

*Олег СУХАРЕВ*

## ИЗМЕНЕНИЕ ДОКТРИНЫ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ РЕЦЕССИИ

*Явление рецессии определяет развитие российской экономики, но контуры макроэкономической политики, имеющей целью преодоление рецессии, центральное место в которой занимает денежно-кредитная и бюджетная политика, не просматриваются. Причина состоит в том, что основные инструменты денежно-кредитной и бюджетной политики не сориентированы на решение такой задачи. В статье определяются общие проблемы денежно-кредитной и бюджетной политики, выделяются основные направления их изменения. В качестве наиболее действенных обосновываются принципы «процентного портфеля» и «плохого баланса» с тем, чтобы снизить величину отрыва в развитии финансов и обрабатывающих секторов экономики, поскольку организация экономического роста только на сырьевых секторах и услугах не может обеспечить долгосрочного устойчивого роста.*

**Ключевые слова:** бюджетная политика, денежно-кредитная политика, принцип «плохого баланса», «процентный портфель», рецессия, структура экономики

Денежно-кредитная и бюджетная политика государства относится к числу базовых инструментов, влияющих не только на результаты функционирования национальной экономики в целом, но и на ее региональные составляющие. В условиях федеративного государства эффективность экономики его субъектов зависит как от использования региональных факторов экономического роста, так и, в не меньшей степени, от экономической политики, проводимой на уровне федерального Центра. Именно поэтому представляется важным проанализировать не только возможности и ограничения проводимой ныне политики Центробанка, но и определиться по вопросу о том, какую, собственно, фазу экономического цикла переживает ныне Россия.

Бюджетная политика охватывает все регионы России посредством системы бюджетного федерализма, но сегодня она слабо связана с решением задач развития регионов и экономики в целом<sup>1</sup>. Финансовая логика

<sup>1</sup> О важности развития системы бюджетного федерализма говорил в своем докладе на «Меркурий-клубе», бывший премьер-министр РФ, академик РАН Е.М. Примаков 13 января 2015 г. / URL: <http://worldcrisis.ru/crisis/1341566>. Эта система должна быть подчинена задаче обеспечения бюджетов регионов деньгами за счет перераспределения доходов и установления пропорции на те финансы, которые должны пойти в федеральный Центр и остаться в распоряжении региона.

обеспечения балансирования бюджетных расходов и доходов преобладает при формировании бюджета. Подавление инфляции выступает и здесь важнейшей целью бюджетной политики, тем самым монетарное сдерживание развертывается не только по каналу денежно-кредитной политики, но и политики бюджетной. Причем эта монетарная составляющая лишь усиливается, ибо недостаточность монетизации обрабатывающих секторов приводит к снижению налоговых доходов бюджета, а действующая институциональная система просто вымывает деньги из регионов РФ. Метод двух бюджетов — текущего и бюджета развития как отдельных статей-назначений бюджетных расходов не будет эффективно работать на задачи стимулирования экономики, если он вытекает и полностью подчинен «рестриктивной» логике, которая якобы нужна для подавления инфляции, безотносительно к тому, растет экономика или ввергается в рецессию/депрессию.

Применительно к российской экономике важным требованием бюджетной политики выступает синхронизация бюджетных назначений с теми организационными и институциональными изменениями, которые заданы решениями Правительства и будут вводиться поэтапно в экономике. Большое значение имеет также подчинение в дальнейшем бюджетных назначений решению структурных задач в экономике с приоритетом поддержки крупных серийных производств и трансфера новых технологий для задач развития внутреннего рынка и решения проблемы диверсификации экспорта и обеспечения замещения импорта. Создание стимулов для инвестиций в частном секторе недостаточно для изменения факторной основы экономического роста в России в обозримом периоде, поскольку ресурсы для инвестиций объективно ограничены, а состояние объектов, принимающих инвестиции, таково, что дестимулирует вложения в них. Поэтому необходимо *сочетать государственные инвестиции и методы стимулирования и привлечения частных инвестиций, создавая мотивационно-институциональные условия для притока капитала* в те точки, которые определены как перспективные направления развития. Создание стимулов только в системе государственного сектора, как предлагают отдельные российские экономисты, не может обеспечить решения стоящих задач, особенно в условиях отсутствия определенности по вопросу стимулов (какие они бывают и каким образом их создавать). Кроме того, априорно считается, что формирование стимулов в государственном секторе не сопряжено с дополнительными издержками, а это совершенно не так. А самое главное, что без возникновения стимулов обновления производств, развертывания серийных выпусков в частном секторе, без создания стимулов развития крупного бизнеса и концентрации капитала, который бы распределялся между обновлением фондов и подготовкой новых кадров для российских корпораций транснационального уровня, вести речь об эффективной рыночной структуре или создании так называемой рыночной среды для бизнеса бессмысленно. Не надо доказывать, что только за счет малого и среднего бизнеса не удастся создать ни стимулов, ни эффективной рыночной структуры, да и отстоять в конкурентной борьбе внутренний российский рынок. Рыночная среда, если уж вести о ней речь, предполагает наличие крупного бизнеса — транснациональных российских корпораций, на работу

которых, в конечном счете, будет замкнут малый и средний бизнес, создавая локальные рынки и повышая устойчивость и маневренность крупного бизнеса. Учитывая, что в России отсутствуют подобные частные корпорации (равнозначные по конкурентному потенциалу западным транснациональным гигантам), остается целесообразным укреплять государственные корпорации, повышая эффективность их управления и общую эффективность функционирования. Именно они составят основу для запуска серийных производств, линий, которые составят базу для вертикальной и горизонтальной кооперации и восстановления разорванных ранее технологических цепочек производства.

### *Атрибуты экономического роста в России и рецессия экономики*

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) в ближайшей перспективе ожидает замедление экономического роста в России, прогнозируя на 2015 г. рецессию ее экономики. Если ранее ЕБРР прогнозировал рост ВВП на 0,2%, то в сентябре 2014 г. он ухудшил прогноз: на 2015 г. снижение ВВП ожидается уже на 0,6%.

Иные прогнозы дает Минэкономразвития. Так, по его изначальным оценкам, рост ВВП РФ в 2015 г. должен составить 1,2%. Однако в декабре ушедшего года прогноз на 2015 г. кардинально меняется<sup>2</sup>:

- вместо ожидаемого роста в 1,2% прогнозируется спад на 0,8%;
- вместо прироста инвестиций в 2% ожидается их снижение на 3,5%;
- вместо увеличения реальной заработной платы на 0,5% ожидается ее снижение почти на 4%;
- реальные доходы населения сократятся на 2,8% вместо ожидавшегося роста на 0,4%.

Рост промышленного производства вместо ожидавшегося 1,6%, прогнозируется на 1,1%. С учетом общего спада ВВП на 0,8% это говорит о незначительном влиянии промышленного производства на ВВП и о, напротив, определяющем влиянии на этот показатель сферы услуг и сырьевого комплекса.

По итогам 2014 г. отток капитала составит примерно 125 млрд долл. вместо прогнозировавшихся 100 млрд долл. На 2015 г. прогнозируется его снижение до 90 млрд долл., хотя в условиях относительно высокого процента такой отток является довольно значительным даже с поправкой на положительное сальдо торгового баланса. Вместе с тем экономический блок российского Правительства возлагает большие надежды на изменение внешней конъюнктуры, повышение цен на нефть, а со второй половины 2015 г. – на повышение инвестиционной активности вследствие политики импортозамещения на внутреннем рынке. Однако динамика мировых цен на нефть не дает поводов для позитивных изменений, а политика импортозамещения пока не дает ожидаемых результатов.

В целом рецессия в российской экономике охватывает период с 2012 по 2014 г. и характеризуется явной инерционностью, усиливающейся различными внутри- и внешнеэкономическими факторами (включая санкции).

<sup>2</sup> Официальный сайт Министерства экономического развития РФ / URL: <http://economy.gov.ru/minec/main>.

Для прогнозов ЕБРР и Минэкономразвития РФ имеются все основания. Проблема только в том, что российская экономика находится не в фазе стагнации, как это предполагается в данных прогнозах, а в *фазе рецессии*, причем уже в течение более года.

Обратим внимание на официальные данные состояния экономики России:

- средний темп экономического роста в 2012 г. составил 3,4%, в 2013 г. – 1,3%, в 2014 г. – 0,7%;
- в первом квартале 2012 г. – 4,8% роста, в четвертом квартале того же года – 2,1%;
- в первом квартале 2013 г. – 0,8%, в четвертом квартале этого же года – 2,0%;
- в первом квартале 2014 г. – 0,9%, во втором квартале – 0,8%, в июне-июле – -0,2%.

Таким образом, 2012–2014 гг. характеризуются *планомерным замедлением темпов роста экономики*, что в экономической науке обозначается термином «рецессия». Стагнация же дословно переводится как «стоячая вода», а значит, она предполагает отсутствие изменений в темпах роста. Стагнация охватывает обычно длинные интервалы времени, а рецессия может предполагать и непродолжительный по времени спад (около или чуть более полугода), предваряя депрессию.

При этом, даже при самом благоприятном сценарии, структура экономики России остается неизменной, а базовые макропараметры к 2017 г. не достигают уровня 1990 г. Так, при наилучшем сценарии развития в 2017 г. рост реальных располагаемых доходов населения к 1990 г. составит 106,1 (т.е. в 2015 г. они еще не достигнут уровня 1990 г.), производства продукции сельского хозяйства – 103,6%, а вот инвестиций в основной капитал и промышленное производство – соответственно 78,3 и 92,2%. Тем самым российская экономика при самых благоприятных условиях 2015–2017 гг. за четверть века не сможет восстановить свои базовые макропараметры (уровень 1990 г.). С одной стороны, это говорит о глубине кризиса 1990-х гг., но, с другой – создает справедливые сомнения относительно мероприятий экономической политики, которые за такой период не способны обеспечить восстановление экономики в полном объеме.

Проведенный эмпирический и факторный анализ экономического роста в России в период с 2000 по 2013 г. позволяет обозначить ряд *центральных выводов*, касающихся закономерностей экономической динамики и оценке мер экономической политики.

Первый. *Темп роста ВВП и темп инфляции в России никак не связаны между собой* – устойчивой связи не обнаруживается –  $R^2=0,407$ . Периоды, когда темп роста ВВП замедлялся, при ускоряющейся инфляции (2011–2014 гг.), сменяются периодами, когда темп роста ВВП увеличивался, а инфляция снижалась, либо снижался и темп роста ВВП, и темп инфляции (как в 2000–2005 гг. и в 2009 г.) (см рис. 1)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Здесь и далее используются официальные данные Росстата РФ, а также [www.cbr.ru/statistics/credit\\_statistics/MS.asp?Year=2014](http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/MS.asp?Year=2014) / URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vvp/tab1.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab1.xls).

Зависимость ВВП России от инвестиций в основной капитал более существенна, нежели от сбережений, но несколько меньше, нежели от величины совокупных расходов на конечное потребление.

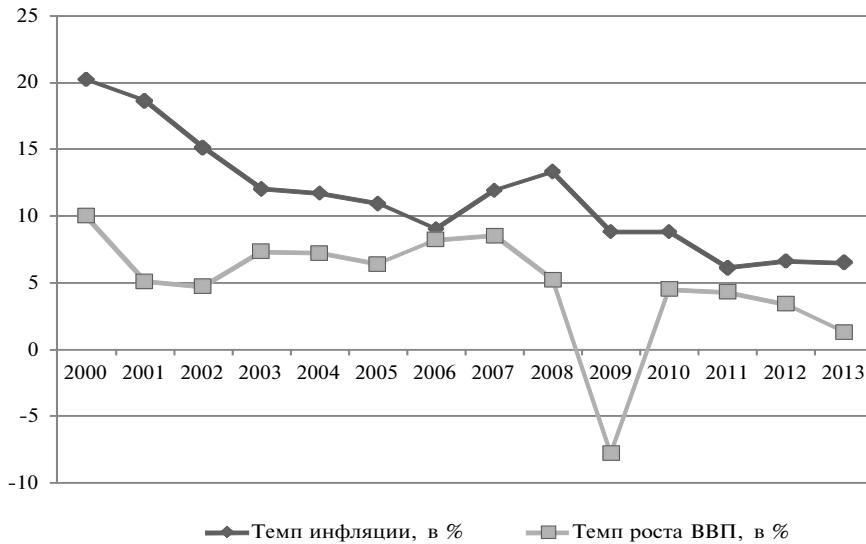


Рис. 1. Темп роста ВВП и темп инфляции в России 2000–2013 гг.

При снижении темпа инвестиций до 2% темп ВВП РФ снизится ниже 1%, что и наблюдалось в 2014 г. Если прирост инвестиций станет отрицательным, то темп ВВП приблизится к нулю, а при приросте инвестиций в 3,0% и выше будет отрицательным и темп роста ВВП (-1% и выше).

Второй. Высоко изношенный основной капитал требует замены, причем капитал лишь в незначительной степени может быть компенсирован трудом. При этом замещение капитала трудом и обратно не имеет устойчивой закономерности ( $R^2=0,291$ ). Заменить 1 единицу труда можно только 5 единицами капитала, что говорит о низкой механизации и технологичности обрабатывающих производств; низкой технологичности капитала; высоком дефиците высококвалифицированного труда (в обрабатывающих производствах).

Многофакторный анализ дает следующие данные (при соблюдении статистической значимости) влияния различных параметров на рост ВВП России за указанный период:

- темп прироста денежной массы –  $R^2=0,623$ ;
- инфляция –  $R^2=0,467$ ;
- темп прироста среднегодовых цен на нефть *Urals* –  $R^2=0,85$ ;
- темп прироста затрат государства на науку –  $R^2=0,567$ ;
- темп прироста затрат на технологические инновации организаций –  $R^2=0,127$ .

Таким образом, основными (определяющими) факторами роста ВВП в 2000–2013 гг. были динамика цен на нефть и монетизация российской экономики. Этот рост обеспечивался сырьевым сектором и услугами. Однако нужно отметить, что с 1 января 2000 г. по 1 января 2014 г. рост денежной массы  $M_2$  к ВВП с 15 до 47% никак не был связан с инфляцией в России (см. рис. 2).

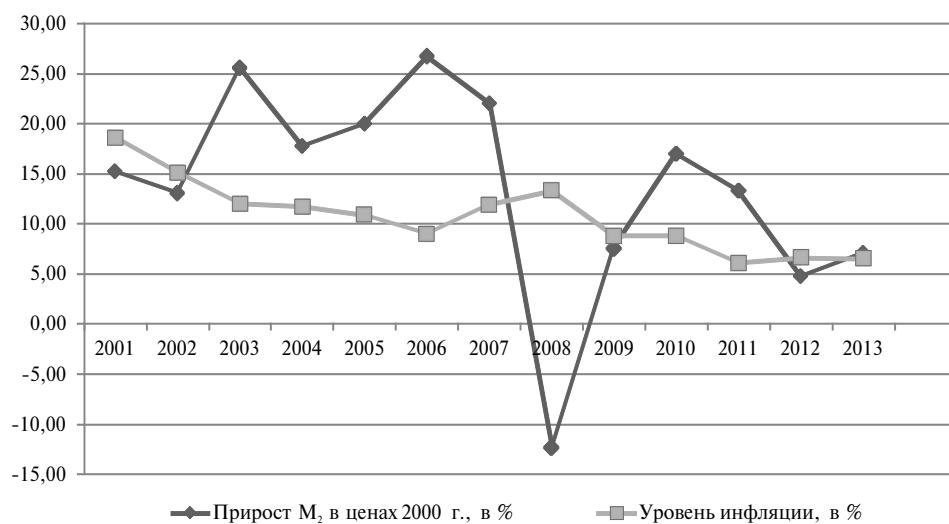


Рис. 2. Динамика прироста  $M_2$  и темп инфляции в России 2000–2013 гг.

Более того, значительное влияние монетизации ВВП в период с 2000 по 2013 г., при дальнейшей монетизации в рамках сложившейся структуры российской экономики, существенно ослабляет это влияние по мере увеличения денежной массы  $M_2$  к ВВП до 70–80%. Четко выделяются периоды, когда денежное предложение увеличивается, а инфляция снижается (2004–2006 гг., 2009–2010 гг.), прирост  $M_2$  снижается и инфляция увеличивается (2006–2008 гг.), прирост денежной массы снижается, инфляция увеличивается 2010–2014 гг. (см. рис. 2). Закономерность воздействия изменения прироста денежной массы через лаги не просматривается.

Третий. Процентная ставка ЦБ РФ всегда была выше ставки ФРС США и ЕЦБ. В 2004 г. это превышение составляло 8–10 раз, а в 2011–2013 гг. – 30–40 раз (см. рис. 3).

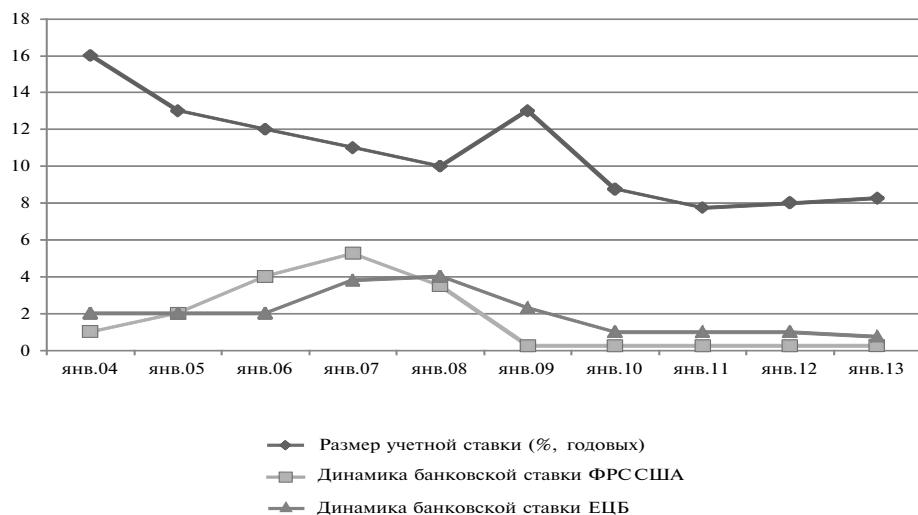
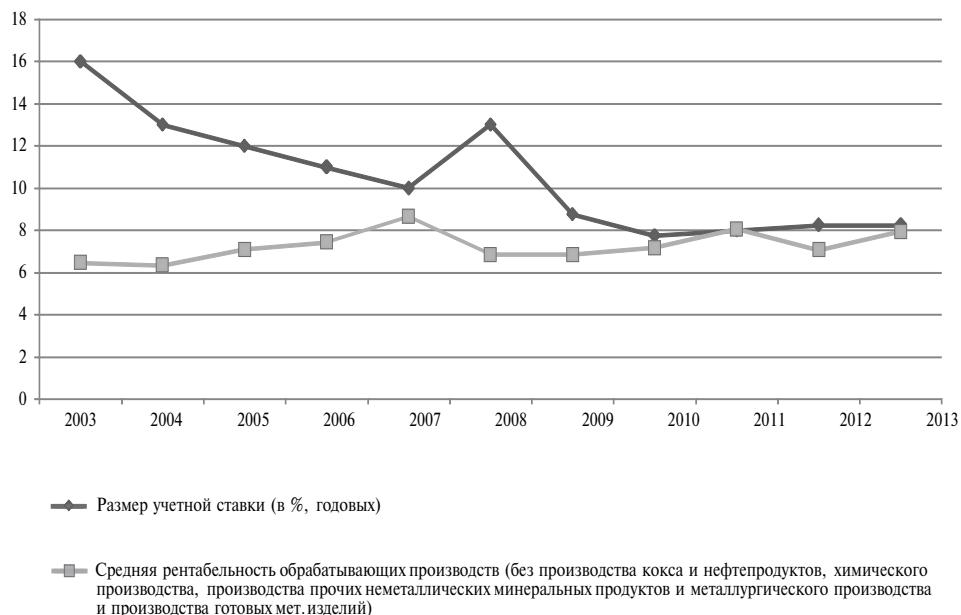


Рис. 3. Динамика процентной ставки ЦБ РФ, ФРС США, ЕЦБ

Интересно отметить, что периоды снижения процентной ставки в России сопровождаются повышением процентной ставки в западных странах, и наоборот; однако в любом случае соотношение ставок отличается в разы. Подобные расхождения приводят к двум глубинным результатам:

- формируется валютно-процентный рычаг перекачки ресурсов из России на Запад (большая привлекательность объектов вложения на Западе и увод из России «полузаконно» нажитых капиталов, так что высокая ставка процента внутри страны не останавливает капитал — и величина оттока очень значительная), но кредиты берутся на Западе, поскольку процент там низкий и вовлекаются в спекулятивную игру под высокий процент в России, тем самым увеличивается внешний частный долг (с 432 млрд долл. в 2010 г. до примерно 740 млрд долл. в 2014 г.);
- высокий процент не привлекает капитал в России, особенно в обрабатывающие производства из-за высокого риска, низкой привлекательности и высокой мотивации сыграть на большой разнице процентных ставок за короткий срок. Таким образом формируется зависимость российской экономики от внешнего капитала, при блокировании создания и наращения отечественного капитала и даже при прямой потере национального капитала. Тем самым консервируется неэффективная структура российской экономики.

Основу неэффективной структуры отечественной экономики составляет соотношение между снижающейся средней рентабельностью по обрабатывающим секторам за 10 лет и ставкой процента (см. рис. 4).



**Рис. 4. Рентабельность обрабатывающего сектора и учетная ставка процента**

Возникают две группы секторов в российской экономике: первая — с высокой рентабельностью, обладающая собственными средствами для развития плюс имеющая доступ к кредитным ресурсам (в силу приемлемого

соотношения между процентом за кредит и рентабельностью и наличия возможности демптировать риски); вторая группа секторов — *с низкой рентабельностью*, имеющая скучные собственные ресурсы развития и не имеющая доступа к кредитным ресурсам в силу соотношения процента за кредит и рентабельности (при высоком риске и отсутствии методов демптирования рисков). Таким образом первая группа секторов (услуги — финансовые банковские, в т.ч. сырьевые сектора) получает избыточный объем финансовых ресурсов при высокой ставке процента; участвуя в спекулятивной игре (сам производимый продукт обладает спекулятивной составляющей), отрасли этой группы укрепляют свои позиции в экономике. Вторая группа (обрабатывающие секторы) стагнирует и свертывает многие виды деятельности, не располагая даже минимальным объемом финансовых ресурсов для необходимого развития.

Характерной для России тенденцией стало и *увеличение темпа инфляции*, в 2012 г. средний показатель — 5,1%, в 2013 г. — 6,8%, в 2014 г. — 7,1% (хотя, по последним данным, этот показатель в прошедшем году составил 8,5%). Все это является основанием для того, чтобы утверждать, что *налицо не просто рецессия, а вырисовывающаяся все четче стагфляция, когда рост инфляции сопровождается понижательной динамикой ВВП*. Причиной ускорения инфляции является не только девальвация, но и затратные механизмы в экономике, возможно, и «санкционные» последствия на экономику и др. Таким образом, при замедлении темпа и свертывании отдельных производств, расте безработицы (пока незначительно, в виде десятых долей, без оценки скрытой безработицы) и инфляции имеется типичная стагфляция. Удивительно, но бюджет на 2015–2017 гг. как будто не видит этих процессов. Планируемый рост инфляции на 2015 г. — примерно 6,5% с дальнейшим снижением до 5–5,5% и даже до 4,5% в последующие годы. При сохранении «антиинфляционной» политики Центробанка, являющейся в действительности проинфляционной, такой результат невозможен. ЦБ повышает цену за кредит. При этом неявно полагается, что, увеличив одну из цен, тем самым снижает темп инфляции. Надежда на такой исход связана с тем, что повышенная цена за кредит ограничивает кредит, тем самым ЦБ через процентную ставку пытается подавить инфляцию, ограничивая доступ к деньгам в экономике, делая эти деньги дорогими, т.е. действуя в рамках «монетаристской парадигмы». Такая политика ЦБ уменьшает объем денег в экономике и в реальном секторе. Однако *причина российской инфляции — не избыточное количество денег*, т.е. причина не имеет монетарного характера, а значит, ограничение количества денег и повышение процента не могут дать ожидаемого результата.

Что делали западные страны в период кризиса 2007–2009 гг.? Они снижали процентную ставку почти до нуля, при этом имея инфляцию 3,4–5%. Реальная ставка процента по существу была отрицательной. В силу этого правительства поддерживали банковскую систему, не повышая ставку процента. Если ее и увеличивали, то несущественно.

Конечно, увеличение ставки с 0,2–0,3% до 1% является пятикратным (!) увеличением. Тем не менее, сама ставка оставалась крайне низкой, а рентабельность обрабатывающих секторов составляла 8–10%, иногда до 15%.

Российская банковская система имеет в активах 55–60 трлн руб., но инвестирует всего лишь 1 триллион. В этих условиях осуществлять поддержку банковской системы весьма проблематично. Поэтому по существу не применяются инструменты, которые имели бы антирецессионную направленность.

*Недостаток инвестиционных расходов выступает одним из определяющих факторов замедления экономического роста в России.* Норма накопления довольна низка. Инвестиции составляют всего 19% ВВП. У развитых стран норма накопления, формируемая прежде всего инвестициями в новые фонды и технологии, доходит до 30%, а иногда и до 32–35%.

Как с высочайшим износом российских фондов нарастить новые фонды, как поднять норму накопления? Если все закупить по импорту, то неизбежно возникнет привязка на уровне комплектующих от иностранных поставщиков. Создание новых фондов на старом основном капитале ограничивает возможности быстрого развития, тем более когда существуют технологические разрывы, затрудняющие развертывание серийных производств. Выходом могут стать *государственные инвестиции*, осуществляемые по разным направлениям и, в частности, в государственном секторе.

«Проектный подход» оказывается не самым эффективным способом определения бюджетных расходов, поскольку текущее состояние объекта может резко понизить эффективность использования выделенных финансовых ресурсов. Отбор отдельных инвестиционных проектов на финансирование является низко продуктивным, т.к. проект (и процедуры его подготовки) может создавать ожидания хороших перспектив его реализации, но в процессе реализации потерпеть фиаско. Возможна и другая ситуация – проект в процессе реализации оправдывает позитивные ожидания, но их не оправдывает предприятие в целом, у которого этот проект не является единственным и которое становится, например, банкротом, в то время как уже получило и израсходовало определенную часть причитающихся по данному проекту финансовых средств. Именно поэтому, на наш взгляд, при определении направлений государственных инвестиций *рассмотрению подлежит целиком инвестиционная программа предприятия*, осуществление которой кардинальным образом способно изменить (или не изменить) уровень эффективности его хозяйственной деятельности. Если имеется  $N$  фирм (инвестиционных программ), каждая программа состоит из  $n$  проектов, каждый из которых в год  $t$  (инвестиционная программа рассчитана на срок  $T$ ) характеризуется определенным коэффициентом отдачи на совершенные затраты, то следует найти *средний коэффициент отдачи по всей инвестиционной программе за каждый год и по всем предприятиям*, претендующим на выделение финансовых ресурсов. Далее производится портфельный

анализ инвестиционных программ, вошедших в портфель предприятий. Полученная структура портфеля для данного ожидаемого совокупного дохода от реализации портфеля сопоставляется с требуемыми величинами инвестиционных средств на каждую программу. Если полученная величина инвестиций на программу больше требуемой, то имеется избыток средств, который необходимо использовать альтернативно. Когда полученное значение инвестиций меньше требуемой суммы – конкретная программа не проходит данного теста, но некоторые ее проекты вполне могут быть профинансираны. В этом случае сопоставляется сумма инвестиционных затрат на проект с полученной суммой инвестиций. В результате проходит проект, покрывающий эту сумму.

Возможно использовать подобный портфельный анализ и отдельных проектов, когда прослеживается четкая зависимость между величиной единовременных затрат, объемом производства, который полностью потребляется рынком, величиной условно постоянных затрат и переменных затрат. То есть здесь предполагается, что с уменьшением (увеличением) величины инвестиций будет уменьшаться (увеличиваться) объем производимой и потребляемой рынком продукции. Российской экономике сегодня требуется финансирование серийных производств высокой добавленной стоимости с высоким коэффициентом локализации в обрабатывающих секторах, имеющих перспективу для внутреннего и внешнего рынка.

### ***Возможные направления коррекции бюджетной и денежно-кредитной политики***

Увеличение государственных инвестиций, необходимое для решения задач индустриализации экономики и преодоления сырьевой зависимости, предполагает изменение соответствующих акцентов бюджетной политики и даже самого механизма бюджетного планирования (бюджетного устройства). Однако, несмотря на множественные коррекции бюджетного процесса, предложений по изменению Закона о бюджете РФ, улучшению контроля и т.д. общая и главная парадигма бюджетной политики остается, по сути, неизменной более двух десятилетий, ограничиваясь лишь косметическими изменениями. Остановимся на трех характерных проблемах.

Первая. Заявляемые Правительством РФ принципы формирования бюджета справедливы, однако, если сами расходы бюджета детерминируются фискальными ограничениями, то их распределение – социально-экономическим эффектом, притом, видимо, связанным с этими фискальными ограничениями. Эта зависимость, видимо, сохранится и в будущем, что в общей постановке бюджетных задач не учитывается. Таким образом, *бюджетная логика не выходит за пределы этих фискальных ограничений*, которые хотя и изменчивы, однако в значительной части определяются стереотипными установками самого Правительства. Необходимо перейти от практики обусловленности расходов бюджета фискальными ограничениями к более непосредственной их увязке с реальными целями развития страны.

Вторая. Сохраняется сугубо «монетаристский подход», предполагающий необходимость обеспечения бездефицитности бюджета и формирование расходов бюджета по доходам и по расширению налогооблагаемой базы. При этом основная идея достижения макроэкономической стабильности и сбалансированность бюджета предопределяет все решения и возможности бюджетных расходов, не считаясь с состоянием конкретных финансируемых из бюджета подсистем экономики. Однако такой подход приводит к тому, что в большей части отсутствует анализ того, насколько бюджет государства выполняет монетизирующую функцию, даже при наличии введенного бюджетного правила, которое никак не влияет на исполнение этой центральной функции бюджета. Роль денежно-кредитной и бюджетной политик в экономике состоит в монетизации соответствующих субъектов хозяйственной деятельности, хотя каналы этой монетизации (мультилинирующий эффект) различны.

Третья. Любая стратегия бюджетной политики предполагает *определение совокупности нормативно устанавливаемых направлений расходов*. К таким направлениям относятся: диверсификация экономики и ее модернизация, социальные обязательства, повышение качества госуслуг, обновление инфраструктуры (укрупненные разделы-направления приоритетных бюджетных расходов). Против таких общих разделов невозможно возразить. Однако что стоит за этими позициями, какова их «наполняемость», что «внутри» каждой из них – вот ключевые вопросы, на которые необходимо найти ответы в рамках конкретизации мер бюджетной политики и определения размера бюджетных назначений (структуры бюджета).

Таким образом, развитие бюджетной политики, на мой взгляд, должно осуществляться не только и не столько по результатам, сколько в рамках шкалы «потребности – возможности – результаты». К этой же схеме должно быть привязано и управление дефицитом, поскольку выделять финансы в щадящем режиме, с подчинением цели бездефицитности и макроэкономической стабильности может означать консервацию отсталости, что, очевидно, снижает эффективность результатов по бюджетным назначениям в будущем. Важно также учитывать потребность и возможность к развитию объекта получателя бюджетных средств, а также, безусловно, возможные и реальные результаты, оценка которых предполагает использование методик бюджетной эффективности (учитывающих не только экономическую, но и социальную и экологическую эффективность). При этом эффективность следует рассматривать в качестве динамически изменяющегося параметра, когда неэффективное сегодня становится эффективным завтра, иногда даже без дополнительных ресурсов. Такие эффекты, конечно, трудно учесть. Однако переход к долгосрочному бюджетному планированию позволит создать предпосылки для такого учета.

Бюджетные возможности всегда определяются текущим состоянием экономики, в частности, действующей налоговой системой (институтами налогообложения). Если имеющиеся активы, виды деятельности

могут принести некоторый доход  $D$ , то только часть его может быть аккумулирована в бюджет и использована для расходов по различным направлениям.

С учетом вышесказанного *структуризация расходов бюджета, конкретизация подходов к регулированию и управлению в государственном секторе*, представляя собой суть бюджетной политики, в конечном счете определяет и ее эффективность.

Мультипликация расходов по различным направлениям бюджета различна. Это создает необходимость:

- определения «правильной» структуры бюджета;
- обоснования этой структуры величиной мультипликатора и социальной значимостью предпринимаемых расходов;
- обеспечения эффективного контроля за расходованием бюджетных средств;
- использования санкций за нарушения бюджетной дисциплины.

Повышение эффективности управления бюджетом и контрольных функций государства напрямую не связано с экономическими изменениями, возникшей рецессией, причины которой сосредоточены в структуре российской экономики, неверном стимулировании экономического роста, даже выборе его факторов, после девальвации конца 1990-х гг. Повысить влияние бюджетной политики на развитие российской экономики можно за счет *изменения идейной основы формирования бюджета и структуры его расходов*. Это требует не только обоснования наиболее приемлемой (исходя из приоритетов) структуры расходов, но и обеспечения этих расходов конкретными доходами. Необходима оптимизация налоговой системы, исследование чувствительности ВВП к различным ставкам налогов и всей налоговой структуре. Необходимо провести оценку чувствительности динамики ВВП к тем финансовым ресурсам, которые накоплены в соответствующих фондах и могут быть в каком-либо объеме задействованы по основным направлениям расходования. Разумеется, от выбора направлений канализации финансовых ресурсов будет зависеть эффективность их использования, которую необходимо будет оценивать интервалом, превышающим годовой и, вероятно, по отдельным направлениям и трехлетний (и даже пятилетний!) бюджет.

Современное состояние российской экономики требует взаимосогласованных изменений денежно-кредитной и бюджетной политики. Принимаемые в этой связи меры должны:

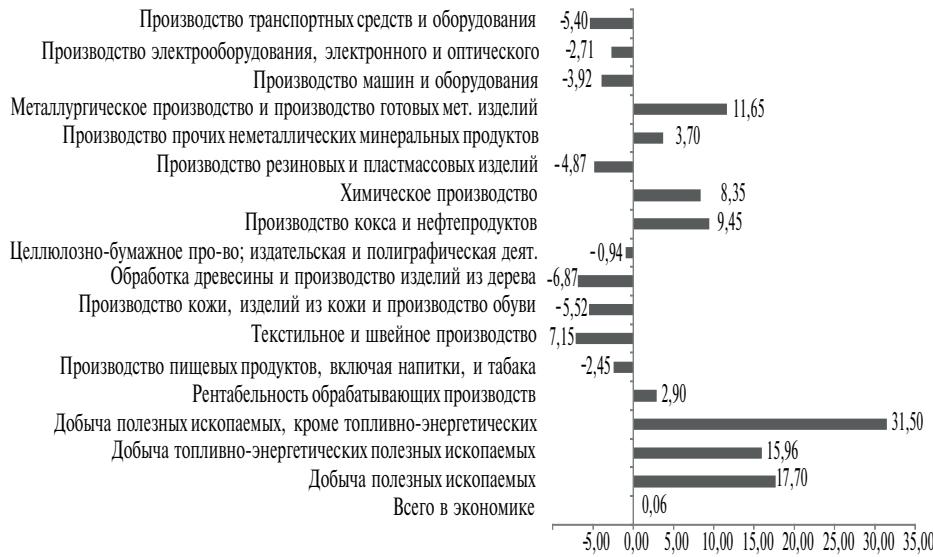
- *противодействовать дальнейшему снижению темпа экономического роста* (т.е. исключить отрицательную область ВВП – спад);
- *обеспечить увеличение темпа экономического роста*, воздействуя на экономическую структуру и изменяя ее.

Приведем ряд важных данных, подтверждающих «успешное» функционирование сложившейся неэффективной структуры российской экономики, которая формируется и укрепляется по причине неадекватности денежно-кредитной политики (высокой процентной ставки) задачам развития экономики. Приведем данные по рентабельности по видам деятельности, в т.ч. с учетом инфляции и по переливу трудового ресурса между секторами (см. рис. 5–6 и табл. 1–2).



■ Средняя рентабельность по ВЭД за 2003–2013 гг.

Рис. 5. Рентабельность в различных секторах экономики России 2000–2013 гг.



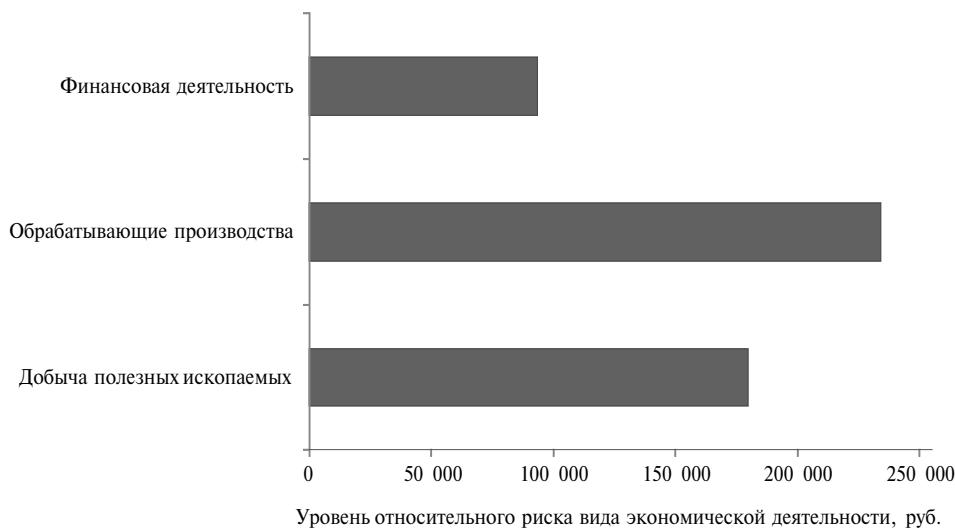
■ Рентабельность продукции с учетом индекса цен производителей промышленных товаров

Источник: Рассчитано автором на основе данных Росстата.

Рис. 6. Рентабельность в различных секторах экономики России с учетом инфляции в 2000–2013 гг.

Как видим из рисунков 5–6, подтверждается вывод о *формировании неэффективной структуры*, где обрабатывающие сектора обнаруживают по сути отрицательную рентабельность и функционируют на грани убыточности/безубыточности.

Важно отметить изменение совокупного риска в различных секторах экономики России, демонстрирующее наличие структурного перекоса по линии «процент – рентабельность – риск». Ниже рассчитан уровень риска основных видов экономической деятельности – добывающих производств, обрабатывающих отраслей промышленности и финансовой деятельности. При этом использовались данные по прибыли, приведенные к уровню 2003 г., а также уровень стандартного квадратичного отклонения<sup>4</sup> (см. рис. 7). Наглядно видно, что наиболее рискованными являются обрабатывающие производства, а наименее рискованными – финансы.



**Рис. 7. Уровень относительного риска в период 2005–2013 гг. по видам экономической деятельности, руб.**

Оценка динамики уровня риска по каждому из видов деятельности отдельно показывает, что в финансовой деятельности, показавшей, по данным Федеральной службы статистики, убытки в 2008–2009 гг., уровень риска в это же время достигает максимально возможного значения за 7 лет. В добыче полезных ископаемых уровень риска снижается в 2007–2010 гг., в 2011–2012 гг. немного возрастая и падая в 2013 г. до уровня 2009 г.

<sup>4</sup> Стандартное квадратичное отклонение ( $\delta$ ) определяется по формуле:

$$\delta = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2},$$

где:

$x_i$  –  $i$ -ный элемент выборки (в нашем исследовании величина прибыли в год  $i$ ),

$n$  – объем выборки,

$\bar{x}$  – среднее арифметическое выборки.

В обрабатывающих производствах уровень риска хотя и снижается в период 2007–2013 гг. (см. рис. 8), однако остается очень высоким.

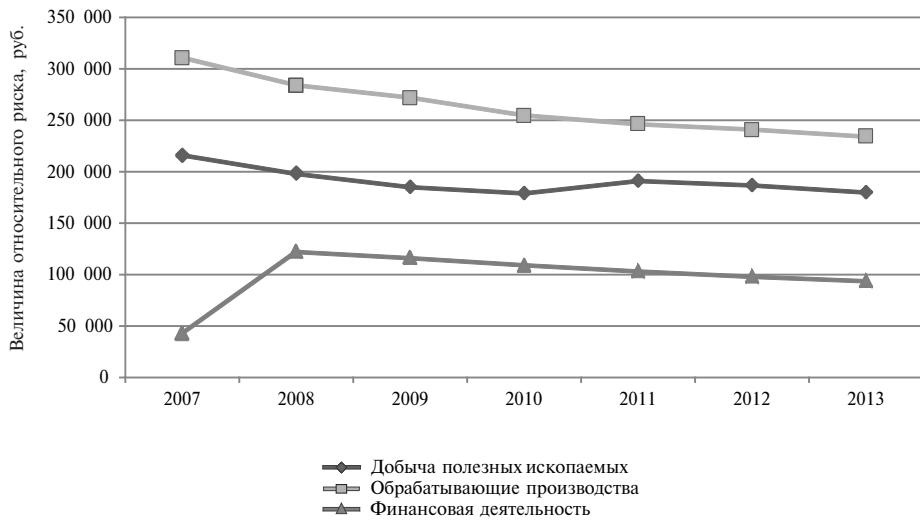


Рис. 8. Динамика изменения уровня относительного риска по видам экономической деятельности, руб.

Оценка средней доходности анализируемых видов экономической деятельности за 10 лет (2003–2013 гг.) дает противоположный результат – наибольшая доходность наблюдается в финансах, немного меньшая – в добыче полезных ископаемых и примерно в 2 раза меньше – в обрабатывающих производствах (см. рис. 9). При этом некоторое снижение уровня относительного риска по обрабатывающим производствам перекрывается снижением рентабельности продукции в данном секторе.

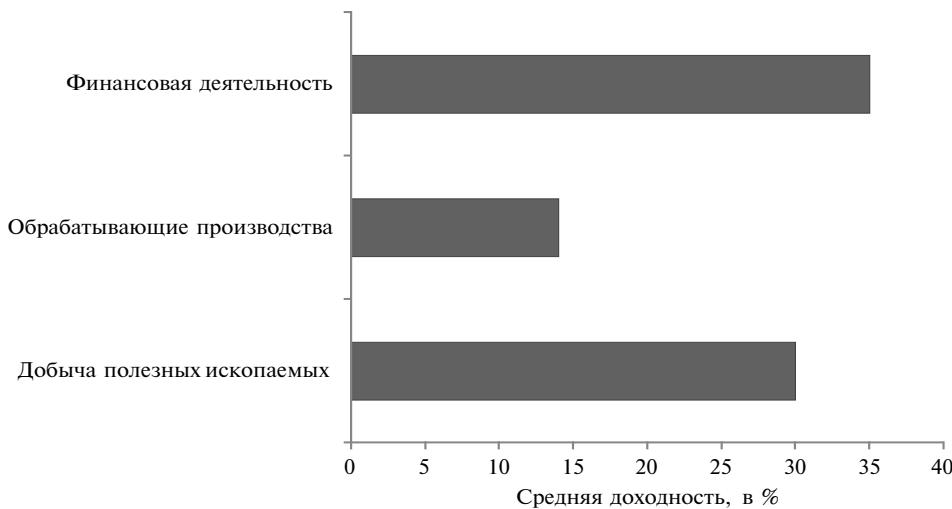


Рис. 9. Доходность деятельности по видам экономической деятельности в 2003–2013 гг., в %

Наличие обозначенного структурного перекоса по линии «процент – рентабельность – риск» подтверждается и количественной оценкой изменения среднегодовой численности занятых в этих же секторах экономики за 2005–2013 гг., т.е. за 8 лет. Перелив кадров подтверждает укрепление сырьевых секторов, финансовых секторов и сектора услуг за счет обеднения обрабатывающих секторов экономики (см. табл. 1–2). В таблице 2 показано изменение численности занятых по секторам внутри промышленности, что также подтверждает утяжеление структуры промышленности, вызванное переливом труда в сырьевые секторы и секторы, обеспечивающие создание продукта с невысокой добавленной стоимостью. Чтобы изменить доктрину денежно-кредитной политики, необходимо, на взгляд автора, привязать задачи этой политики к решению проблем обрабатывающих секторов. Такие цели, например, провозглашены в работе Банка Японии, они имеются и у регуляторов других стран.

*Денежно-кредитная политика должна быть подчинена целям развития экономики и ее структуры. Финансы и денежная система не могут эффективно функционировать в отрыве от задач развития различных экономических видов деятельности. Исходя из этой основополагающей установки предложим два принципа формирования денежно-кредитной политики, при которой согласованности ее с бюджетной политикой.*

*Принцип «процентного портфеля».* Экономика состоит из совокупности секторов, различающихся, в частности, по своей потребности в деньгах. Допустим, что секторы экономики нуждаются в некий начальный момент времени  $T$  в разном объеме денег. Так, секторы с высокой рентабельностью имеют собственные средства для развития и им достаточно величина денег  $M_1$  в единицу времени, а секторы с относительно более низкой рентабельностью нуждаются в объеме  $M_2$ , но не получают этого объема благодаря сложившемуся и зафиксированному неэффективному структурному соотношению по линии «процент – рентабельность – риск».

Полагаем необходимым исходя из средней рентабельности различных секторов экономики (за десять лет, например) установить «процентный портфель», т.е. процентные ставки по кредиту для каждого сектора избирательно в зависимости от задач развития тех видов деятельности, которые необходимы для экономики.

### Таблица 1

*Среднегодовая численность занятых в экономике по видам экономической деятельности*

Среднегодовая численность занятых в экономике	Изменение 2013 г. к 2005 г.
Всего в экономике, в т.ч. по видам экономической деятельности:	0
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	-1,8
рыболовство, рыбоводство	0
добыча полезных ископаемых	0
обрабатывающие производства	-2,5
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0

Окончание таблицы 1

строительство	1
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	1,7
гостиницы и рестораны	0,2
транспорт и связь	0
из них связь	-0,1
финансовая деятельность	0,6
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	1,2
государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	0,3
образование	-0,7
здравоохранение и предоставление социальных услуг	-0,1
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	0,1

Источник: Рассчитано автором по: Сборник Федеральной службы государственной статистики по всем видам экономической деятельности за 2005–2013 годы. М.: Росстат, 2010, 2011, 2012, 2013.

Таблица 2

*Среднегодовая численность занятых в промышленности  
в Российской Федерации в 2005–2012 гг.*

ВЭД	Изменение 2012 г. к 2005 г.
Добыча полезных ископаемых, в т.ч.:	
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	0,68
добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	0,34
Обрабатывающие производства, в т.ч.:	-3,61
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	0,36
текстильное и швейное производство	-1,17
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	-0,05
обработка древесины и производство изделий из дерева	-0,46
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	-0,05
производство кокса и нефтепродуктов	-0,06
химическое производство	-0,72
производство резиновых и пластмассовых изделий	0,29
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	0,06
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	-0,29
производство машин и оборудования	-1,88
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	0,17
производство транспортных средств и оборудования	0,28
Прочие производства	0,21
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,58

Источник: Рассчитано автором по: Сборник Федеральной службы государственной статистики по всем видам экономической деятельности за 2005–2013 годы. М.: Росстат, 2010, 2011, 2012, 2013.

*Принцип «плохого баланса» банковской системы.* Кредитный портфель банка по сути можно представить состоящим из четырех блоков:

- финансово-банковские операции;
- сырьевой сектор;
- коммерческо-торговые операции;
- реальный сектор.

Плохим можно считать баланс портфеля, когда четвертая компонента незначительна, а первые три, особенно вторая и третья – доминируют по своей доле. Исправить «плохой баланс» возможно, установив своеобразную шкалу ставок за кредит сырьевым секторам, скажем  $b\%$ , если их доля в кредитном портфеле данного банка превышает  $x\%$ , а для реальных секторов –  $a\%$ . То есть *необходима шкала учетных ставок для банков в зависимости от их кредитного портфеля* – его структуры, что обеспечит управление переливом капитала. Конечно, иные действия, такие как направленность на общее снижение процента, предотвращение оттока капитала и деофшоризация экономики и др., остаются необходимыми мерами. Их невозможно снять с повестки дня.

Таким образом, формируется инструмент, который позволяет посредством денежно-кредитной политики – ее диверсификации и инструментализации управлять движением денег (наравне с бюджетной политикой – финансовых ресурсов в экономике). Он создает мотивацию для банковской системы работать с обрабатывающим сектором и кредитовать его, поскольку иначе процентная ставка для банков с «плохим балансом» будет очень высокой. Секторы экономики имеют разную потребность в деньгах и разную исходную эффективность, поэтому невозможно применять один процент по кредиту для видов деятельности, находящихся в изначально неравных условиях. Переливом капитала необходимо управлять, и такой инструмент представляется одним из возможных способов подобного управления.

Однако основной вопрос остается открытым: возможно ли обеспечить запуск новых факторов экономического роста только методами монетизации экономики, т.е. исключительно за счет согласованных изменений денежно-кредитной и бюджетной политики. Полагаем, что различные виды политики должны быть согласованы и направлены на *решение задачи изменения структурного качества экономического роста*. Один из шагов преодоления рецессии и организации нового экономического роста предлагается в этой статье.