходов к ВВП, как и отношение доходов к ВВП, является оперативным показателем. Этот показатель подвержен сильному воздействию экономической конъюнктуры и может изменяться в ходе хозяйственного цикла в широких пределах. Указанная особенность данного отношения препятствует его использованию в качестве нормативного показателя. Тем не менее, он имеет большое значение для реализации бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.

Избыточный уровень бюджетных расходов способен существенно влиять на совокупный спрос и предопределять инфляционные тенденции. Кроме того, государственные инвестиции могут вытеснять частные капиталовложения, тем самым негативно влияя на общую деловую активность и провоцируя отток капитала за рубеж. Но недостаточные бюджетные расходы не позволяют развивать и модернизировать инфраструктуру, создавая тем самым предпосылки для средне- и дол-

госрочного экономического роста. Достаточный уровень бюджетных расходов особенно важен в рецессии. Финансовая поддержка компаний, в том числе за счет участия в их капитале, размещения правительственных заказов, частно-государственного партнерства, оказывает общее стимулирующее воздействие на состояние экономической системы, способствует ее ускоренному выходу на траекторию роста. Следует учитывать, что эффективность бюджетных расходов определяется их влиянием на динамику ВВП. При этом особое значение имеет структура расходов. Разные направления использования бюджетных ресурсов оказывают на ВВП различное влияние.

Вследствие усиления циклических колебаний в ряде стран проявилась тенденция координации бюджетных расходов с изменяющимися доходами. В случае падения бюджетных поступлений расходы корректируются на соответствующую величину. В США и Японии такие корректировки стали бюджетным правилом, получившим название «плати исходя из возможностей» (pay – as – you – go). По своему экономическому содержанию указанное правило аналогично правилу, основанному на установлении определенного отношения бюджетных доходов к ВВП. Это связано с наличием тесной корреляции между динамикой бюджетных доходов и ВВП.

В отличие от отношений бюджетных доходов и расходов к ВВП отношения бюджетного дефицита и государственного долга к ВВП являются в ряде стран не оперативными, а нормативными показателями. В частности, в Европейском союзе они устанавливаются на межгосударственном уровне и являются бюджетными правилами, обязательными к применению для всех членов этой интеграционной группировки.

Использование бюджетных правил в рамках Европейского союза предопределено спецификой проведения совместной макроэкономической политики стран-членов этой организации. Как известно, денежно-кредитная политика ЕС является централизованной и осуществляется Европейским центральным банком (ЕЦБ). Но бюджетная политика в Евросоюзе остается децентрализованной и проводится конкретными странами-членами. В этих условиях возникает риск несоответствия

задач централизованного регулирования денежно-кредитной сферы и децентрализованного в рамках ЕС управления бюджетной сферой. Например, установленный ЕЦБ целевой показатель инфляции не достигается, если страны-члены Евросоюза допустили существенные дефициты государственных бюджетов. По этой причине в Протоколе № 5 «О процедуре, касающейся чрезмерного дефицита», являющимся приложением к Маастрихтскому договору о создании Европейского сообщества от 1992 г., были зафиксированы нормы, в соответствии с которыми дефициты государственных бюджетов стран Евросоюза не должны превышать 3% от ВВП, а государственный долг не может быть выше 60%. В 1997 г. указанные нормы были включены в «Пакт о стабильности и экономическом росте», подписанный странами-членами Евросоюза.

Согласно Регламенту Совета Евросоюза, который действовал до 2011 г., в случае несоблюдения страной-членом Евросоюза бюджетных правил, касающихся нормативных показателей бюджетного дефицита и государственного долга, эта страна могла быть подвергнута штрафу, зачисляемому в общий бюджет Евросоюза. Тем самым в рамках Евросоюза была установлена материальная ответственность стран-членов за нарушения бюджетных правил. Однако, как показала практика, при введении такой ответственности не в полной мере были учтены особенности циклической динамики национальных экономик стран-членов Евросоюза. Под штрафные санкции должны были попадать страны, увеличивающие бюджетные расходы и соответственно дефициты бюджетов в целях стимулирования экономического роста и преодоления последствий рецессий. В частности, согласно положениям Регламента Совета Евросоюза № 1467/97, действовавшего в период 1997-2011 гг., штрафные санкции к странам-членам Евросоюза, нарушившим нормативный показатель бюджетного дефицита в 3% от ВВП, включали следующие меры. Во-первых, от страны-члена требовалось открытие депозита в Европейском центральном банке в 0,2% от ВВП плюс 0,1% суммы превышения фактического дефицита государственного бюджета над нормативом (3% от ВВП). Причем, проценты по такому депозиту ЕЦБ не выплачивались. Следовательно, штрафная санкция состояла в упущенной выгоде страны, размещавшей такой де-

позит. Но максимальный размер «штрафного» депозита ограничивался величиной, равной 0,5% ВВП страны, нарушившей нормативный показатель. Во-вторых, беспроцентный депозит подлежал изъятию и зачислению в качестве дохода в общий бюджет Евросоюза, если страна, подверженная штрафной санкции, не приводила бюджетный дефицит в соответствие с нормативом в течение двух последующих лет.

Очевидно, что использование против страны-члена Евросоюза, стремящейся преодолеть рецессию и стимулировать экономический рост, штрафной санкции именно в период усиления циклической динамики не позволяло ее правительству проводить эффективную бюджетную политику. Напротив, использование штрафных санкций усиливало циклические колебания хозяйственной системы.

В условиях ухудшения состояния сферы государственных финансов в странах-членах Евросоюза наложение на них существенных штрафных санкций оказалось проблематичным. Поэтому в Договоре «О стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе», подписанном странами-членами ЕС в 2012 г., порядок наложения штрафов на страны, превышающие нормативное значение бюджетных дефицитов, был пересмотрен. Штраф был установлен на уровне 0,1% ВВП, а его наложение должно быть санкционировано судебной инстанцией Евросоюза.

Договором стран-членов Евросоюза от 2012 г. было определено, что структурный, определяемый с учетом циклической динамики бюджетный дефицит не может превышать 0,5% ВВП. Кроме того, в Договоре было установлено, что страны-члены ЕС, имеющие государственный долг ниже 60% ВВП, могут допускать бюджетный дефицит в размере до 1% ВВП, т. е. в большем объеме, чем страны со значительным уровнем государственного долга.

Опыт использования бюджетных правил как инструментов бюджетной политики, накопленный в Евросоюзе, свидетельствует о том, что наибольшее значение из них имеет установление лимита на рост государственного долга. Неконтролируемое увеличение задолженности создает для государства риск дефолта в случае кризисных явлений, выражающихся в падении ВВП и, соответственно, налоговых

платежей. Но даже при отсутствии сильных циклических колебаний значительный объем государственного долга оказывает заметное негативное влияние на состояние национальной экономики. Это связано с затратами на выплату процентных платежей. Их осуществление снижает возможности финансирования развития инфраструктуры из бюджетных источников, а также государственную поддержку инновационного развития.

Важной методологической проблемой является определение взаимосвязи между такими бюджетными правилами, как нормативное отношение государственного долга к ВВП и нормативное отношение бюджетного дефицита к ВВП. Эта проблема состоит в целесообразности одновременного использования двух этих правил. Очевидно, что показатели государственного долга и бюджетного дефицита являются взаимосвязанными. Увеличение дефицита предопределяет необходимость привлечения заемных ресурсов и, как следствие, рост задолженности. Следовательно, установление нормативного показателя бюджетного дефицита означает ограничение повышения государственного долга. Но использование нормативного показателя бюджетного дефицита не влияет на сокращение долга. Однако его существенный объем обуславливает высокий уровень затрат на выплаты процентных платежей. Следовательно, управление государственным долгом наиболее эффективно при одновременном использовании двух показателей – предельного размера бюджетного дефицита и «потолка» госдолга.

Важно также учитывать, что использование норматива бюджетного дефицита имеет большое значение, во-первых, для снижения темпов инфляционного процесса; во-вторых, для регулирования процентных ставок. Наличие значительного бюджетного дефицита означает существенное повышение платежеспособного спроса в экономике, ускоряющего рост цен. Бюджетный дефицит приводит к необходимости увеличения государственных заимствований. В этих условиях проявляется дополнительный спрос на кредитные ресурсы. Возникает недостаток заемного капитала в корпоративном секторе. Происходит рост процентных ставок. Это снижает деловую активность в национальной экономике. Соответственно, уменьшаются бюджетные доходы и возникают трудности для реализации

бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики.

К инструментам, применяемым в Российской Федерации для регулирования бюджетных доходов, относятся:

- налоги на прибыль и дивиденды;
- амортизационная политика;
- налогообложение физических лиц;
- налоги на потребление;
- налогообложение недвижимости;
- доходы от государственной собственности.

В условиях сильных циклических колебаний стимулирование экономического роста, как отмечалось выше, должно обеспечиваться при отсутствии возможности снижения налогового бремени. Это связано, во-первых, с часто допускаемым уменьшением налоговых ставок с целью ускорения выхода из острой фазы кризиса; во-вторых, с последствиями падения ВВП для налоговых поступлений в бюджетную систему. В условиях рецессии большое значение имеет структурная перестройка налогообложения. В целях поддержки экономики целесообразно снижать налоги на прибыль и дивиденды, создавая тем самым предпосылки для роста инвестиций. Для расширения потребления домашних хозяйств может быть также уменьшено налогообложение доходов физических лиц. В этом случае снижение сбора налогов на доходы может быть компенсировано увеличением налогов на недвижимость. Важным направлением повышения доходов бюджетной системы в условиях рецессии является рост доходов от государственной собственности. Он может быть обеспечен увеличением дивидендных выплат госкорпорациями, а также индексацией платы за использование госсобственности на уровень инфляции.

Инструментами, применяемыми в рамках бюджетной политики для регулирования бюджетных расходов, являются:

- государственные инвестиции в развитие инфраструктуры;
- трансферты малообеспеченным слоям населения;
- финансовая поддержка системообразующих компаний;

- поддержка финансового рынка, в том числе путем выкупа «токсичных», т. е. обесценившихся финансовых активов;
- бюджетная поддержка программ ипотечного кредитования, в том числе для молодых семей.

Главной целью использования указанных выше инструментов является стимулирование платежеспособного спроса домашних хозяйств и корпораций. Применение тех или иных инструментов зависит от особенностей хозяйственного цикла. При существенных негативных последствиях рецессии могут быть применены такие инструменты, как трансферты малообеспеченным слоям населения, финансовая поддержка системообразующих компаний, выкуп за счет бюджетных ресурсов «токсичных» финансовых активов. При стабилизации экономической конъюнктуры целесообразно использовать такие инструменты, как инвестиции в развитие инфраструктуры и бюджетная поддержка программ ипотечного кредитования.

К инструментам, используемым при реализации бюджетной политики для регулирования дефицита бюджета, относятся:

- размещение государственных ценных бумаг в национальной валюте;
- размещение государственных ценных бумаг в иностранной валюте;
- банковские кредиты;
- использование средств резервного фонда;
- использование средств, полученных от продажи государственных активов.

Самым безопасным инструментом, используемым для регулирования дефицита бюджета, является размещение государственных ценных бумаг в национальной валюте. Выпуск облигаций в иностранной валюте связан с риском девальвации национальной валюты, реализация которого приведет к удорожанию обслуживания внешнего долга.

Инструментами, применяемыми в рамках бюджетной политики, реализуемой в условиях рецессии национальной экономики, для управления государственным долгом, являются:

- регулирование соотношения между внешним и внутренним государственным долгом;
- оптимизация стоимости обслуживания долга;
- предоставление государственных гарантий;
- оптимизация соотношения между долгами федерального правительства и региональных властей;
- управление соотношением между рыночным долгом (государственными облигациями) и долгом перед международными финансовыми организациями;
- обеспечение высокого кредитного рейтинга государства;
- реструктуризация долга.

В условиях циклических колебаний большое значение имеет использование таких инструментов, обеспечивающих управление государственным долгом как оптимизация стоимости его обслуживания, реструктуризация, управление соотношением между внутренним и внешним государственным долгом.

Следует учитывать, что для стимулирования экономики в условиях рецессии большое значение имеет предоставление государственных экспортных кредитов иностранным импортерам для расширения поставок за рубеж продукции национальной промышленности. При предоставлении таких кредитов увеличиваются денежные обязательства иностранных государств. Управление ими является важным направлением бюджетной политики. В данном случае должна осуществляться тесная координация между бюджетной политикой и экспортной политикой, обеспечивающей конкурентоспособность национальных производителей.

Таким образом, в исследовании изучены и классифицированы инструменты, используемые в рамках бюджетной политики, реализуемой в условиях рецессии, включающие финансовые правила и инструменты управления доходами, расходами, бюджетным дефицитом и государственным долгом.

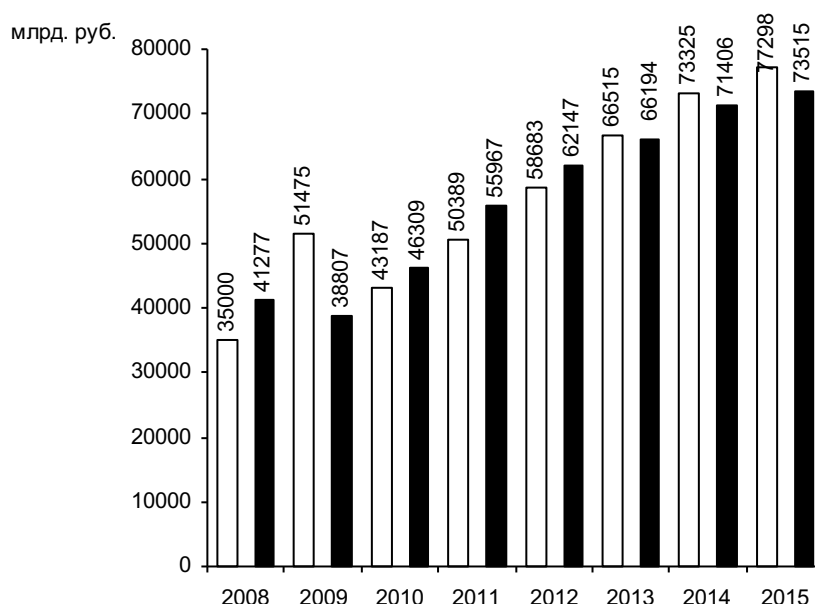
2.3. Эффективность бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики

Эффективность государственной бюджетной политики, реализуемой в условиях рецессии национальной экономики, определяется степенью достижения ее целей и задач при использовании выбранных инструментов. Как отмечалось выше, при значительных циклических колебаниях необходим переход от стабилизационных к стимулирующим бюджетным мерам. В этой связи бюджетная политика должна быть ориентирована на достижение таких целей как увеличение занятости, развитие инфраструктуры, обеспечение позитивных структурных сдвигов, использование инноваций. Это обеспечивается использованием наиболее действенных в складывающихся макроэкономических условиях инструментов бюджетной политики.

Важным условием эффективности бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики является повышение качества прогнозов, используемых при определении бюджетных показателей. Как видно из рисунка 2.2, наблюдаются существенные различия между прогнозными значениями ВВП России, используемыми при составлении федерального бюджета, и фактическими значениями этого показателя. Очевидно, что такие расхождения между указанными значениями крайне негативно влияют на реализацию бюджетной политики.

Кроме того, как следует из рисунков 2.3 и 2.4, весьма значительны различия между прогнозируемыми при разработке проекта федерального бюджета РФ показателями инфляции и мировой цены на нефть и их фактическими значениями.

Важной проблемой согласования бюджетной и денежно-кредитной политики являются существенные расхождения в прогнозах макроэкономических показателей Правительства Российской Федерации и Банка России (Таблица 2.1).



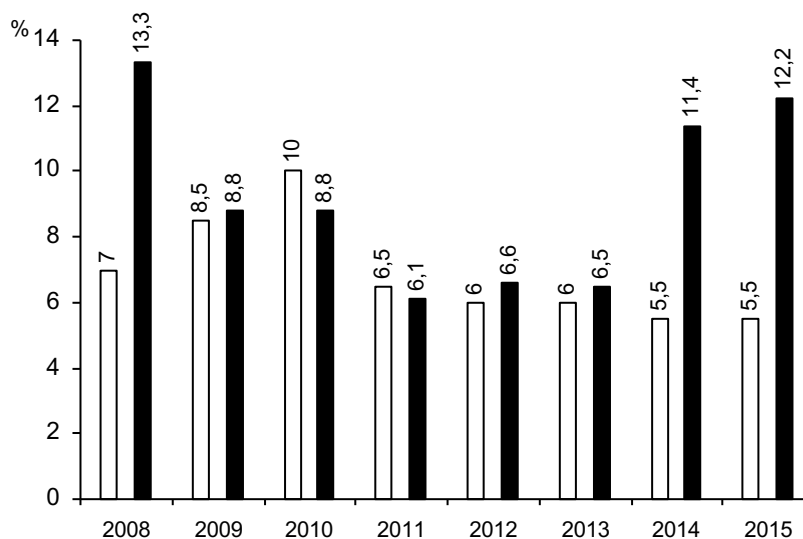
Примечания:

□ ВВП – прогнозный показатель

■ ВВП – фактический показатель (2015 г. – оценка)

Источник: Заключение «Счетной палаты» Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год». С. 42 // www.audit.gov.ru.

Рисунок 2.2 - Прогнозные и фактические показатели объема ВВП России
в 2008-2015 гг.



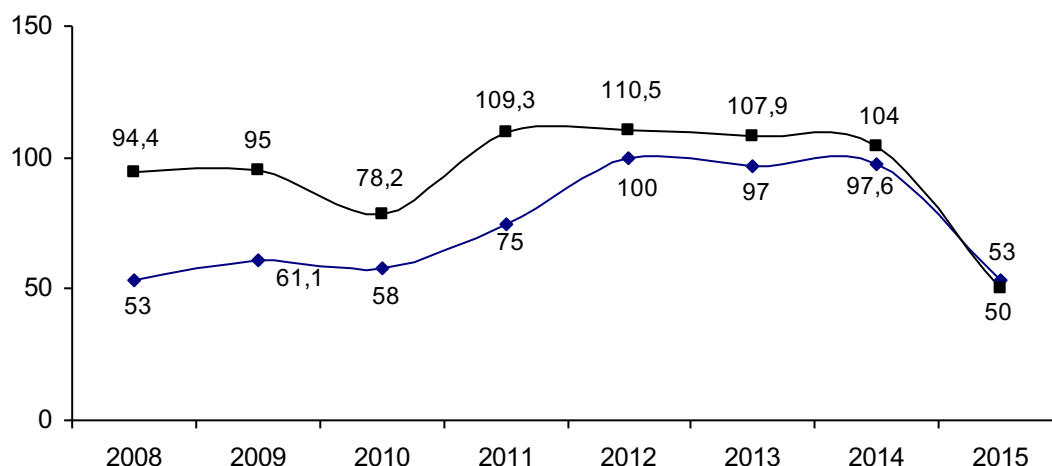
Примечания:

□ Прогнозный уровень инфляции (декабрь к декабрю предыдущего года); 2015 г. – оценка.

■ Фактический уровень инфляции (декабрь к декабрю предыдущего года).

Источник: Заключение «Счетной палаты» Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год». С. 43 // www.audit.gov.ru.

Рисунок 2.3 - Прогнозные и фактические показатели инфляции в России в
2008-2015 гг.



Примечания:

—◆— Прогнозные цены на нефть марки «Юралс», долл./барр.

—■— Фактические цены на нефть марки «Юралс», долл./барр. (2015 г. – оценка).

Источник: Заключение «Счетной палаты» Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год». С. 43 // www.audit.gov.ru.

Рисунок 2.4 - Прогнозные и фактические данные о мировых ценах на нефть марки «Юралс» в 2008-2015 гг.

Таблица 2.1 - Сопоставление показателей прогнозов Правительства Российской Федерации и Банка России за 2015-2018 гг.

	2015 год		2016 год		2017 год		2018 год	
	Правительство РФ	Банк России	Правительство РФ	Банк России	Правительство РФ	Банк России	Правительство РФ	Банк России
Цена на нефть марки «Юралс», долл./барр.	53	52	50	50	52	50	55	50
ВВП, темп прироста, %	-3,9	-(3,9-4,4)	0,7	-(0,5-1,0)	1,9	0,0-1,0	2,4	2,0-3,0
Инфляция (декабрь к декабрю, %)	12,2	12-13	6,4	5,5-6,5	6,0	4,0	5,1	4,0
Торговый баланс, млрд. долл. США	146,2	156	130,4	138	131,8	131	141,9	126

Источник: «Заключение Счетной» палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год». Сс. 39-40 // www.audit.gov.ru.

Особую методологическую проблему представляет использование в условиях рецессии такого важного инструмента бюджетной политики как бюджетные

правила. При решении этой проблемы следует исходить из того, что в условиях необходимости стимулирования экономического роста не представляется целесообразным поддерживать фиксированное отношение бюджетных доходов к ВВП. Это связано с тем, что снижение бюджетных доходов, в частности, вследствие применения налоговых льгот является важным стимулом экономического развития. Использование такого стимула способно ускорить структурные сдвиги и тем самым обеспечить высокие темпы хозяйственного развития в среднесрочной перспективе. Снижение отношения бюджетных доходов к ВВП будет означать уменьшение перераспределения ВВП через бюджет, а также снижение налоговой нагрузки на экономику. Однако при этом важно обеспечить использование аккумулируемых в корпоративном секторе финансовых ресурсов для совершенствования и развития производственной базы национальной экономики. Данная задача должна решаться за счет роста платежеспособного спроса в хозяйственной системе, в том числе в общественном секторе. В противном случае может возрасти отток капитала за рубеж, негативно воздействующий на состояние экономики.

Отношение бюджетных расходов к ВВП в кризисный период может демонстрировать повышательную динамику, определяемую необходимостью реализации мер по стимулированию экономического роста. При этом особое значение имеют бюджетные расходы на инновационное развитие, образование, инфраструктурные проекты. Однако наращивание бюджетных расходов в целях восстановления экономического роста объективно ограничено текущими бюджетными доходами, а также возможностями привлечения заемных ресурсов.

Важным направлением оценки эффективности бюджетной политики в условиях рецессии является определение последствий бюджетного дефицита для перехода к экономическому росту. Сведение бюджета с дефицитом означает дополнительное увеличение расходов на поддержку экономики, но вместе с тем представляет фактор неустойчивости хозяйственной системы. Это связано с неопределенностью относительно формирования будущего потока бюджетных доходов, способных обеспечить обслуживание и погашение государственного долга, являющегося следствием привлечения дополнительных финансовых ресурсов.

В мировой практике используется понятие структурного бюджетного дефицита, определяемого как среднее значение превышения расходов над доходами за период хозяйственного цикла. Такой подход допускает изменение фактического бюджетного дефицита в зависимости от состояния экономической конъюнктуры. Однако проблема состоит в трудностях прогнозирования длительности экономического спада. В случае затяжного циклического кризиса страны, использующие анализируемый подход, рискуют попасть в ситуацию, при которой сложится устойчивый бюджетный дефицит. Это связано с тем, что ежегодное увеличение расходов в течение длительного периода может привести к формированию государственного долга с высокой стоимостью обслуживания. В таких условиях от страны, допустившей подобную ситуацию, потребуется резкое сокращение расходов для достижения сбалансированности бюджета. Такая политика связана со значительными социальными издержками и риском новой рецессии.

Отношение государственного долга к ВВП сохраняет значение в условиях рецессии. Это связано с тем, что переход к экономическому росту предполагает установление процентной ставки на уровне, обеспечивающем привлекательность кредитных ресурсов для хозяйствующих субъектов. Такая ситуация может сложиться лишь при условии оптимизации спроса на такие ресурсы со стороны государства. При значительных объемах государственных заимствований свободные кредитные ресурсы будут аккумулироваться в целях финансирования дефицита бюджета. Произойдет существенный рост государственного долга. Увеличатся расходы на его обслуживание. В результате резко ухудшатся условия кредитования корпоративного сектора. Это негативно повлияет на темпы экономического роста.

В то же время жесткие ограничения на рост государственного долга способны сбалансировать спрос на кредитные ресурсы с их предложением и обеспечить формирование уровня процентной ставки, адекватного рентабельности в реальном секторе экономики.

В период кризиса отсутствуют предпосылки пополнения резервных фондов, создаваемых странами-экспортерами энергоресурсов. При восстановительном

экономическом росте целесообразно использовать экспортные доходы на расширение деловой активности. Однако могут сложиться такие конъюнктурные условия, при которых произойдет существенный рост мировых цен на энергоносители. В этом случае в целях избежания перегрева экономики часть нефтегазовых доходов бюджета может быть направлена на пополнение резервных фондов.

Эффективность инструментов управления бюджетными доходами в условиях рецессии зависит как от темпов восстановления национальной экономики, так и от состояния мировой экономической конъюнктуры. При низких темпах экономического роста и слабом внешнем спросе возникает необходимость снижения налоговой нагрузки на бизнес.

В теоретических работах, посвященных эффективности налоговой политики, высказывается мнение о том, что снижение налогов в период восстановительного роста приводит в действие налоговый мультипликатор, часто превосходящий по своему влиянию на состояние хозяйственной системы фискальный мультипликатор, т. е. воздействие на экономику за счет увеличения бюджетных расходов.

Налоговый мультипликатор основан на увеличении чистой прибыли хозяйствующих субъектов и ее последующем использовании для расширения экономической деятельности. Очевидно, что получение дополнительной чистой прибыли позволяет компаниям пополнять оборотный капитал, привлекать дополнительных работников и в короткие сроки увеличить загрузку имеющихся производственных мощностей, т. е. полностью использовать производственный потенциал. Однако такая направленность восстановления экономического роста полностью зависит от динамики совокупного спроса. В случае его стагнации снижение налогов на бизнес не приведет к росту производства, т. е. эффект налогового мультипликатора окажется низким. Это будет означать неэффективность политики снижения налогов в условиях рецессии.

При анализе налогового мультипликатора следует обращать внимание еще на одно важное обстоятельство. Снижение налогов в условиях рецессии означает предоставление дополнительных финансовых ресурсов традиционным отраслям реального сектора. Однако важно учитывать их перспективы и потенциал роста.

Эти отрасли могут оказаться недостаточно конкурентоспособными по сравнению с новыми производствами, возникающими в результате структурных сдвигов. Поэтому возможно возникновение ситуации, при которой нецелесообразно поддерживать путем снижения налогов традиционные производства, а стимулировать за счет бюджетных расходов структурные сдвиги в экономической системе.

В связи с изложенным представляется важным не ограничивать сравнение эффективности налогового и фискального мультипликаторов краткосрочным периодом, а проводить анализ за среднесрочный период. Как отмечалось, в краткосрочном периоде действие налогового мультипликатора может быть более значимым для восстановления экономического роста, чем результативность фискального мультипликатора. Этот эффект будет достигнут за счет высоких темпов выхода из рецессии традиционных производств. Но при этом произойдет замедление прогрессивных структурных сдвигов. В результате снизится конкурентоспособность и производственный потенциал национальной экономики в среднесрочном периоде.

Эффективность таких инструментов управления бюджетными расходами, как государственные инвестиции в развитие инфраструктуры, трансферты малообеспеченным слоям населения, финансовая поддержка системообразующих компаний и финансового рынка, по сложившейся международной практике измеряется фискальными мультипликаторами, характеризующими влияние конкретных бюджетных расходов на увеличение ВВП.

Обобщенная формула расчета совокупного фискального мультипликатора имеет вид:

$$M_{t+n} = \Delta Y_{t+n} / \sum_{i=1}^m \Delta G_t^i, \quad (2.1)$$

- где: M_{t+n} — совокупный фискальный мультипликатор за период $(t + n)$;
 ΔY_{t+n} — прирост ВВП за период $t + n$;
 ΔG_t^i — прирост i -го бюджетных расходов в году t ;
 m — количество направлений бюджетных расходов.
 n — годы проявления финансового мультипликатора;

L – направления бюджетных расходов.

Как следует из формулы (2.1), совокупный фискальный мультипликатор отражает рост ВВП за период $(t + n)$ при осуществлении совокупных бюджетных расходов в периоде t . Формула (2.1) учитывает эффект запаздывания в воздействии роста бюджетных расходов на динамику ВВП.

Неучет эффекта запаздывания в действии фискального мультипликатора способен привести к неверным выводам относительно значения бюджетного стимулирования для восстановления экономического роста в условиях рецессии. Так, при оценке влияния расходов на ВВП года, следующего за годом увеличения бюджетных расходов, может быть установлено воздействие на указанный показатель макроэкономической динамики лишь повышения зарплат в бюджетном секторе, социальных трансфертов, государственных закупок.

При анализе действия фискального мультипликатора по истечении трехлетнего периода после увеличения конкретных бюджетных расходов могут быть получены оценки стимулирования инновационной активности в национальной экономике, роста совокупного спроса, структурных сдвигов.

Величина фискального мультипликатора за пятилетний период после осуществления бюджетных расходов по конкретным направлениям отражает воздействие на динамику ВВП среднесрочных бюджетных инвестиций, в том числе в развитие инфраструктуры.

Изложенный методологический подход к изучению воздействия конкретных бюджетных расходов на ВВП, состоящий в оценке фискальных мультипликаторов за периоды в один год, три и пять лет, позволяет структурировать бюджетные траты по продолжительности создаваемых ими эффектов и в полной мере определить их роль в стимулировании экономической активности.

Указанный подход дает возможность разрешить актуальную проблему сопоставления значимости инструментов бюджетной и денежно-кредитной политики в преодолении рецессии национальной экономики.

Инструменты денежно-кредитной политики позволяют обеспечивать в основном краткосрочную стабилизацию экономической системы за счет оператив-

ного использования процентных ставок, валютного курса, объема кредитования. В отличие от денежно-кредитного регулирования, в рамках бюджетной политики могут быть реализованы возможности создания кратко-, средне- и долгосрочного влияния на состояние макроэкономической среды. Такие расходы, как заработная плата в бюджетном секторе, социальные трансферты, государственные закупки обеспечивают стимулирование экономики в течение краткосрочного периода (до 1 года). Они имеют первостепенное значение для стабилизации экономической ситуации, недопущения нарастания усиления рецессии. Их значение состоит в непосредственном и оперативном воздействии на состояние хозяйственной системы. Они способны нейтрализовать негативные тенденции. Осуществление указанных расходов может рассматриваться в качестве превентивной меры в случае нестабильной макроэкономической динамики, в частности, при возникновении негативных тенденций в мировой экономике. Инструменты бюджетной политики, действие которых проявляется в течение года, можно охарактеризовать как первичный пакет антикризисных мер, обеспечивающих предотвращение негативной макроэкономической динамики в последующем периоде.

Использование таких инструментов, как поддержка инновационной активности, стимулирование совокупного спроса, обеспечение позитивных структурных сдвигов, следует рассматривать в качестве второго пакета мер, реализуемых в условиях рецессии. Их осуществление способствует стабилизации основных макроэкономических показателей.

Применение третьей группы инструментов бюджетной политики, включающих инвестиции в инфраструктурные объекты, обеспечивает позитивную экономическую динамику в период восстановления экономики. В данном случае государственные инвестиции создают предпосылки для эффективного использования частного капитала, минимизации рисков его вложения, оптимизации доходности вследствие наличия необходимой инфраструктуры.

Существующая практика расчета фискальных мультипликаторов для оценки эффективности бюджетных расходов, накопленная в разных странах, имеет противоречивые результаты.

Так, фискальные мультипликаторы, рассчитанные в странах ОЭСР для определенных видов бюджетных расходов, имели негативные значения. Это означает, что рост конкретных расходов приводит не к увеличению, а снижению ВВП. В частности, такие результаты получены в исследовании Р. Перотти¹⁸.

Теоретически отрицательные фискальные мультипликаторы могут наблюдаться лишь в случае, если в результате бюджетных расходов в экономике начинает функционировать механизм уничтожения стоимости. Действие этого механизма обуславливает падение ВВП. Следует учитывать, что избыточные бюджетные расходы могут приводить к интенсификации перераспределительных процессов в экономике, в том числе вследствие повышения цен. Но невозможно представить, что бюджетные траты вызывают падение объема создаваемой добавленной стоимости.

Тем не менее, резкий рост бюджетных расходов за счет внутренних и внешних заимствований способен ускорять инфляционный процесс. В данном случае причиной роста цен является избыточный спрос общественного сектора на товары и услуги. Обычно он сопровождается снижением курса национальной валюты и, как следствие, удорожанием импорта. Это связано с тем, что национальное производство реагирует на увеличение спроса со стороны общественного сектора с лагом. Поэтому текущие закупки при исполнении компаниями государственных заказов приводят к резкому увеличению импортных поставок и повышению спроса на иностранную валюту.

Бюджетные расходы, не скоординированные с возможностями национальной экономики по выполнению государственных заказов и осуществлению инфраструктурных инвестиций в кратко- и среднесрочных периодах способны усиливать инфляционный процесс. Ускорение ценовой динамики увеличивает риски частных инвестиций и негативно воздействует на деловую активность. Вместе с тем в условиях стабильной экономики бюджетные расходы приводят к ускорению экономического роста.

Для полного учета особенностей этой ситуации при оценке фискальных

¹⁸ Perotti R. Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries. CEPR Discussion Paper. № 4842. [электронный

мультипликаторов целесообразно использовать как номинальные, так и реальные показатели. В этом случае станет возможным выявление воздействия фискального стимулирования на экономический рост. Одновременно можно будет выделить негативные последствия такого стимулирования, выражающиеся в повышательной ценовой динамике. Такой анализ позволит принимать оперативные меры по минимизации негативных последствий использования конкретных бюджетных инструментов.

Могут быть выделены бюджетные расходы, способные изменить номинальные, но не реальные показатели экономического развития. К таким расходам относятся увеличение заработной платы в бюджетной сфере, повышение социальных выплат, вложения в капитал государственных компаний и банков, налоговые льготы социально значимым компаниям. Указанные направления расходования бюджетных средств должны приводить к росту потребительских расходов и увеличению инвестиций.

Однако согласно мировому опыту такие бюджетные траты не обеспечивают высокие значения фискальных мультипликаторов, т. е. не приводят к существенному повышению ВВП. В данном случае расходование бюджетных ресурсов происходит в краткосрочном периоде. Возрастающий в результате таких трат совокупный спрос не создает стимулов для принятия бизнесом решений об увеличении производства в последующем периоде. Поэтому балансировка спроса и предложения обеспечивается за счет ценовой динамики.

Важно учитывать, что последствиями роста указанных расходов может быть формирование инфляционных ожиданий хозяйствующих субъектов. В условиях продолжающейся рецессии такие ожидания могут приобрести устойчивый характер. В этом случае возникнет сочетание двух негативных макроэкономических явлений – инфляции и стагнации. На основании изложенного следует сделать вывод о нецелесообразности применения краткосрочных инструментов бюджетной политики, не способных обеспечивать средне- и долгосрочные мультиплицирующие эффекты влияния на динамику ВВП.

Одновременное использование бюджетных инструментов, имеющих кратко-, средне- и долгосрочные макроэкономические последствия, создает значительные трудности в оценке фискальных мультипликаторов. Так, по оценкам Р. Халла, мультипликаторы конкретных расходов составляют в США от 0,5 до 1,0¹⁹. По расчетам Всемирного банка величина общего фискального мультипликатора в американской экономике находится на уровне 0,5²⁰.

В экономиках конкретных стран действуют группы факторов, способных и усиливать, и ослаблять действие фискальных мультипликаторов, рассчитываемых для конкретных бюджетных расходов. Так, к факторам, усиливающим действие фискальных мультипликаторов, относятся:

- уровень научных исследований;
- технологическое развитие;
- восприимчивость к инновациям;
- наличие квалифицированной рабочей силы;
- возможности приобретения лицензий, патентов, ноу-хау за рубежом;
- степень участия национального бизнеса в глобальной экономике;
- доступность кредитных ресурсов национального и мирового рынков;
- эффективная денежно-кредитная политика.

Указанные выше факторы состоят в реализации накопленного потенциала экономической системы. Условиями реализации этого потенциала являются такие изменения макроэкономической политики, которые обеспечивают широкий доступ хозяйствующих субъектов к кредитным ресурсам, а также оптимальную налоговую нагрузку.

К факторам, ослабляющим действие фискальных мультипликаторов, относятся:

- высокая степень зависимости национальной экономики от поставок по импорту;
- отток национального капитала за рубеж;

¹⁹ Hall R. By how much does GDP rise if the government buys more output? NBER Working Paper № 15496. 2009. [электронный ресурс] <http://www.nber.org/papers/w15496.pdf> (дата доступа 06 октября 2016 г.)

²⁰ World Economic Outlook. October. 2010 [электронный ресурс]

- высокий уровень государственного внутреннего и внешнего долга;
- существенный объем корпоративного внутреннего и внешнего долга;
- высокий уровень инфляции;
- неэффективная курсовая политика;
- высокие процентные ставки;
- недостаточность заемных ресурсов;
- недостаточно емкий фондовый рынок.

Факторы, определяющие действие фискальных мультипликаторов, приведены на рисунке 2.5.



Рисунок 2.5 - Факторы, определяющие действие фискальных мультипликаторов

Приведенные выше факторы проявляются в экономической системе в результате неустойчивости макроэкономических процессов, недостаточного уровня конкурентоспособности национальной экономики, подверженности хозяйственной системы внутренним и внешним шокам.

Таким образом, в исследовании обоснован методологический подход к оцен-

ке эффективности бюджетной политики на основе определения фискальных мультипликаторов, учитывающих запаздывающее воздействие конкретных видов бюджетных расходов на динамику ВВП, и выявления факторов, воздействующих на фискальные мультипликаторы.

ГЛАВА III. ОСОБЕННОСТИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ РЕЦЕССИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

3.1. Антикризисная инфраструктура и бюджетная политика России в условиях рецессии

Значительная макроэкономическая нестабильность сложилась в России в 2008-2010 гг., а также в 2014-2016 гг. Она предопределялась прежде всего негативными тенденциями на мировом рынке нефти – основного экспортного товара российской экономики.

Главной предпосылкой нейтрализации этих тенденций стало использование в России элементов антикризисной инфраструктуры, обеспечившей минимизацию негативного влияния конъюнктуры мирового рынка нефти на отечественную экономику. Однако полностью сформировать антикризисную инфраструктуру в российской экономике не удалось. Этим обстоятельством объясняются серьезные последствия циклических колебаний мировой рыночной конъюнктуры для отечественной хозяйственной системы.

Основными элементами созданной в 2004-2016 гг. антикризисной инфраструктуры российской экономики являются:

- формирование в федеральном бюджете Российской Федерации с 2004 г. Стабилизационного фонда и его разделение в 2008 г. на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния;
- использование отдельного учета нефтегазовых и ненефтегазовых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет;
- определение нефтегазовых доходов, поступающих в федеральный бюджет, на основе базовой цены на нефть – средней мировой цены за расчетный период;
- институты развития, ориентированные на модернизацию отечественной

экономики и рост бюджетных доходов, в том числе Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Инвестиционный фонд Российской Федерации, Российская венчурная компания, Фонд прямых инвестиций, Российская корпорация нанотехнологий («Роснано»), ОАО «Особые экономические зоны»;

– осуществление с 2007 г. по 2015 г. трехлетнего бюджетного планирования и переход в 2016 г. к однолетнему бюджетному планированию.

Необходимость создания антикризисной инфраструктуры определялась:

– существенной зависимостью доходных поступлений российского бюджета от циклических колебаний, в частности, от динамики мировых цен на энергоносители;

– сильными спекулятивными тенденциями на мировом рынке нефти;

– неустойчивостью конъюнктуры мировых рынков энергоносителей;

– значительным падением мирового спроса на нефть в кризисных условиях.

Образование в федеральном бюджете первоначально Стабилизационного фонда, а впоследствии Резервного фонда и Фонда национального благосостояния позволило создать относительно автономный источник поддержания необходимого уровня бюджетных расходов в условиях ухудшения конъюнктуры мировых рынков энергоносителей, т. е. снизить зависимость отечественной экономики от этих рынков. В настоящее время эти фонды являются основными элементами антикризисной инфраструктуры российской экономики.

При создании Резервного фонда и Фонда национального благосостояния Россия опиралась на широкий международный опыт использования таких финансовых институтов. Их применение получило широкое распространение в странах – экспортерах сырьевых ресурсов. Эти страны сталкиваются с проблемой неустойчивости мировых сырьевых рынков, проявляющейся в широких ценовых колебаниях, что приводит к резким изменениям налоговых поступлений от добывающих компаний.

В таких условиях необходимость обеспечения относительной стабильности бюджетных доходов предопределяет два возможных метода регулирования бюд-

жета: (1) периодическое допущение бюджетного дефицита и роста государственного долга; (2) аккумуляция части доходов в условиях высокой ценовой конъюнктуры на сырьевых рынках и их последующее использование при падении мировых цен. В первом варианте неизбежны слабо контролируемый рост государственного долга и высокие расходы на его обслуживание. Кроме того, колебания бюджетных доходов способны негативно воздействовать на основные макроэкономические индикаторы. Во втором варианте, т. е. при аккумуляции части доходов от сырьевого экспорта в специальных фондах, возникают риски замедления экономического развития, но заметно снижается угроза макроэкономической нестабильности.

Формирование специальных фондов в целях накопления резервов предотвращает невозможность долгосрочного инвестирования свободных финансовых ресурсов. Поэтому в странах с сырьевым экспортом часто используются два типа фондов: (1) резервные, обеспечивающие накопление ресурсов для их последующего использования при резких изменениях мировой экономической конъюнктуры; (2) инвестиционные, обеспечивающие высокодоходное размещение свободных ресурсов.

В литературе, посвященной суверенным фондам, часто отмечаются различия между инвестиционными и сберегательными фондами. Подчеркивается, что последние используются для размещения пенсионных накоплений и поддержки пенсионных систем в кризисных условиях. Поэтому размещение ресурсов таких фондов должно обеспечивать в случаях необходимости оперативное изъятие средств. На наш взгляд, подобные фонды относятся к инвестиционным, но их специфика состоит в сочетании кратко-, средне- и долгосрочных вложениях имеющихся ресурсов.

Резервные фонды формируются в основном в развивающихся странах с преимущественно сырьевым экспортом. К подобным фондам относятся: Резервный фонд Кувейта, Стабилизационный фонд Чили, Нефтегазовый фонд Азербайджана, фонды Казахстана и Мексики.

Инвестиционные фонды, обеспечивающие высокодоходное размещение фи-

нансовых ресурсов, получаемых от экспорта, представлены фондами Норвегии и Сингапура, а также Корейской инвестиционной компанией. Вместе с тем, следует отметить особую роль пенсионных резервных фондов, аккумулирующих часть государственных доходов от сырьевого экспорта. К таким фондам относятся специализированный фонд Чили, а также фонд Аляски (США). Важно учитывать, что инвестиционные и специализированные пенсионные фонды создаются не столько в целях последующего использования аккумулированных в них финансовых ресурсов, сколько для извлечения дохода, который можно использовать на решение актуальных социальных задач конкретной страны.

Создание в России антикризисной инфраструктуры началось с образования Стабилизационного фонда. В этот фонд подлежали зачислению доходы федерального бюджета от экспортной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), выплачиваемых при превышении мировой цены на указанный энергоноситель «цены отсечения», при которой обеспечивалась бюджетная сбалансированность. В период 2004-2005 гг. «цена отсечения» составляла 20 долл. США за баррель нефти Urals. В 2006-2007 гг. она была увеличена до 27 долл. за баррель. Дополнительным источником поступлений средств в Стабилизационный фонд были остатки средств федерального бюджета, накопленные на конец года, т. е. фактически сложившийся профицит бюджета.

Хотя Стабилизационный фонд Российской Федерации представлял собой резервный фонд на случай резкого изменения мировой экономической конъюнктуры, на практике ресурсы этого фонда использовались для решения более широкого круга проблем. Так, в 2006-2007 гг. значительные средства Стабилизационного фонда были направлены на досрочное погашение государственного внешнего долга. На первый взгляд, досрочное погашение этого долга означало уменьшение объема ресурсов, которые можно было бы направить на развитие национальной экономики, в частности, совершенствование инфраструктуры и модернизацию социальной сферы. Но надо принимать во внимание, что досрочное погашение долга означает существенную экономию на его обслуживании. Кроме того, выплата долга позволила значительно снизить, во-первых, риски макроэкономиче-

ской нестабильности в случае существенного роста в будущий период процентных ставок и, соответственно, увеличения стоимости обслуживания долга; во-вторых, риски рефинансирования внешнего долга при изменении внешнеполитической ситуации.

Следует учитывать, что снижение уровня государственного внешнего долга происходило при повышении задолженности российского корпоративного сектора перед зарубежными кредитными учреждениями. Эта задолженность образовывалась в значительной мере в результате активного участия отечественных компаний, в том числе с государственным участием, в слияниях и поглощениях, направленных на увеличение их присутствия на конкретных рынках, прежде всего, рынке энергоносителей. Одновременное сохранение высоких уровней государственного и частного внешнего долга негативно влияло бы на макроэкономическую ситуацию.

В 2006-2007 гг. на мировом рынке нефти сложилась устойчивая повышательная динамика. Цена нефти марки Urals достигала 88 долл. США за баррель. Доходы российского бюджета от экспорта энергоносителей резко возросли. В этих условиях актуальной стала задача обеспечения не столько краткосрочной, сколько среднесрочной макроэкономической стабильности в случае изменения рыночной ситуации. Для решения этой задачи Стабилизационный фонд Российской Федерации и был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Первый из указанных фондов должен решать традиционную для подобных институтов проблему обеспечения средне- и долгосрочной устойчивости бюджетной системы в случае резких изменений конъюнктуры мирового рынка энергоносителей.

Второй фонд в соответствии со статьей 96 Бюджетного кодекса Российской Федерации является частью средств федерального бюджета и предназначен для софинансирования добровольных накоплений пенсий, а также для покрытия возможного дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Источниками Фонда национального благосостояния являлись дополнительные доходы федерального бюджета, получаемые после достижения нормативного значения

Резервного фонда, установленного на уровне 7% объема ВВП по прогнозу на очередной финансовый год.

Из вышеизложенного следует, что оба указанных фонда не являются самостоятельными финансовыми институтами, а представляют собой обособленные части федерального бюджета. Фонды подлежат обособленному учету, а также особому управлению и целевому использованию. Это существенно отличает их от тех суверенных фондов, которые функционируют на правах финансовых институтов. Вместе с тем, в соответствии со статьей 96 Бюджетного кодекса Российской Федерации к источникам формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния отнесены доходы от инвестирования их ресурсов. Установлено, что стабильность уровня дохода от размещения ресурсов является целью управления фондами в долгосрочной перспективе.

Бюджетный кодекс Российской Федерации допускает размещение Резервного фонда лишь в иностранную валюту и финансовые активы, номинированные в иностранной валюте, в том числе долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств, центральных банков, международных финансовых организаций, депозиты и остатки на банковских счетах Центрального банка Российской Федерации и иностранных банков.

В отличие от Резервного фонда средства Фонда национального благосостояния, помимо указанных финансовых активов, также могут размещаться в депозиты государственной корпорации «Внешэкономбанк», а также в долговые обязательства и акции юридических лиц, в частности, в ценные бумаги российских эмитентов, выпускаемые при осуществлении самоокупаемых инфраструктурных проектов в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, и паи инвестиционных фондов. Управление средствами как Резервного фонда, так и Фонда национального благосостояния осуществляется Минфином Российской Федерации. Причем, ресурсы Фонда национального благосостояния могут передаваться в доверительное управление специализированным финансовым организациям. По своему экономическому значению Фонд национального благосостояния фактически является инвестиционным фондом. Он формируется для получе-

ния дополнительного дохода и обеспечения средне- и долгосрочной сбалансированности Пенсионного фонда Российской Федерации как важного элемента национальной бюджетной системы. Средства Фонда национального благосостояния могут быть вложены в относительно широкий перечень финансовых активов, в том числе долговые обязательства, акции, паи инвестиционных фондов, облигации, выпускаемые при реализации инфраструктурных проектов.

Установленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации нормы, касающиеся управления Фондом национального благосостояния, существенно отличаются от подходов к управлению суверенными инвестиционными фондами.

На наш взгляд, минимизация рисков сохранности средств Фонда национального благосостояния и повышение его доходности будут лучше обеспечены в случае трансформации этого фонда в суверенный инвестиционный фонд, функционирующий в качестве государственного финансового института. В этом случае может быть обеспечена транспарентность деятельности фонда, привлечение к оценке его вложений независимых аудиторов, а также расширение перечня используемых финансовых инструментов и, как следствие, увеличение доходности вложений.

Переход к использованию отдельного учета нефтегазовых и ненефтегазовых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, означал выделение устойчивых и неустойчивых, т. е. зависящих от конъюнктуры мирового рынка, бюджетных поступлений. Такая практика создавала возможности для повышения обоснованности и прогнозируемости бюджетного процесса.

В соответствии со статьей 96 Бюджетного кодекса Российской Федерации к нефтегазовым доходам федерального бюджета отнесены: налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, в том числе нефть, природный газ, газовый конденсат; вывозные таможенные пошлины на сырую нефть и природный газ; вывозные таможенные пошлины на продукты переработки нефти.

Значительные конъюнктурные колебания этих доходов предопределяются существенной нестабильностью мировой цены на нефть. Её неустойчивость обусловлена не только колебаниями спроса и предложения на энергоносители, фор-

мируемые их непосредственными потребителями, но и действиями спекулянтов и инвесторов. Высокое стратегическое значение энергоносителей превратило их в финансовый актив, используемый для вложений капитала. Такая практика обусловила существенные особенности ценовой динамики на рынке нефти. Вследствие действий спекулянтов и инвесторов рост мировой цены на нефть ускоряется в периоды высокой рыночной конъюнктуры. Но отток спекулятивного капитала с этого рынка при формировании понижающего тренда в рыночной конъюнктуре приводит к ускорению падения цен энергоносителей.

В этой связи используемый в 2012-2015 гг. отдельный учет нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации означал выделение относительно стабильной составляющей бюджетных поступлений, способной обеспечивать устойчивость текущих расходов бюджета.

Определение в 2012-2015 гг. нефтегазовых доходов, поступающих в федеральный бюджет, на основе базовой цены на нефть позволяло минимизировать возможные негативные последствия для устойчивости федерального бюджета Российской Федерации ценовых колебаний на мировом энергетическом рынке.

Использование базовой, т. е. условно-расчетной мировой цены на нефть, давало возможность еще на этапе составления проекта федерального бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год разделять доходы на две группы: (1) поступающие непосредственно в федеральный бюджет Российской Федерации; (2) зачисляемые в Резервный фонд как особенную часть этого бюджета. В частности, доходы, зачисляемые в Резервный фонд, рассчитывались как разница между нефтегазовыми доходами, планируемыми на основе прогнозируемой на плановый год мировой цены на нефть, и нефтегазовыми доходами, определяемыми на основе базовой цены на нефть. Соответственно, нефтегазовые доходы, определяемые на основе базовой цены, зачислялись непосредственно в федеральный бюджет Российской Федерации.

Однако в условиях усиления волатильности мирового рынка нефти применение базовой цены, рассчитываемой как средняя величина за определенный период, оказалось практически невозможным. Расчет по ранее разработанному и со-

державшемуся в Бюджетном кодексе Российской Федерации алгоритму давал значение 87,0 долл./барр при фактической рыночной цене в 2015 г. 46,0-49,0 долл./барр., а в 2016 г. – около 30,0 долл./барр. При разработке алгоритма расчета, приведенного в Бюджетном кодексе Российской Федерации, не учитывалась вероятность резкого усиления циклических колебаний мировой цены на нефть.

Учреждение институтов развития, способных обеспечить модернизацию отечественной экономики и рост бюджетных доходов, в том числе Внешэкономбанка, Инвестиционного фонда Российской Федерации, Российской венчурной компании, Фонда прямых инвестиций, «Роснано», создавало основы для средне- и долгосрочной макроэкономической стабильности и, соответственно, устойчивости федерального бюджета Российской Федерации в средне- и долгосрочной перспективах.

Однолетнее бюджетное планирование, используемое с 2016 г., обеспечивает учет краткосрочных факторов, влияющих на формирование бюджетных доходов и осуществление расходов в текущем периоде и тем самым способствует минимизации последствий внешних шоков. Это особенно важно для поддержки платежеспособного спроса в кризисных условиях.

Таким образом, в исследовании выявлены основные элементы используемой при реализации бюджетной политики в условиях рецессии антикризисной инфраструктуры, к которым отнесены: формирование в федеральном бюджете Российской Федерации Резервного фонда и Фонда национального благосостояния; использование раздельного учета нефтегазовых и ненефтегазовых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет; однолетнее бюджетное планирование, а также обосновано предложение о трансформации Фонда национального благосостояния во внебюджетный суверенный инвестиционный фонд.

3.2. Специфика бюджетной политики России в условиях рецессии

Специфика государственной бюджетной политики России в условиях рецессии определяется, во-первых, особенностями задач, решаемых на этой фазе цикла, во-вторых, набором используемых инструментов.

К *специфическим задачам* бюджетной политики России в условиях рецессии следует отнести:

- установление оптимальной налоговой нагрузки, не оказывающей негативного воздействия на условия предпринимательской деятельности;
- концентрация бюджетных расходов на направлениях, обеспечивающих максимальное значение мультипликатора инвестиций в российской экономике;
- поддержание устойчивой связи между бюджетными расходами на социальные цели и увеличением совокупного платежеспособного спроса;
- недопущение значительного роста государственного долга;
- оптимизация использования ресурсов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Решение указанных задач потребовало внесения *существенных изменений в набор и функционирование инструментов, применяемых при формировании бюджетной политики.*

В период, предшествовавший рецессии 2014-2015 гг., в России в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации использовались следующие бюджетные правила:

- базовая цена на нефть, применяемая при расчетах нефтегазовых доходов федерального бюджета и определяющая объем финансовых ресурсов, поступающих в Резервный фонд;
- показатель максимального значения дефицита федерального бюджета в 1% от ВВП (п. 3 Статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации);
- нормативный показатель объема Резервного фонда в 7% от ВВП.

Использование базовой цены на нефть в качестве бюджетного правила явля-

ется важной особенностью бюджетной политики России как одного из крупнейших мировых экспортеров энергоносителей. Расчет базовой цены на нефть как скользящей средней за предшествующий период позволял формировать текущий бюджет, а также бюджеты на период до 3-х лет с учетом конъюнктуры мирового рынка энергоносителей. В этом случае бюджетные поступления ограничивались доходами, которые могли быть получены без учета резких и кратковременных повышений мировой цены на нефть.

Согласно ныне действующей Статьи 96⁹ (п. 5) Бюджетного кодекса Российской Федерации: «Под базовой ценой на нефть на очередной финансовый год понимается цена на нефть, рассчитанная как среднегодовая цена на нефть за один баррель (одну тонну), в сумме, эквивалентной долларам США, за пятилетний период, завершающийся текущим финансовым годом, с ежегодным увеличением указанного периода на один год до достижения им десяти лет»²¹. Причем, при определении базовой цены цена на нефть в текущем финансовом году считается равной цене за первое полугодие.

Применение базовой цены на нефть давало возможность аккумулировать дополнительные бюджетные поступления в Резервном фонде, являющемся частью средств федерального бюджета. Такая практика позволяла оперативно управлять средствами Резервного фонда для осуществления бюджетных расходов без привлечения заимствований на рынке капитала. Тем самым достигалась экономия бюджетных ресурсов на выплату процентов по привлеченным средствам.

Использование базовой цены в качестве бюджетного правила обеспечивало:

- наличие в составе федерального бюджета ресурсов для осуществления запланированных расходов;
- выравнивание бюджетных расходов на фазах хозяйственного цикла, предотвращающее их возможное инфляционное воздействие на экономику в случае резкого повышения мировых цен на энергоносители;
- предотвращение наращивания государственного долга;
- обеспечение стабильности инвестиционного процесса в национальной

²¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Проспект, КноРус. 2014. С. 98.

экономике за счет устойчивого финансирования инфраструктурных проектов;

– предотвращение негативного влияния государственных заимствований на динамику процентной ставки.

Однако при использовании базовой цены на нефть в качестве бюджетного правила не был учтен ряд важных обстоятельств.

Во-первых, бюджетные правила были сформированы на основе предположений о возможности только непродолжительных и несильных циклических снижений мировой цены на нефть. Они не учитывали вероятность значительных среднесрочных падений котировок на нефтяном рынке. Именно такое снижение цен произошло в 2014-2016 гг.

Во-вторых, расчет базовой цены на нефть на основе мировых цен за среднесрочный период означал учет факторов циклического развития, действовавших в прошедшем периоде. Проявление таких факторов в плановом периоде не является очевидным. Более того, в будущем могут возникнуть новые обстоятельства, которые способны существенно изменить конъюнктуру мирового рынка энергоносителей. Во вновь сложившихся условиях аккумуляция средств в Резервном фонде вместо их использования для финансирования инновационного развития национальной экономики не будет рациональным. Кроме того, увеличение длительности кризисных явлений предопределяет недостаточность ресурсов Резервного фонда для финансирования бюджетного дефицита. В этом случае окажется, что более обоснованным направлением применения дополнительных нефтегазовых доходов была бы не их концентрация в Резервном фонде, а использование для создания технологических заделов, обеспечивающих функционирование экспортных производств, повышение добавленной стоимости, высокую занятость.

В-третьих, применение базовой цены на нефть сдерживало потенциал роста российской экономики в условиях благоприятной мировой экономической конъюнктуры. Аккумуляция значительных ресурсов в Резервном фонде, их размещение в низкодоходные активы в иностранной валюте означало отказ от возможностей ускорения технологического развития национальной хозяйственной системы.

В-четвертых, определение нефтегазовых доходов федерального бюджета на основе базовой цены сохраняло угрозу негативного влияния циклических колебаний международной хозяйственной системы на российскую экономику. Эта угроза реализовалась в 2014-2015 гг. В условиях значительного циклического падения мировой цены на нефть пришлось отказаться от трехлетнего бюджетного планирования на основе базовой цены на нефть и перейти к однолетнему бюджетному планированию.

Вместе с тем, следует отметить, что вынужденный отказ от использования при разработке федерального бюджета Российской Федерации на 2016 г. бюджетных правил было вызвано существенным и слабо прогнозируемым падением мировой цены на нефть в условиях совпадения негативных экономических и политических факторов.

Прекращение действия этих факторов предопределило проявление относительно устойчивых экономических трендов, которые позволят осуществлять средне- и долгосрочное прогнозирование ценовой динамики на мировом рынке нефти. В новых условиях появится возможность применения бюджетных правил при разработке федерального бюджета Российской Федерации, в том числе использования базовой цены на нефть.

Следует констатировать, что применение базовой цены как бюджетного правила целесообразно на этапе модернизации и диверсификации российской экономики, создания в России современных экспортных отраслей. Осуществление структурных сдвигов будет способствовать снижению воздействия на отечественную хозяйственную систему умеренных циклических колебаний мировой экономики. В этих условиях появится возможность создания резервных фондов, как за счет налоговых поступлений, формируемых в национальной экономике, так и за счет доходов от экспорта энергоносителей.

Применение базовой цены на нефть сочеталась с фиксацией максимального размера бюджетного дефицита.

Применение в России бюджетного правила, ограничивающего размер бюджетного дефицита, отвечает современным мировым тенденциям реализации бюд-

жетной политики. Ограничение дефицитов, в частности, используется в странах ЕС. Недопущение значительного расхождения между бюджетными доходами и расходами следует считать важнейшим условием обеспечения финансовой стабильности.

Именно такая практика существовала в России до 2016 г., – максимальный объем дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год не мог превышать 1% от ВВП.

В итоге в российском законодательстве было установлено взаимосвязанное использование двух правил: базовой цены на нефть и показателя бюджетного дефицита. Нефтегазовые доходы, поступавшие в федеральный бюджет, рассчитывались на основе базовой цены на нефть. При их нехватке для финансирования расходов бюджетный дефицит не мог быть выше нормативного значения.

При допущении дефицита федерального бюджета в 1% от ВВП до 2016 г. сохранялся законодательно установленный порядок формирования Резервного фонда. В него поступали нефтегазовые доходы, получаемые при превышении фактической среднегодовой мировой цены на нефть величины базовой цены.

При изменении этого соотношения цен возникала проблема финансирования дефицита федерального бюджета, хотя и составляющего всего 1% от ВВП. В решении этой проблемы ключевую роль играл Резервный фонд. Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривал возможность роста расходов федерального бюджета за счёт нефтегазовых доходов после достижения Резервным фондом объёма, составляющего 7% от ВВП.

Нормативный показатель объема Резервного фонда в 7% от ВВП как используемое в России бюджетное правило позволял определять максимальный объем ресурсов, аккумулируемых в федеральном бюджете для использования в случае падения доходов при резком снижении мировой цены на нефть. Формирование Резервного фонда непосредственно в федеральном бюджете упрощает процедуру использования аккумулированных в нем средств.

Однако следует учитывать, что объем Резервного фонда может оказаться недостаточным для финансирования дефицита федерального бюджета в течение

длительной рецессии при сохранении низкой мировой цены на нефть в течение нескольких лет. При этом степень возможного снижения цены на нефть должна оцениваться на основе ее падения относительно среднегодовой мировой цены за среднесрочный период. Анализ этих данных является основой для установления отношения Резервного фонда к ВВП.

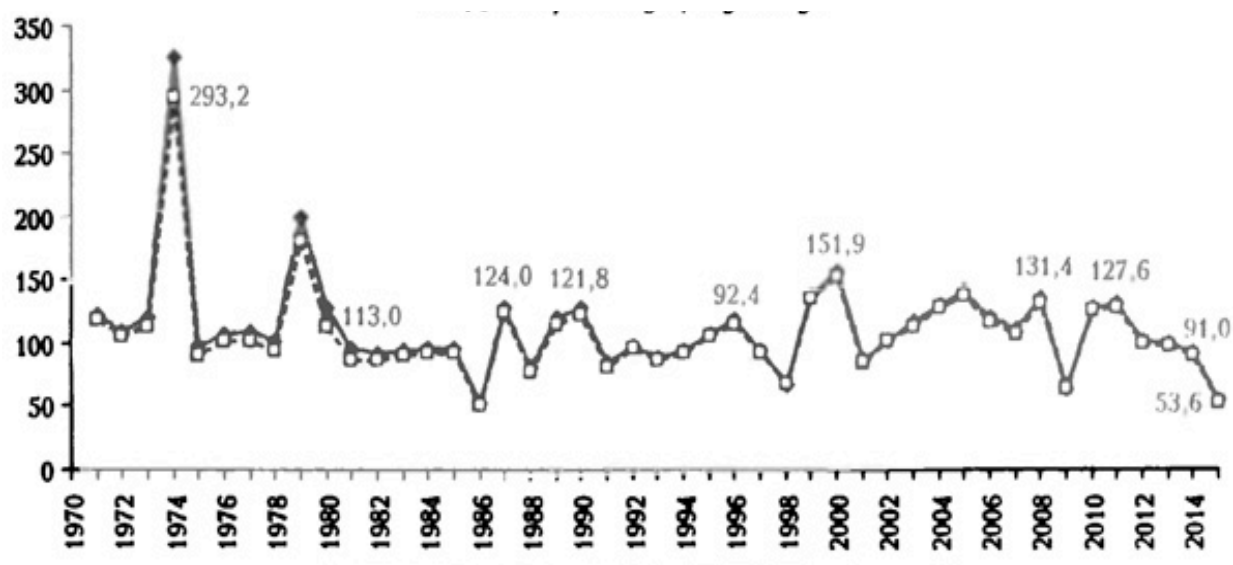
В условиях рецессии российской экономики, связанной в первую очередь со снижением и волатильностью мировых нефтяных цен, экономическими санкциями западных стран против России, сложной геополитической ситуацией возникает необходимость *существенной перенастройки всех рассмотренных инструментов формирования бюджетной политики.*

При общем тренде на снижение мировых нефтяных цен в сочетании с их высокой волатильностью, по нашему мнению, целесообразно определять перспективы ценовой динамики на мировом рынке нефти на основе долгосрочного периода. Это связано со значительными изменениями, происходящими на мировом рынке нефти в течение долгосрочного периода. Они вызваны особенностями развития стран – основных потребителей энергоресурсов, разработкой новых месторождений, в том числе сланцевой нефти, расширением использования альтернативных видов топлива. Данные за долгосрочный период не способны в полной мере определять темпы текущих изменений и поэтому не являются в достаточной степени репрезентативными.

По нашему мнению, выбор периода базовой цены на нефть должен основываться, во-первых, на фактических данных о периодах мировых хозяйственных циклов за последние годы; во-вторых, на оценке частоты циклических колебаний в последующий период.

Изменение частоты циклических колебаний мировой экономики в целом, и рынка нефти, в частности, является существенным риском устойчивости федерального бюджета Российской Федерации. На наш взгляд, для минимизации этого риска целесообразно перейти к расчету базовой цены нефти за восьмилетний период, т. е. период проявления циклических колебаний, наблюдаемых в начале XXI в. (рисунок 3.1). В этом случае базовая цена, используемая для определения дохо-

дов федерального бюджета и поступлений в Резервный фонд, будет точнее отражать динамику мирового рынка нефти.



Источник: www.imf.org

Рисунок 3.1 - Циклическая динамика мировых нефтяных цен

Тренд на снижение мировых цен сохранился в 2015-2016 гг. сочетании с их высокой волатильностью. Среднегодовая цена нефти Urals в 2015 г. составила \$ 51,2, а по итогам первого полугодия 2016 г. - \$ 36 за баррель. При этом среднемесячный минимум с начала начавшегося осенью 2014 г. цикла падения цен на нефть зафиксирован в январе 2016 г. - \$ 28,8 за баррель.

При возникновении кризисных явлений в мировой экономике необходимый объем Резервного фонда, формируемого в составе российского федерального бюджета, должен обеспечивать финансирование бюджетного дефицита в размере 3% в течение рецессии. Однако в случае более значительного падения ВВП возникнет дополнительная потребность в ресурсах для финансирования бюджетного дефицита. В таких условиях сбалансированность федерального бюджета может быть обеспечена за счет государственных заимствований. Однако необходимость привлечения займов отпадет в случае увеличения нормативного показателя объема Резервного фонда в условиях циклического роста мировой цены на нефть с 7% до 9% от ВВП.

В условиях рецессии российской экономики важно оценить возможности ис-

пользования экономических инструментов её регулирования, применяемых в международной практике. Так, например, в настоящее время в ряде стран, в том числе Европейского союза большое значение приобретает показатель отношения доходов бюджета расширенного правительства к ВВП. Указанный показатель часто называют «размером правительства» (government size). Его используют для оценки масштабов перераспределения доходов общества в пользу государства, а также для характеристики вмешательства государства в экономику. В России «размер правительства» составляет по оценке Международного валютного фонда около 35%, в странах Европы (Великобритании, Франции, Бельгии) – свыше 40%. Важно учитывать, что значительный объем доходов российского федерального бюджета (около 45%) формируется за счет добычи и экспорта энергоносителей. Эти доходы носят рентный характер. Следовательно, налоговую нагрузку на российский бизнес нельзя признать чрезмерной. Однако следует принимать во внимание, что в условиях рецессии оптимальное налоговое бремя является существенным конкурентным преимуществом.

Важной методологической проблемой является оценка возможности использования соотношения доходов бюджета расширенного правительства к ВВП в качестве бюджетного правила (нормативного показателя). С одной стороны, применение такого показателя в качестве бюджетного правила способствовало бы повышению предсказуемости бюджетной политики России, означало бы установление предельного уровня вмешательства государства в экономику. Но с другой стороны, использование такого правила усложнило бы проведение бюджетной политики в условиях рецессии, т. е. при сохранении вероятности проявления макроэкономической турбулентности. В такой ситуации может возникнуть потребность в дополнительных бюджетных доходах и, как следствие, увеличении налогового бремени. Поэтому использование «размера правительства» в качестве бюджетного правила при сильных циклических колебаниях, по нашему мнению, нецелесообразно.

В настоящее время в России отсутствует необходимость широкого использования инструментов регулирования государственного долга вследствие его низко-

го уровня – около 10% от ВВП. Накопление ресурсов в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния снижает потребность в привлечении заемных средств. Вместе с тем, следует учитывать, что в России существует проблема высокого корпоративного внешнего долга. Формально этот долг является частным. Но он накоплен компаниями с государственным участием. Поэтому при возникновении трудностей с его обслуживанием государственные органы должны будут принимать непосредственное участие в их преодолении. Такая ситуация складывалась в 2008 г. и в 2014 г. В частности, в 2008 г. для финансовой поддержки российских компаний, имевших высокую задолженность перед иностранными кредитными организациями, были частично использованы ресурсы Фонда национального благосостояния. Часть средств этого фонда была размещена на депозитах во Внешэкономбанке. Однако, по нашему мнению, более целесообразным является использование на поддержку государственных корпораций средств Резервного фонда. Это является дополнительным аргументом для увеличения в условиях роста мировой цены на нефть нормативной величины указанного фонда с нынешних 7% до 9% от ВВП.

Инструменты управления бюджетными расходами в России в целом идентичны инструментам, применяемым в других странах. К ним относятся: государственные инвестиции в развитие инфраструктуры, социальные трансферты, реализация социальных программ, поддержка в условиях рецессии системообразующих компаний и финансового рынка. Часть ресурсов Фонда национального благосостояния может использоваться для предоставления субординированных кредитов российским коммерческим банкам и для поддержки в условиях рецессии отечественного фондового рынка.

Выявление и анализ специфических задач и инструментов, применяемых при формировании бюджетной политики России в условиях рецессии, необходимо спроецировать на практику формирования и исполнения российского федерального бюджета 2014-2016 гг. Разработка и принятие федеральных бюджетов Российской Федерации в этот период осуществлялись в крайне сложных макроэкономических условиях (таблица 3.1). В фазе рецессии все основные фактические

макроэкономические показатели российской экономики ухудшаются, а большинство прогнозов (как оптимистичные, так и консервативные) не достигается. Это влияет на показатели федерального бюджета (таблица 3.2).

Таблица 3.1 - Основные макроэкономические показатели
российской экономики в 2016 г.

Показатели	2014	2015	2016		
			Закон № 384- ФЗ ¹	Прогноз	Отклоне- ние
1	2	3	4	5	6 = 5 – 4
Цена на нефть Юралс, долл./барр.	97,6	53	100	50	-50
Цены на газ (дальнее зарубежье), долл./тыс. куб. м	351	250	307	199	-108
ВВП, млрд. рублей	71 406	73 515	83 208	78 673	-4 535
Рост ВВП, %	100,6	96,1	102,3	100,7	-1,6
Инвестиции, млрд. рублей	13 528	13 498	15 356	14 200	-1 156
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. года	111,4	112,2	104,5	106,4	1,9
Курс доллара, рублей за доллар США	38,4	61,0	38,7	63,3	24,6
Объем экспорта нефти, млн. тонн	223	237	229,5	233,5	4,0
Объем экспорта природного газа, млрд. куб. м	174	170	191	175	-16
Объем экспорта нефтепродуктов, млн. тонн	165	175	149	173	24

Примечание: ¹ – Закон № 384-ФЗ с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 20.04.2015 г. № 93-ФЗ, Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 211-ФЗ.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год». С. 21. www.minfin.ru.

Таблица 3.2 - Основные характеристики проектов федерального бюджета в 2015-2018 гг. (млрд. руб.)

Показатели	2015		2016		2017		2018 (проект)
	Закон 384-ФЗ	Закон 93-ФЗ	Закон 384-ФЗ	Проект	Закон 384-ФЗ	Проект	
Доходы, всего	15 082,4	12 539,7	15 795,5	13 958,8	16 547,8	14 916,6	15 932,7
%% ВВП	19,5	17,2	19,0	16,9	18,4	16,4	16,0

Продолжение таблицы 3.2

в том числе:							
Нефтегазовые доходы	7 717,2	5 686,7	8 032,0	6 292,1	8 207,9	6 821,8	7 279,4
%% ВВП	10,0	7,8	9,7	7,6	9,1	7,5	7,3
Ненефтегазовые доходы	7 365,1	6 853,0	7 763,5	7 666,7	8 339,9	8 094,8	8 653,3
%% ВВП	9,5	9,4	9,3	9,3	9,3	8,9	8,7
Расходы, всего	15 513,1	15 215,0	16 271,8	15 865,0	17 088,7	16 650,5	16 598,6
%% ВВП	20,0	20,8	19,6	19,2	19,0	18,3	16,7
Дефицит (-) / профицит (+)	-430,7	-2 675,3	-476,3	-1 906,2	-540,9	-1 733,9	-665,9
%% ВВП	-0,6	-3,7	-0,6	-2,4	-0,6	-1,9	-0,7

Источник: Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017-2018 годов. С. 42 // www.minfin.ru.

Из представленных в таблице 3.3 данных следует, что соотношение доходов федерального бюджета и ВВП будет иметь в течение периода рецессии тенденцию к снижению и сократится с 17,2% в 2015 г. до 16,9% в 2016 г. и до 16,0% в 2018 г. Прогнозируется не только падение соотношения нефтегазовых доходов к ВВП, но и соотношение ненефтегазовых доходов к этому показателю. В условиях необходимости проведения модернизации и структурных изменений в российской экономике такую тенденцию нельзя считать положительной, учитывая тот факт, что «размер правительства» (отношение доходов бюджетной системы к ВВП) в России меньше, чем в европейских странах. Следовательно, уменьшение отношения доходов федерального бюджета к ВВП означает снижение возможностей государства по развитию инфраструктуры и поддержке инновационного развития.

Таблица 3.3 - Структура и динамика расходов федерального бюджета Российской Федерации (млрд. руб.)

Наименование	2015		2016		2017		2018	
	Закон 93-ФЗ	Проект	%% к пред. году	Проект	%% к пред. году	Проект	%% к пред. году	%% к 2015 г.
1	2	3	$\frac{4}{3/2} \cdot 100$	5	$\frac{6}{5/3} \cdot 100$	7	$\frac{8}{7/5} \cdot 100$	$\frac{9}{7/2} \cdot 100$
ВСЕГО	15215,0	15865,0	104,3	16234,2	102,3	15768,7	97,1	103,6
в том числе:								
Общегосударственные вопросы	1 082,5	1 100,7	101,7	1 226,0	111,4	993,6	81,0	91,8
Национальная оборона	3 107,9	2 930,9	94,3	3 064,6	104,6	3 065,0	100,0	98,6

Продолжение таблицы 3.3

Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 049,9	2 077,2	101,3	1 971,9	94,9	1 781,7	90,4	86,9
Национальная экономика	2 166,0	2 211,6	102,1	2 243,3	101,4	2 123,5	94,7	98,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	127,7	86,4	67,7	39,3	45,5	30,3	77,1	23,7
Охрана окружающей среды	46,8	49,7	106,2	47,2	95,1	48,0	101,7	102,7
Образование	602,4	602,7	100,1	644,7	107,0	645,9	100,2	107,2
Культура, кинематография	90,9	91,6	100,8	81,4	88,9	81,3	99,9	89,5
Здравоохранение	385,5	395,8	102,7	417,7	105,5	390,2	93,4	101,2
Социальная политика	4 214,7	4 897,7	116,2	4 962,1	101,3	5 021,0	101,2	119,1
Физическая культура и спорт	71,3	70,3	98,2	79,7	113,7	47,7	59,9	66,9
Средства массовой информации	72,8	57,1	78,4	60,1	105,4	60,1	100,0	82,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	585,3	690,9	118,0	745,7	107,9	829,6	111,3	141,7
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	611,4	602,7	98,6	650,5	107,9	650,5	100,0	106,4

Источник: Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017-2018 годов. С. 84 // www.minfin.ru.

Учитывая вероятность сохранения рецессионных тенденций в российской экономике в 2017-2018 гг., потребуется оптимизация расходов федерального бюджета.

Она может быть реализована за счёт бюджетного маневра, предлагаемого Российским экономическим университетом имени Г.В. Плеханова. Он состоит в снижении на 1% бюджетных расходов по статьям "общегосударственные расходы", "национальная оборона", "национальная безопасность и правоохранительная деятельность" и использования этих сэкономленных бюджетных средств на национальную экономику и увеличение человеческого капитала по статьям "образование", "здравоохранение", обеспечивающих финансирование инновационного развития и модернизации российской экономики (таблица 3.4).

Таблица 3.4 - Финансирование государственных программ по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» в 2016 - 2018 годах (млрд. рублей)

№	Наименование государственной программы	2016 год		2017 год		2018 год		
		Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	%% к 2015 году
1.	Инновационное развитие и модернизация экономики	2 046,7	94,4	2 053,1	100,3	2 025,7	98,7	93,5
2.	Развитие науки и технологий	168,3	111,6	164,3	97,7	161,6	98,3	107,2
3.	Экономическое развитие и инновационная экономика	109,4	94,1	85,6	78,3	85,4	99,7	73,5
4.	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	106,0	90,2	71,5	67,5	73,7	103,0	62,7
5.	Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы	52,9	65,1	44,7	84,5	44,7	100,0	55,0
6.	Развитие судостроения на 2013 - 2030 годы	17,7	214,4	10,8	61,1	10,8	100,0	131,0
7.	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 - 2025 годы	12,8	97,3	11,6	90,9	11,6	100,0	88,4
8.	Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013 - 2020 годы	16,7	114,9	14,7	87,8	14,7	100,0	100,9
9.	Космическая деятельность России на 2013 - 2020 годы	209,7	113,7	231,1	110,2	231,0	99,9	125,3
10.	Развитие атомного энергопромышленного комплекса	80,0	52,2	67,0	83,8	55,6	83,0	36,2
11.	Информационное общество (2011 - 2020 годы)	95,7	85,9	102,8	107,4	102,7	99,8	92,1
12.	Развитие транспортной системы	829,8	100,3	874,3	105,4	870,0	99,5	105,1
13.	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы	162,7	80,2	191,2	117,6	191,8	100,3	94,6
14.	Развитие рыбохозяйственного комплекса	12,1	100,1	11,5	95,0	11,5	100,0	95,1
15.	Развитие внешнеэкономической деятельности	75,6	97,7	67,9	89,9	58,8	86,6	76,1
16.	Воспроизводство и использование природных ресурсов	58,8	105,3	70,0	119,0	70,0	100,0	125,3
17.	«Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы	29,0	93,5	28,2	97,4	28,2	99,9	90,9
18.	Энергоэффективность и развитие энергетики	9,6	97,3	5,7	59,7	3,7	65,0	37,7

Источник: Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017-2018 годов. С. 61 // www.minfin.ru.

Реализация государственных программ по направлению "Инновационное развитие и модернизация экономики" позволит не только поддержать инвестиции, но и создать необходимые предпосылки для модернизации экономики после вы-

хода из рецессии. Указанные программы охватывают как наиболее перспективные направления инновационного развития, так и направления, обеспечивающие повышение эффективности ряда традиционных отраслей, имеющих экспортный потенциал.

Характерной особенностью российского федерального бюджета в условиях рецессии является допущение и увеличение его дефицита (рисунок 3.2).

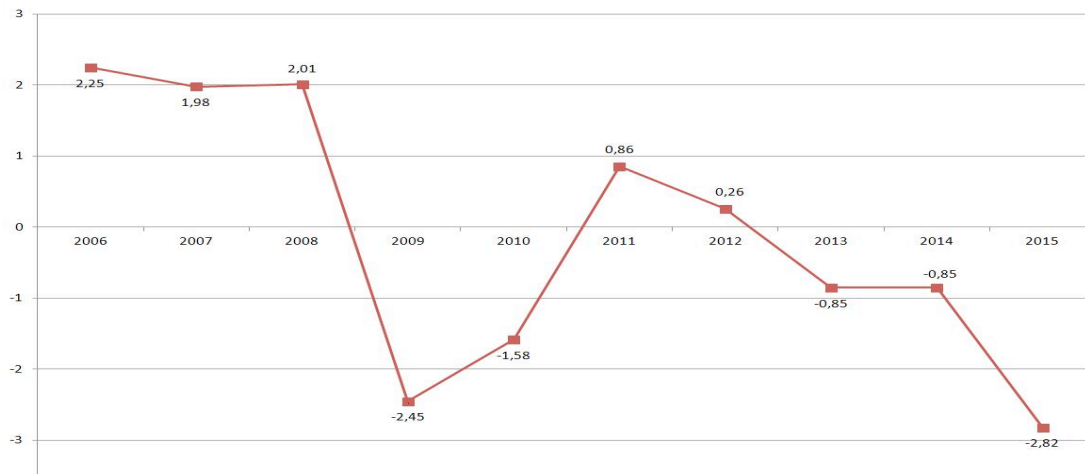


Рисунок 3.2 - Динамика профицита/дефицита федерального бюджета России в 2006-2015 гг.

В 2016 г. дефицит федерального бюджета запланирован в объёме 1906,2 млрд. руб. (2,4% ВВП); в 2017 г. - 1733,9 млрд. руб. (1,9% ВВП); в 2018 г. - 665,9 млрд. руб. (0,7% ВВП). Вероятность поэтапного сокращения бюджетного дефицита в среднесрочной перспективе по такому сценарию возможна лишь по мере преодоления негативных последствий рецессии с помощью существенной модернизации инструментов бюджетной политики, представленной в данном исследовании.

3.3. Риски бюджетной политики в условиях рецессии

Эффективность государственной бюджетной политики России в условиях

рецессии в существенной степени определяется действенностью системы управления рисками, связанными с реализацией этой политики. В настоящем исследовании под риском понимается вероятностное событие, способное оказать влияние на осуществление бюджетной политики.

Риски бюджетной политики в условиях рецессии могут быть классифицированы на основе следующих *критериев*:

- среда проявления;
- последствия реализации;
- длительность проявления;
- степень управляемости;
- прогнозируемость;
- степень воздействия на достижение целей и задач бюджетной политики;
- использование конкретных инструментов.

По критерию среды проявления могут быть выделены риски, возникающие в мировой экономике (внешней среде), и риски, реализующиеся в национальной экономике (внутренней среде).

Существенные риски бюджетной политики в условиях рецессии связаны с неустойчивостью мировой экономики. Ее нестабильность непосредственно отражается на конъюнктуре одного из крупнейших глобальных рынков – рынке энергоносителей. Доходы от их экспорта в значительной степени определяют общие доходы федерального бюджета России. Важно учитывать, что мировой рынок нефти в настоящее время широко используется для спекулятивных операций. Его динамика непосредственно связана с изменениями конъюнктуры на мировом финансовом рынке. Кроме того, на состояние мирового рынка нефти значительное воздействие оказывают изменения макроэкономических показателей ведущих стран-импортеров энергоносителей.

Эти обстоятельства дают основание считать, что внешние риски, в том числе связанные с динамикой мировой цены на нефть, в настоящее время являются наиболее значимыми для реализации бюджетной политики. Однако следует учитывать, что высокая степень воздействия внешней среды на отечественную эко-

номическую систему является следствием низкого уровня её диверсифицированности. Следовательно, минимизация риска влияния внешней среды на российскую экономику связана с ее структурной перестройкой, т. е. развитием современных отраслей, способных обеспечить значительные объемы экспорта инновационной продукции. В свою очередь, интенсивность структурных сдвигов непосредственно связана с масштабами финансирования модернизации отечественной экономики, в том числе за счет бюджетных расходов на фундаментальную науку, опытно-конструкторские разработки, инвестиции в инфраструктуру.

Степень воздействия состояния мировой экономики на российскую хозяйственную систему определяется размахом колебаний мировой цены на нефть.

Значительные риски для федерального бюджета Российской Федерации связаны с экспортными поставками природного газа. Эти риски определяются возможным изменением мировой цены на газ вследствие роста добычи сланцевого газа и увеличения мощностей по его сжижению. Существуют также геополитические риски срыва поставок российского газового экспорта в Европу. Минимизация указанных рисков может быть обеспечена за счет диверсификации экспортных поставок, увеличения мощностей по сжижению газа.

Важным долгосрочным фактором стабилизации экспортной цены на природный газ может стать координация внешнеэкономической деятельности стран-экспортеров природного газа. Такая координация могла бы затронуть как объемы поставок, так и формирование цен.

Риски бюджетной политики в условиях рецессии, проявляющиеся в национальной экономике, связаны с негативными структурными сдвигами, высокой безработицей, неэффективной налоговой системой, некачественным управлением государственной собственностью.

Экономическая рецессия 2013-2016 гг., проявившаяся в снижении ВВП, стала результатом недостаточно активной и комплексной макроэкономической политики. В частности, падение ВВП и соответственно уменьшение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней было связано с рестрикционной денежно-кредитной политикой, характеризующейся высокими процентными ставками и недо-

статочным денежным предложением. В таких условиях уменьшение бюджетных доходов сочетается с повышением потребности в расходах на поддержку экономики и выполнение социальных обязательств государства.

Экспансионистская денежно-кредитная политика также может привести к существенному усилению рисков бюджетной политики в условиях рецессии. В частности, избыточный рост денежных агрегатов способен спровоцировать усиление инфляционного процесса. Высокие темпы роста цен дезорганизуют инвестиционный процесс, а это приводит к падению темпов экономического роста. В таких условиях проявляется нехватка бюджетных поступлений. Одновременно возникает потребность в осуществлении дополнительных бюджетных расходов на социальные цели для компенсации роста стоимости жизни широких слоев населения. В результате повышаются бюджетный дефицит и государственный долг. Финансирование бюджетного дефицита означает увеличение использования кредитных ресурсов в сфере общественных финансов. Это вызывает рост процентных ставок по кредитам, привлекаемым корпоративным сектором и домашними хозяйствами.

Негативные структурные сдвиги означают увеличение в экономической системе удельного веса отраслей, в продукции которых доля добавленной стоимости низка. В частности, к таким сдвигам относиться рост доли добывающих отраслей при падении доли высокотехнологичных, инновационных производств. В этом случае происходит снижение в среднесрочном периоде налогового потенциала экономической системы. Соответственно, растет потребность в заемных ресурсах для финансирования расходов бюджетной системы.

Высокая безработица как риск бюджетной политики в условиях рецессии проявляется, с одной стороны, в падении потребительского спроса и снижении налоговых поступлений, а с другой стороны, в росте расходов на социальную поддержку безработных, в том числе их профессиональную переподготовку.

Неэффективная налоговая политика как риск бюджетной политики в условиях рецессии может состоять в неоптимальной налоговой нагрузке на бизнес и домашние хозяйства, в несбалансированности между налогами на доходы и налога-

ми на потребление, допущении уклонения от уплаты налогов, завышенных ставках по конкретным налогам, необоснованном использовании налоговых льгот.

Некачественное управление государственной собственностью как риск бюджетной политики проявляется в избыточности государственного сектора экономики, требующего существенных бюджетных расходов, а также в непринятии мер по повышению прибыльности контролируемых государством хозяйствующих субъектов, увеличению выплачиваемых ими дивидендов, поступающих в бюджетную систему. Основными методами управления этим риском являются: ориентация деятельности государственных компаний на средний уровень рентабельности, складывающийся в частном секторе; использование современных подходов к финансовому менеджменту; обеспечение высокой инновационной активности.

По *критерию последствий реализации* для функционирования хозяйственной системы выделяются следующие риски бюджетной политики в условиях рецессии: (1) приводящие к макроэкономической нестабильности; (2) вызывающие необходимость корректировки бюджетных доходов и расходов; (3) приводящие к незапланированному росту государственного долга.

К рискам бюджетной политики, приводящим к макроэкономической нестабильности, относятся:

- избыточное налоговое бремя;
- неэффективность бюджетных расходов;
- нехватка бюджетных ресурсов для поддержки социальной сферы;
- инфляционный процесс;
- необоснованный объем бюджетного дефицита;
- чрезмерные государственные заимствования;
- высокая стоимость обслуживания государственного долга.

Основными методами управления указанными рисками являются бюджетные правила, в том числе установление нормативных значений бюджетного дефицита, государственного долга, отношения бюджетных доходов к ВВП, а также формирование резервных фондов для финансирования дефицита бюджета при резком падении доходов от экспорта энергоносителей.

По *длительности проявления* могут быть выделены кратко-, средне- и долгосрочные риски бюджетной политики. Краткосрочные риски проявляются в течение годового периода. К ним относятся: конъюнктурные колебания мировых цен на энергоносители, неравномерность поступлений налоговых платежей, кассовые разрывы, увеличение расходов в чрезвычайных ситуациях, существенные колебания валютного курса рубля.

Среднесрочные риски в случае их реализации имеют негативные последствия, влияющие на бюджетные показатели в течение периода от одного года до пяти лет. К таким рискам относятся: продолжительные негативные тенденции на мировых рынках энергоносителей, мировые финансово-экономические кризисы, геополитическая нестабильность, негативные структурные сдвиги в национальной экономике, падение платежеспособного спроса, замедление темпов технологического развития.

Долгосрочные риски бюджетной политики связаны с отсталой отраслевой структурой национальной экономики, неразвитой инфраструктурой, снижением образовательного уровня населения, отсутствием научно-технической базы, падением уровня развития фундаментальной науки и НИОКР.

Управление краткосрочными рисками бюджетной политики осуществляется с использованием таких инструментов как обеспечение доходных поступлений, контроль за осуществлением расходов и размером бюджетного дефицита. К методам управления среднесрочными рисками относятся: бюджетное планирование, программно-целевое управление бюджетными расходами, государственно-частное партнерство. Методами управления долгосрочными рисками являются стратегическое бюджетное планирование, разработка концепции налоговой политики и концепции финансирования инфраструктуры на длительную перспективу, реализация долгосрочных программ финансирования фундаментальной науки и инновационного развития.

По *критерию степени управляемости* выделяются риски бюджетной политики, которые могут быть нейтрализованы путем использования традиционных инструментов, в том числе контроля за поступлением доходов и осуществлением

расходов, минимизации бюджетного дефицита и государственного долга, создания резервных фондов. Однако существуют риски, на которые невозможно влиять в рамках национальной макроэкономической политики. К ним относятся: нестабильность мировой экономической конъюнктуры в целом и конкретных рынков, в частности; политика ведущих стран, влияющая на процессы в мировой хозяйственной системе; протекание долгосрочных технологических циклов, проявляющихся в смене направлений научно-технического развития. Управление такими рисками бюджетной политики должно состоять в мониторинге текущей ситуации и выявлении возможных направлений ее развития, в накоплении и анализе информации об изменениях в мировых финансовых потоках.

По *критерию прогнозируемости* могут быть выявлены риски бюджетной политики, проявляющиеся на основе статистических закономерностей, и риски, связанные с неопределенностью средне- и долгосрочного состояния международной экономики. К первым могут быть отнесены циклические колебания. Основными методами управления такими рисками являются обеспечение гибкости политики расходов, управление бюджетным дефицитом, привлечение заемных ресурсов.

Управление рисками бюджетной политики, связанными с неопределенностью средне- и долгосрочного состояния мировой экономики, должно основываться на разработке сценариев развития мировой экономики и международной финансовой системы. При этом большое значение имеет оценка перспектив развития конкретных рынков и появления новых направлений технологического развития.

По *степени воздействия на достижение целей и задач бюджетной политики* могут быть выделены риски, способные приводить к недостижению указанных целей и задач, их некомплексному осуществлению, отсрочке в реализации.

К целям бюджетной политики в условиях рецессии (параграф 1.1 настоящей работы) следует, в частности, относить обеспечение финансовыми ресурсами выполнения основных функций государства, установление рационального налогового бремени, обеспечение финансовыми ресурсами активной научно-технической и промышленной политики как элементов макроэкономического регулирования.

Достижение такой цели как обеспечение финансовыми ресурсами выполне-

ния основных функций государства связано со следующими рисками: нехватка финансовых ресурсов вследствие низких темпов роста прибыли компаний и доходов домашних хозяйств, неэффективность бюджетных расходов, высокая стоимость обслуживания государственного долга.

Нехватка финансовых ресурсов, поступающих в бюджетную систему, для выполнения основных функций государства является результатом неэффективной макроэкономической политики, не обеспечивающей генерирования экономической системой необходимого объема добавленной стоимости. Основным методом управления указанным риском является модернизация хозяйственной системы. В условиях современной России это означает проведение неоиндустриализации, основанной на создании высокотехнологичных производств и экспорте инновационной продукции.

Неэффективность расходов как риск недостижения основной цели бюджетной политики проявляется, прежде всего, в низких значениях фискальных мультипликаторов, отражающих влияние бюджетных трат на темпы увеличения ВВП. Кроме того, к неэффективным расходам приводят неверное определение перспективных направлений научных исследований и технологического развития, нерациональность и низкая окупаемость инфраструктурных проектов, финансируемых из бюджетной системы.

К методам управления риском неэффективности бюджетных расходов следует отнести: широкое использование программно-целевого подхода в бюджетном планировании; применение практики разработки бюджетов, ориентированных на конечный результат; повышение качества финансового контроля, в том числе предварительного, осуществляемого на стадии разработки бюджета; широкое публичное обсуждение проектов бюджетов; использование мирового опыта бюджетирования.

Установление рационального налогового бремени как цель бюджетной политики в условиях рецессии связано с такими рисками, как:

- негативное влияние налогового бремени на экономический рост;
- отток капитала за рубеж вследствие необоснованно высокого уровня

налогообложения;

- расширение теневой экономики.

Негативное влияние налогового бремени на экономический рост является следствием избыточного изъятия у бизнес-структур финансовых ресурсов. В результате таких изъятий снижается инвестиционный потенциал компаний. Кроме того, высокий уровень НДС и акцизов приводит к снижению потребления домашних хозяйств и тем самым негативно воздействует на совокупный платежеспособный спрос в национальной экономике.

Отток капитала за рубеж вследствие необоснованно высокого уровня налогообложения приводит к сокращению инвестиционных ресурсов, обуславливает падение курса национальной валюты и тем самым усиливает инфляционные ожидания. Однако отток капитала за рубеж может происходить не только из-за высокого налогового бремени, но и вследствие общего неблагоприятного инвестиционного климата, а также при негативной геополитической ситуации. Поэтому снижение налогового бремени не является единственным направлением уменьшения оттока капитала из России.

Расширение теневой экономики как риск, вызванный избыточным налоговым бременем, в случае реализации приводит к появлению неконтролируемой государством сферы хозяйственной деятельности, к утрате существенного объема бюджетных поступлений, криминализации экономики.

Обеспечение финансовыми ресурсами активной научно-технической и промышленной политики как цель бюджетной политики в условиях рецессии сталкивается с рисками недофинансирования наиболее значимых программ научных исследований, неверного выбора направлений государственной поддержки инновационной активности бизнес-структур, недостаточной поддержки структурных сдвигов, отсутствием эффективного контроля за использованием бюджетных средств.

К основным задачам, решаемым регулирующими органами при реализации бюджетной политики в условиях рецессии, относятся: стимулирование платежеспособного спроса, поддержка структурных сдвигов, минимизация стоимости об-

служивания государственного долга, восстановление объемов резервных фондов.

Выполнение указанных задач связано с такими рисками как неэффективность выбранных направлений поддержки платежеспособного спроса, усиление инфляционного процесса, неверный выбор приоритетов структурных преобразований, рост импорта, негативное влияние на уровень процентных ставок, усиление неустойчивости национальной валюты.

Риск неэффективности выбранных направлений поддержки платежеспособного спроса может проявиться в случае необоснованного роста государственных закупок и реализации экономически необоснованных инвестиций в развитие инфраструктуры.

Усиление инфляционного процесса может стать результатом роста заработной платы в государственном секторе. Неверный выбор приоритетов структурных преобразований имеет место при поддержке за счет бюджетных ресурсов отраслей промышленности, не обеспечивающих высокие темпы инновационного развития и значительный прирост добавленной стоимости. Риск увеличения импорта способен проявиться при значительных вложениях в инфраструктурные проекты, не согласованные с развитием национального производства. Риск негативного влияния на уровень процентных ставок проявляется при значительных государственных заимствованиях на внутреннем кредитном рынке. Избыточные бюджетные расходы также способны усилить спрос на иностранную валюту и снизить курс национальной валюты.

Значительные риски бюджетной политики в условиях рецессии связаны с необоснованным выбором инструментов, в том числе бюджетных правил, с управлением доходами, расходами, бюджетным дефицитом, государственным долгом. Методы управления указанными рисками должны быть адекватными складывающимся конъюнктурным условиям.

В сводном виде бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики представлены в таблице 3.5.

Таблица 3.5 - Система рисков бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики

Критерии	Риски
Среда проявления	- возникающие во внешней среде, т.е. в мировой экономике; - возникающие во внутренней среде, т.е. в национальной экономике
Последствия реализации	- приводящие к макроэкономической нестабильности; - вызывающие необходимость корректировки бюджетных доходов и расходов; - приводящие к незапланированному росту государственного долга
Длительность проявления	- краткосрочные риски; - среднесрочные риски; - долгосрочные риски
Степень управляемости	- нейтрализуемые с использованием традиционных инструментов бюджетной политики; - управляемые с использованием комплекса инструментов макроэкономического регулирования
Степень прогнозируемости	- проявляющиеся на основе статистических закономерностей; - связанные с неопределенностью средне- и долгосрочного состояния мировой экономики
Степень воздействия на достижение целей и задач бюджетной политики в условиях рецессии	- способные приводить к недостижению целей и задач бюджетной политики; - способные приводить к некомплексной реализации целей и задач бюджетной политики; - обуславливающие отсрочку реализации целей и задач бюджетной политики
Использование конкретных инструментов	- необоснованность применения конкретных бюджетных правил; - неэффективное управление доходами, расходами, бюджетным дефицитом; - неэффективное управление государственным долгом

Разработка автора

Таким образом, в исследовании разработана классификация рисков бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики по различным кри-

териям и предложены методы управления этими рисками.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Государственная бюджетная политика в условиях рецессии национальной экономики – это совокупность элементов и механизмов, используемых для достижения целей и задач, решаемых государством при аккумулировании доходов и осуществлении расходов при выполнении экономических, управленческих, социальных функций. Элементами государственной бюджетной политики в современной экономике являются политика доходов, политика расходов, политика в сфере финансирования бюджетного дефицита, политика в сфере государственного долга, политика управления государственными финансовыми резервными фондами.

2. Механизмы, действующие в сфере реализации бюджетной политики в условиях рецессии национальной экономики, основаны на объективных взаимосвязях между ее элементами и обеспечивают их тесное взаимодействие в ходе достижения поставленных целей и задач. Механизмы определяют взаимную согласованность (1) политики доходов и политики расходов, (2) политики расходов и политики в сфере формирования бюджетного дефицита, (3) политики расходов и политики в сфере государственного долга, (4) политики доходов и политики управления государственными финансовыми резервами. Механизм реализации государственной бюджетной политики – это совокупность процессов и процедур, обеспечивающих определение доходов, расходов, дефицита/профицита, исходя из макроэкономической ситуации и фазы хозяйственного цикла на основе задач социально-экономического развития и с учетом существующих рисков.

3. К основным проявлениям рецессии в бюджетной сфере относятся падение бюджетных доходов вследствие снижения ВВП, рост государственного долга и обострение проблемы его обслуживания, необходимость увеличения бюджетных расходов в целях стимулирования экономического роста, падение доходов от государственной собственности, в том числе дивидендов корпораций, контроли-

руемых государством; снижение объемов государственных резервных фондов.

4. Макроэкономические условия формирования государственной бюджетной политики в условиях рецессии характеризуются нестабильной динамикой ВВП, широкими колебаниями курса национальной валюты, неустойчивостью финансового положения национальных компаний, снижением объемов кредитования национального бизнеса банковской системой, уменьшением платежеспособного спроса домашних хозяйств вследствие падения доходов, в том числе заработной платы, неустойчивостью ценовых показателей (инфляционных процессов – в развивающихся странах и дефляционных – в развитых), ростом безработицы; усилением конкуренции на национальном рынке со стороны иностранных производителей, использованием национальными компаниями схем оптимизации налогообложения.

5. К целям государственной бюджетной политики в условиях рецессии относятся обеспечение финансовыми ресурсами выполнения управленческой, экономической, оборонной, социальной функций государства; установление налогового бремени, приемлемого для бизнес-структур и домашних хозяйств; обеспечение финансовыми ресурсами проведения активной научно-технической и промышленной политики. Указанные цели предопределяют следующие задачи: определение объемов бюджетных доходов, в том числе налоговых, оптимизация расходов, повышение эффективности межбюджетных отношений, определение объемов дивидендов, выплачиваемых государственными компаниями, установление целевого показателя отношения доходов бюджетной системы к ВВП («размера правительства»), определение размеров бюджетного дефицита и государственного долга, установление размеров резервных фондов. К основным показателям бюджетной политики в условиях рецессии относятся отношение бюджетных доходов к ВВП, отношение дефицита бюджета к ВВП, отношение государственного долга к ВВП.

6. В современной экономике науке циклы следует рассматривать как объективное явление, связанное с неравномерным технологическим и структурным развитием хозяйственной системы. Возникающая при этом нестабильность уси-

ливается неустойчивостью процессов, происходящих в денежно-кредитной сфере, на финансовом рынке и в бюджетной системе. При изучении причин и последствий циклических колебаний основное внимание, как правило, уделяется явлениям монетарной сферы и их воздействию на процессы, происходящие в реальной экономике. Вне анализа остается бюджетная система. В этом проявляется противоречие современных подходов к изучению хозяйственного цикла и роли бюджетной политики в минимизации циклических колебаний. При анализе факторов, вызывающих циклические колебания, большое внимание уделяется кредитной экспансии, ее влиянию на платежеспособный спрос и, соответственно, на экономическую активность, а также на последствия кредитного сжатия и возникновение кризисных явлений, в том числе падение ВВП. При изучении последствий циклического развития для бюджетной системы основное значение следует придавать снижению государственных доходов и финансированию государственного долга за счет новых заимствований.

7. Элементами концепции государственной бюджетной политики в условиях рецессии являются: определение направлений влияния хозяйственного цикла на бюджетные доходы, расходы, дефицит, государственный долг; выявление факторов как усиления, так и ослабления воздействия циклических колебаний на бюджетные показатели; раскрытие роли бюджетной системы в протекании хозяйственного цикла; выбор методов, обеспечивающих минимизацию воздействия циклических колебаний на бюджетные показатели; определение инструментов, обеспечивающих минимизацию негативного влияния циклических колебаний на бюджетные показатели.

8. К факторам усиления воздействия циклических колебаний на бюджетную систему относятся частота и масштабы технологических революций, определяющих переходы к новым хозяйственным укладам, масштабы производства общественных благ (бюджетных услуг) в экономиках конкретных стран, структурные сдвиги, интенсивность процесса глобализации. К факторам снижения воздействия циклических колебаний на бюджетную систему относятся высокие темпы инновационного развития, степень диверсификации экономики, доступ к между-

народному рынку капитала.

К методам, обеспечивающим минимизацию воздействия циклических колебаний на бюджетную систему, относятся бюджетное финансирование фундаментальной науки и НИОКР, финансирование инфраструктурных проектов, предоставление налоговых льгот компаниям, деятельность которых обеспечивает структурные сдвиги в экономике, стимулирование развития экспортных отраслей; увеличение емкости внутреннего рынка.

9. Финансовая безопасность – состояние защищенности интересов домашних хозяйств, бизнес-структур, государства от угроз, способных проявиться в сфере финансовых отношений. Основным условием ее обеспечения является эффективная бюджетная политика как система мер, реализуемых в целях формирования экономически обоснованных доходов и осуществления расходов. К основным элементам бюджетной политики, непосредственно связанным с обеспечением финансовой безопасности, относятся формирование доходной базы, осуществление текущих бюджетных расходов и бюджетных инвестиций, финансирование бюджетного дефицита и управление государственным долгом, влияние на реальный сектор экономики, воздействие на финансовый рынок.

10. Важной предпосылкой формирования и реализации государственной бюджетной политики в условиях рецессии является разработка системы экономических индикаторов, позволяющих прогнозировать изменения бюджетных показателей. Использование таких индикаторов повышает обоснованность планируемых доходов и расходов, создает возможность для более точного определения ассигнований в рамках бюджетного планирования. Применение экономических индикаторов способно значительно снизить риски бюджетного планирования. В этих условиях отпадет необходимость корректировки доходов и расходов в течение бюджетного года, секвестирования конкретных статей бюджетов всех уровней.

11. Основными задачами, решаемыми регулирующими органами при формировании государственной бюджетной политики в условиях рецессии, являются стимулирование совокупного спроса, поддержка структурных сдвигов в экономи-

ке, стабилизация финансового положения домашних хозяйств, оптимизация налогового бремени, минимизация стоимости обслуживания государственного долга, восстановление докризисных объемов резервных фондов.

12. Реализация бюджетной политики в условиях рецессии обеспечивается использованием системы инструментов, влияющих на доходы, расходы, дефицит/профицит, государственный долг. К таким инструментам относятся финансовые (бюджетные) правила, инструменты управления бюджетными доходами, инструменты управления бюджетными расходами, инструменты управления бюджетным дефицитом, инструменты управления государственным долгом. В мировой практике используются нормативные и оперативные бюджетные правила. К нормативным бюджетным правилам относятся законодательно установленные правила, определяющие порядок формирования основных бюджетных показателей, в том числе: отношение бюджетных доходов к ВВП, отношение бюджетных расходов к ВВП, отношение бюджетного дефицита к ВВП, отношение государственного долга к ВВП.

К инструментам, применяемым для регулирования бюджетных доходов, относятся налоги на прибыль и дивиденды, амортизационная политика, налогообложение физических лиц, налоги на потребление, налогообложение недвижимости, доходы от государственной собственности.

Инструментами, применяемыми в сфере бюджетных расходов, являются государственные инвестиции в развитие инфраструктуры, трансферты малообеспеченным слоям населения, финансовая поддержка системообразующих компаний, поддержка финансового рынка, в том числе путем выкупа «токсичных», т. е. обесценившихся финансовых активов, бюджетная поддержка программ ипотечного кредитования.

К инструментам, используемым для регулирования бюджетного дефицита, относятся размещение государственных ценных бумаг в национальной, иностранной валютах, банковские кредиты, использование средств резервного фонда, использование средств, полученных от продажи государственных активов.

Инструментами, применяемыми для управления государственным долгом,

являются: регулирование соотношения между внешним и внутренним государственным долгом, оптимизация стоимости обслуживания долга, предоставление государственных гарантий, оптимизация соотношения между долгами федерального правительства и региональных властей, управление соотношением между рыночным долгом (государственными облигациями) и долгом перед международными финансовыми организациями, обеспечение высокого кредитного рейтинга государства; реструктуризация долга.

13. В современной экономике действуют две группы факторов, способных усиливать и ослаблять действие фискальных мультипликаторов конкретных бюджетных расходов. К факторам, усиливающим действие фискальных мультипликаторов, относятся уровень научных исследований, технологическое развитие, восприимчивость к инновациям, наличие квалифицированной рабочей силы, возможности приобретения лицензий, патентов, ноу-хау за рубежом, степень участия национального бизнеса в глобальной экономике, доступность кредитных ресурсов национального и мирового рынков, эффективная денежно-кредитная политика. К факторам, ослабляющим действие фискальных мультипликаторов, относятся степень зависимости национальной экономики от поставок по импорту, отток национального капитала за рубеж, объем государственного внутреннего и внешнего долга, объем корпоративного внутреннего и внешнего долга, уровень инфляции, неэффективная курсовая политика, высокие процентные ставки, недостаточность заемных ресурсов; недостаточно емкий фондовый рынок.

14. К основным элементами антикризисной инфраструктуры российской экономики относятся формирование Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, использование раздельного учета нефтегазовых и ненефтегазовых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, определение нефтегазовых доходов, поступающих в федеральный бюджет, на основе базовой цены на нефть – средней мировой цены за расчетный период, институты развития, способные обеспечить модернизацию отечественной экономики и рост бюджетных доходов. Необходимость создания антикризисной инфраструктуры определяется зависимостью доходных поступлений российского бюджета от циклических колебаний, в

частности, от динамики мировых цен на энергоносители; спекулятивными тенденциями на мировом рынке нефти, неустойчивостью конъюнктуры мировых рынков энергоносителей, значительным падением мирового спроса на нефть в кризисных условиях.

15. К специфическим задачам государственной бюджетной политики России в условиях рецессии относятся установление оптимальной налоговой нагрузки, не оказывающей негативного воздействия на условия предпринимательской деятельности; концентрация бюджетных расходов на направлениях, обеспечивающих максимальное значение мультипликатора инвестиций в российской экономике; поддержание устойчивой связи между бюджетными расходами на социальные цели и увеличением совокупного платежеспособного спроса; недопущение значительного роста государственного долга; оптимизация использования ресурсов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

16. Эффективность государственной бюджетной политики России в условиях рецессии в существенной степени определяется действенностью системы управления рисками, связанными с реализацией этой политики. Эти риски могут быть классифицированы на основе следующих критериев: среда проявления, последствия реализации, длительность проявления, степень управляемости, прогнозируемость, степень воздействия на достижение целей и задач реализуемой политики, использование конкретных инструментов. К рискам бюджетной политики России, приводящим к макроэкономической нестабильности, относятся избыточное налоговое бремя, неэффективность бюджетных расходов, нехватка бюджетных ресурсов для поддержки социальной сферы, необоснованный объем бюджетного дефицита, чрезмерные государственные заимствования; высокая стоимость обслуживания государственного долга. К основным методам управления указанными рисками являются бюджетные правила, в том числе установление нормативных значений бюджетного дефицита, государственного долга, отношения бюджетных доходов к ВВП, а также формирование резервных фондов для финансирования дефицита бюджета при резком падении доходов от экспорта энергоносителей.

Список использованной литературы

Нормативные акты

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 17.07.1998 N145-ФЗ (в ред. от 28.12.2013 N418-ФЗ).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ (в ред. от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ).
3. Налоговый кодекс Российской Федерации 31 июля 1998 года N 146-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 N 241-ФЗ).
4. Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов // www.minfin.ru.

Монографии

5. Белоусов А. Р. Эволюция системы воспроизводства российской экономики: от кризиса к развитию. – М.: МАКС Пресс, 2006. – 258 с.
6. Бурлачков В.К. Макроэкономика, монетарная политика, глобальный кризис: анализ современной теории и проблемы построения новой модели экономического развития. – М.: ЛИБРОКОМ, 2013. – 300 с.
7. Глазьев С. Ю. Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования: монография / Под ред. С. Ю. Глазьева, Ю. В. Яковца; Государственный университет управления, Национальный институт развития, Региональная научная организация исследователей и прогнозистов «Прогнозы и циклы». – М., 2008. – 182 с.
8. Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. – М.: Экономика, 2010. – 255 с.
9. Глазьев С. Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. – М.: ВладДар, 1993. – 310 с.

10. Долговая политика: Мировой опыт и российская практика: монография / Под ред. Л. Н. Красавиной. – М.: Финансовый университет, 2011. – 160 с.
11. Ершов М. В. Экономический суверенитет России в глобальной экономике. – М.: Экономика, 2005. – 280 с
12. Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Прогресс, 1978. – 494 с.
13. Красавина Л. Н., Пищик В. Я. Регулирование инфляции. Мировой опыт и российская практика. – М.: Финансы и статистика, 2009. – 280 с.
14. Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата. – М.: Эксмо, 2009. – 336 с.
15. Кругман П. Выход из кризиса есть! – М.: Азбука-Бизнес, 2013. – 320 с.
16. Мизес фон Л. Теория экономического цикла. – Челябинск: Социум, 2012. – 413 с.
17. Петраков Н. Я. Модернизация и экономическая безопасность России. Т. 1 / Под ред. акад. Н. Я. Петракова. – М.: Финансы и кредит, 2009. – 250 с.
18. Рэдхэд К., Хьюс С. Управление финансовыми рисками. – М.: Инфра-М, 1996. – 288 с.
19. Слепов В. А. Международный финансовый рынок. – М.: Магистр, 2014. – 368 с.
20. Слепов В.А Механизм формирования антикризисного федерального бюджета Российской Федерации – М.: ОЛМА Медиа Групп, 2015. – 160 с.
21. Хаберлер Г. Процветание и депрессия. – Челябинск: Социум, 2005. – 474 с.
22. Хайек Ф. Сможем ли мы прекратить инфляцию? / В кн. Бум, крах и будущее: Анализ австрийской школы. – М.: Социум, 2002. – 220 с.
23. Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход / В кн.: Классики кейнсианства. – М.: Экономика, 1997. Ч. I. – 416 с.
24. Харрод Р. К теории экономической динамики / В кн.: Классики кейнсианства. – М.: Экономика, 1997. Ч. I. – с. 116.
25. Хэррис Дж. Международные финансы. – М.: Филинь, 1996. – 293 с.

Статьи в научных журналах

26. Акиндинова Н., Кондрашов Н., Чернявский А. Фискальное стимулирование российской экономики и бюджетная устойчивость // Вопросы экономики. № 10. 2013. - С. 90-108
27. Бароновский С.А. Методологические подходы к оценке эффективности инструментов формирования антикризисного федерального бюджета РФ // Финансовая аналитика: проблемы и решения, 2016. № 3. – С.34-38.
28. Бароновский С.А. Основные аспекты формирования антикризисного бюджета РФ // Экономика и предпринимательство, 2016. № 1. – С. 1133-1137.
29. Бароновский С.А. Цикличность национальных экономик и их бюджетов // Финансовая экономика, 2015. № 4. С. 23-28.
30. Батчиков С. А. Социокультурные основания кризиса, его возможности и угрозы // Экономические стратегии. 2010. № 12. – С. 30-35.
31. Буклемишев О. Фискальное стимулирование и российские бюджетные фонды // Вопросы экономики. № 12. 2013. – С. 74-85.
32. Бурлачков В.К. Координация бюджетной и денежно-кредитной политики: опыт ведущих стран и его использование в России // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2012. № 10. – С.20-26.
33. Бурлачков В.К. Политика Банка России: тенденции и противоречия // Экономист. 2014. № 12. - С. 21-26.
34. Ведев А., Данилов Ю., Масленников Н., Моисеев С. Структурная модернизация финансовой системы России // Вопросы экономики. 2010. № 4. – С. 26-42.
35. Власов С. А., Пономаренко А. А. Роль бюджетной политики в условиях финансово-экономического кризиса // Журнал «Новой экономической ассоциации». 2010. № 6.– С. 111-133.

36. Власов С. Исследование устойчивости государственных финансов России // Вопросы экономики. 2011. № 7. – С. 102-119.
37. Вудфорд М. Сближение взглядов в макроэкономике: элементы нового синтеза // Вопросы экономики. 2010. № 10. – С. 17-30.
38. Глазьев С. О целях, проблемах и мерах государственной политики развития и интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 13. – С. 52-79.
39. Гурвич Е., Прилепский И. Как обеспечить внешнюю устойчивость российской экономики // Вопросы экономики. 2013. № 9. – С. 4-39.
40. Гришин В.И., Слепов В.А и др. Федеральный бюджет Российской Федерации в условиях национальной и глобальной неопределенности // Федерализм. 2015. №4 – С. 147-170.
41. Дмитриева О. Деформация бюджетной политики и управления долгом вследствие формирования стабилизационных фондов // Вопросы экономики. 2013. № 3. – С. 20-32.
42. Дмитриева О. Формирование стабилизационных фондов: предпосылки и следствия // Вопросы экономики. 2006. № 8. – С. 17-30.
43. Дмитриева О., Ушаков Д. Инфляция спроса и инфляция издержек: причины формирования и формы распространения // Вопросы экономики. 2011. № 3. – С. 40-53.
44. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Соколов И. Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы: в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы // Вопросы экономики. 2011. № 1. – С. 4-25.
45. Ершов М. В. Экономический рост: новые проблемы и новые риски // Вопросы экономики. 2006. № 12. – С. 20-37.
46. Исхаков П. Таргетирование инфляции: pro et contra // Банковские услуги. 2011. № 5. – С. 13-20.
47. Коландер Д. и др. Финансовый кризис и провалы современной экономической науки // Вопросы экономики. 2010. № 6. – С. 10-25.

48. Кудрин А. Механизмы формирования ненефтегазового баланса бюджета России // Вопросы экономики. 2006. № 8. – С. 4-16.
49. Кузьмин А. Ю. Инфляция: цели поставлены // Экономические стратегии. 2009. № 8. – С. 92-97.
50. Лебединская Е. Роль нефтегазовых фондов в России // Вопросы экономики. 2012. № 3. – С. 98-119.
51. Мэнкью Н. Макроэкономист как ученый и инженер // Вопросы экономики. 2009. № 5. – С. 86-103.
52. Назаров В., Синельников-Мурылев С. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы // Экономическая политика. 2009. № 3. – С. 150-177.
53. Несветаилова А. За пределами политэкономии Мински: ликвидность и финансовые инновации в контексте глобального кредитного кризиса // Вопросы экономики. 2011. № 6. – С. 107-122.
54. Осадчая И. Эволюция современной макроэкономической теории // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 2. – С. 3-13..
55. Пекарский С. Э., Атаманчук М. А., Мерзляков С. А. Стратегическое взаимодействие фискальной и монетарной политики в экспортно ориентированной экономике // Деньги и кредит. 2010. № 2. – С. 52-63.
56. Сапир Е. Россия и международный кризис: первый итог // Экономические стратегии. 2010. № 7-8. – С. 12-19.
57. Сенчагов В. К. Модернизация финансовой сферы // Вопросы экономики. 2011. № 3. – С. 53-64.
58. Сенчагов В. К. Способствует ли бюджет-2010 модернизации российской экономики? // Вопросы экономики. 2010. № 2. – С. 26-38.
59. Слепов В.А., Арсланов А.Ф., Риски национальной финансовой политики // Научно–Исследовательский финансовый институт. Финансовый Журнал. 2014. №2. – С.75-80.

60. Слепов В.А., Арсланов А.Ф., Интегральная национальная финансовая политика и ее особенности в современных условиях // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2014. №7. – С.19-30.
61. Слепов В.А., Бурлачков В.К., Ордов К.В. О теории экономических механизмов // Финансы и кредит. 2011. № 24. – С. 2-8.
62. Слепов В.А., Чалова А.Ю. Бароновский С.А. // Федеральный бюджет 2016 г. как отражение экономической политики государства: дрейф или развитие? // РЭУ им Г.В. Плеханова. 2016. № 1. – С. 17-27.
63. Струченевский А. А. Эмпирический анализ финансовых кризисов в России // Экономический журнал ВШЭ. 1998. Т. 2. № 2. – С. 197-209.
64. Тимохина Е. Анализ устойчивости федерального бюджета России в период кризиса // Вопросы экономики. 2011. № 1. – С. 26-38.
65. Швецов Ю. Теория и методология бюджета как общественного достояния // Вопросы экономики. 2011. № 8. – С. 106-114.

Иностранные источники

24. Alzenman J., Glick R. Sovereign Wealth Funds: Stylized Facts about their Determinants and Governance. *NBER Working Paper*, 2008, no 14562. [электронный ресурс] <http://www.nber.org/papers/w14562.pdf> (дата обращения 06.10.2016)
25. Baldacci E., McHugh J., Petrova I. Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators. *IMF Working Paper*, 2011, no. 94. [электронный ресурс] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1194.pdf> (дата обращения 06.10.2016)
26. Baldacci E., Petrova I., Belhocine N., Dobrescu G., Mazraani S. Assessing Fiscal Stress. *IMF Working Paper*, 2011, no. 100. [электронный ресурс] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11100.pdf> (дата обращения 06.10.2016)

27. Barro R. J., Redlick Ch. J. Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes, *The Quarterly Journal of Economics*, 2011, vol. 126, no. 1. – PP.51-102.
28. Baum A., Poplawski-Ribeiro M., Weber A. Fiscal Multipliers and the State of the Economy. IMF Working Paper, 2012, no. 286. 2012. [электронный ресурс] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12286.pdf> (дата обращения 06.10.2016)
29. Bernanke B., Laubach T., Posen A., Mishkin F. Inflation Targeting: Lessons from the International Experience. *Journal of Comparative Economics*, 2002, vol. 28, no. 2. – PP. 422-425.
30. Blanchard O. The Crisis: Basic Mechanisms and Appropriate Policies. IMF Working Paper, 2009, no. 80. [электронный ресурс] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0980.pdf> (дата обращения 06.10.2016)
31. Blanchard O., Cottarelli C., Spilimbergo A., Symansky S. Fiscal Policy for the Crisis. IMF Staff Position Note, 2008, no. 1. [электронный ресурс] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf> (дата обращения 06.10.2016)
32. Blanchard O., Perotti P. An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *Quarterly Journal of Economics*, 2002, vol. 107, no. 4. – PP. 1329-1368.
33. Christiano L. Eichenbaum M. Current real business cycle theories and aggregate labor market fluctuations. *American Economic Review*, 1992, vol. 82, no. 3. – PP. 430-450.
34. Goodfriend M. How the world achieved consensus on monetary policy. *Journal of economic perspectives*, 2007, vol. 21, no, 4. – PP. 47-68.
35. Horton M., Kumar M., Mauro P. The State of Public Finances: A Cross-Country Fiscal Monitor. IMF Staff Position Note, 2009, no. 21. [электронный ресурс] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf> (дата обращения 06.10.2016)

36. Kindleberger C., Aliber R. Manias, panics and crashes: A History of Financial Crises. NY: Palgrave Macmillan. 2011. – 355 p.
37. Kopits G., Symansky S. Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper, 1998, no. 162. [электронный ресурс] <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2608> (дата обращения 06.10.2016)
38. Kydland F., Prescott E. Time to build and aggregate fluctuations. *Econometrica*. 1982, vol. 50, no. 6. – PP. 1345-1370.
39. Lucas R. Nobel Lecture: Monetary Neutrality. *Journal of Political Economy*, 1996, vol. 104, no. 4. – PP. 661-682.
40. Lucas R. Econometric Policy Evaluation: A Critique. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. 1976, vol. 1, no. 1. – PP. 19-46.
41. Lucas R. Some International Evidence on Output – Inflation Tradeoffs. *American Economic Review*, 1973, vol. 63, no. 3. – PP. 326-334.
42. Minsky H. Can «It» happen again? – NY: Routledge. 1982. 320 p.
43. Minsky H. Stabilizing an unstable economy. – New Haven: Yale University Press. 1986. – 432 p.
44. Mishkin F. S. Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective. NBER Working Paper, 1996, no. 5600. [электронный ресурс] <http://www.nber.org/papers/w5600.pdf> (дата обращения 06.10.2016)
45. Perotti R. Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries. CEPR Discussion Paper, 2009, no. 4842. [электронный ресурс] <http://aei.pitt.edu/11672/1/100.pdf> (дата обращения 06.10.2016)
46. Prammer D. Expansionary Fiscal Consolidations? An Appraisal of the Literature on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy and a Case Study for Austria. *Monetary Policy and the Economy*, 2004, no. 3. – PP.34-52.
47. Schindler M., Spilimbergo A., Symansky S. Fiscal Multipliers. IMF Staff Position Note, 2009, no. 11. [электронный ресурс] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0911.pdf> (дата обращения 06.10.2016)

48. Spilimbergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C. Fiscal Policy for the Crisis. IMF Staff Position Note, 2008, no. 1. [электронный ресурс] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf> (дата обращения 06.10.2016)
49. Spilimbergo A., Symansky S., Schindler M. Fiscal Multipliers. IMF Staff Position Note, 2009, no. 11. [электронный ресурс] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0911.pdf> (дата обращения 06.10.2016)

Интернет-ресурсы

58. www.ec.org – Международный ресурс студенческих и аспирантских публикаций.
59. www.iacs.org.uk – Международная ассоциация классификационных сообществ.
85. www.imf.org – Международный валютный фонд.
86. www.iosco.org – Международная ассоциация комиссий по ценным бумагам
87. www.nasdaq.com – Автоматизированные котировки Национальной ассоциации дилеров по ценным бумагам (США).
88. www.nber.org – Национальное бюро экономических исследований (США).
89. www.oecd.org – Организация экономического сотрудничества и развития.
90. www.rts.ru – Московская биржа.
91. www.unctad.org – Конференция ООН по торговле и развитию.
92. www.worldbank.org – Всемирный банк.