

**Ирина БУКИНА**

## ПРИОРИТЕТЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2017 ГОДУ

*В условиях замедления экономического роста требования к работе по осуществлению экономической политики возрастают. В особенности это касается бюджетно-налоговой политики, поскольку показатели бюджета чувствительны к колебаниям деловой активности. В статье рассматриваются итоги бюджетно-налоговой политики в 2017 году, который характеризуется некоторым оживлением деловой активности и, как следствие, улучшением состояния как федерального бюджета, так и консолидированных бюджетов субъектов РФ. Тем не менее, как показано в исследовании, бюджетно-налоговая политика, проводимая в последние годы, не способствует экономическому росту. В работе анализ проводится с точки зрения политики прогрессивной финансовой консолидации. Показано, что накопление средств в суверенных фондах в российских условиях не становится инструментом подобного подхода, а служит лишь для финансирования операционных дефицитов, которые образуются не за счет увеличения инвестиционных расходов бюджета, а за счет наращивания текущих расходов. Также в статье анализируются условия, в рамках которых растут заимствования и, как следствие, расходы на обслуживание государственного долга. Несмотря на низкий уровень государственного долга относительно ВВП России, высокий уровень процентных ставок при низких темпах экономического роста способствует ускоренному наращиванию долга и создает ограничения для проведения стимулирующей политики в будущем.*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетно-налоговая политика, государственный долг, процентная ставка, расходы, финансовая консолидация

JEL: H30, H50, H62, H63

Замедление темпов экономического роста в России связано не только с состоянием мировой экономики и конъюнктурой на мировых рынках сырья. Одной из главных причин является структурная деформация отечественной экономики, которая способствует воспроизведству механизмов экстенсивного роста в ущерб интенсивному развитию. Этому есть объективные экономические причины, что актуализирует вопрос о месте и роли экономической политики. В настоящей работе акцент сделан на роли и характере бюджетно-налоговой политики России.

### Доходы консолидированного бюджета в 2017 году

В 2017 г. наблюдалось некоторое оживление деловой активности: ВВП, по предварительной оценке [1], вырос на 1,5% относительно уровня 2016 г. Причиной восстановления экономики после рецессии 2016 г. стал, как и прежде, фактор внешней конъюнктуры — рост цен на нефть. Внешнеторговый оборот вырос на 25,1% по сравнению с предыдущим периодом. При этом рост экспорта был больше, чем увеличение импорта: 25,8% против 24,1%. В 2017 г. инвестиции в основной капитал выросли на 4,2%; рост промышленного производства составил 1,0%; на 1,2% вырос оборот розничной торговли [1]. Следует отметить, что *реальные располагаемые доходы населения продолжили падать*: они сократились на 1,7% по сравнению с 2016 г.

Таким образом, *вновь наблюдался рост доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов*. С учетом инфляции в 3,7% (по индексу потребительских цен) рост доходов составил 6,5% (см. табл. 1). В основном он был обеспечен существенным увеличением налоговых доходов (на 14% в реальном выражении). Безусловно, существенный вклад обеспечили поступления налогов, динамика которых сильно коррелирует с ценами на нефть (налог на добычу полезных ископаемых, налог на прибыль).

В целом нефтегазовые доходы (которые полностью поступают в федеральный бюджет) в 2017 г. выросли на 18,9% в реальном выражении по сравнению с 2016 г. Однако, как видно из таблицы 1, в 2017 г. этот рост был почти полностью обеспечен динамикой поступлений от налога на добычу полезных ископаемых (далее — НДПИ), которые выросли на 37% в реальном выражении. По итогам 2017 г. доходы в виде вывозных таможенных пошлин на сырую нефть и товары, вырабатываемые из нефти, сократились как в реальном, так и в номинальном выражении. Это эффект так называемого «налогового маневра», в результате которого для нефтегазодобывающих компаний была увеличена нагрузка по уплате НДПИ «в обмен» на снижение вывозных таможенных пошлин.

Столь значительный рост нефтегазовых доходов связан с повышением цен нефти в 2017 г. по сравнению с 2016 г. В среднем цена на нефть сорта «Юралс» выросла на 27%. Еще одним фактором роста поступлений НДПИ стало увеличение ставки с 857 до 919 руб. за тонну (см. рис. 1).

Налоговая ставка НДПИ на сырую нефть с учетом коэффициента К<sub>п</sub>, учитывающего динамику цены на нефть и курс доллара США, в 2017 г. оказалась выше соответствующего показателя 2016 г. почти на 36%: в среднем в 2017 г. она составила 7827,7 руб. против 5769,7 руб. в 2016 г. В результате динамика налоговой ставки отразила как рост уровня цены на нефть, так и увеличение налоговой нагрузки за счет увеличения номинальной ставки.

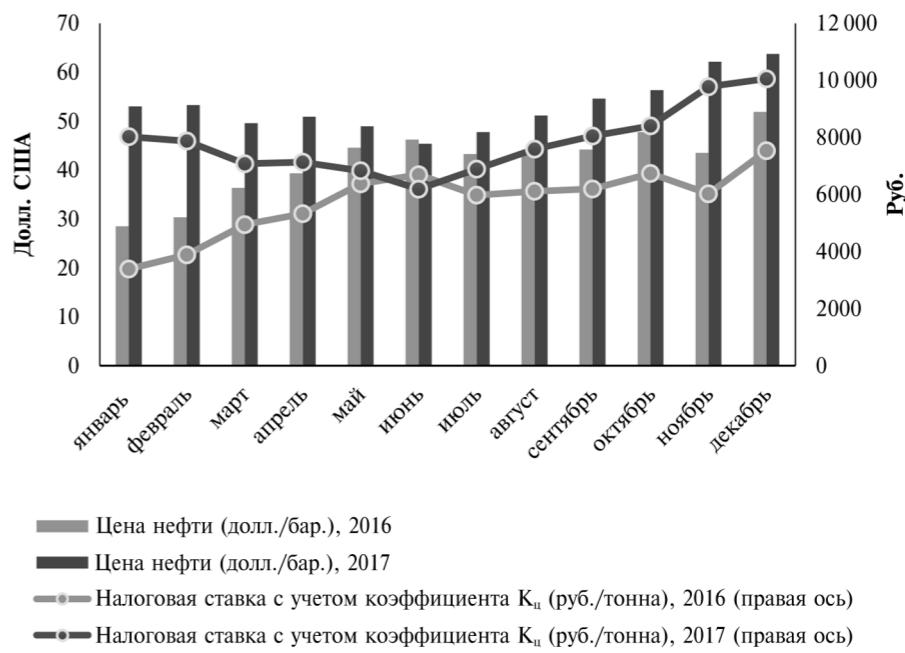
Таким образом, рост доходов консолидированного бюджета РФ в 2017 г. в основном обеспечивался *увеличением нефтегазовых доходов федерального бюджета*.

## Таблица 1

*Структура и динамика доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2016–2017 гг.*

	2016		2017		Темп роста (с поправкой на инфляцию), %
	млрд руб.	% к импогу	млрд руб.	% к импогу	
Доходы бюджета	<b>27 746,7</b>	<b>100,0</b>	<b>30 640,0</b>	<b>100,0</b>	<b>106,5</b>
В том числе:					
налоговые доходы	16308,9	58,8	19277,6	62,9	114,0
страховые взносы на обязательное социальное страхование	6036,6	21,8	6523,9	21,3	104,2
неналоговые и прочие доходы	5401,2	19,5	4838,5	15,8	86,4
Справочно:					
Нефтегазовые доходы	<b>4844,0</b>	<b>17,5</b>	<b>5971,90</b>	<b>19,5</b>	<b>118,9</b>
В том числе:					
налог на добчу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	2830,0	10,2	4021,58	13,1	137,0
вывозные таможенные пошлины на нефть сырью	1030,8	3,7	976,16	3,2	91,3
вывозные таможенные пошлины на газ природный	536,5	1,9	576,24	1,9	103,6
вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти	446,8	1,6	397,93	1,3	85,9

*Источник:* Федеральное казначейство. URL: <http://www.roskazna.ru>; Росстат. URL: <http://www.gks.ru>



## Расходы консолидированного бюджета в 2017 году

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов также выросли, превысив темпы роста валового внутреннего продукта (далее — ВВП) и потребительских цен. Отчасти — это результат мультипликационного эффекта от роста цен на нефть, приводящего к увеличению прибыли организаций, так или иначе связанных с нефтедобычей и переработкой, повышению доходов отдельных слоев населения. Согласно данным Росстата, на фоне снижения реальных доходов населения среднемесячная начисленная заработка работников в 2017 г. росла, на 3,4% превысив аналогичный показатель 2016 г. (в сопоставимых ценах). Вероятно, это и обеспечило рост поступлений страховых взносов на обязательное социальное страхование, который составил 4,2% в реальном выражении.

Колебания внешней конъюнктуры, как и в предыдущие годы, с большей амплитудой отражаются на доходах федерального бюджета. При повышении цен на углеводороды федеральный бюджет получает основной выигрыш, а при снижении цен — основные потери. Данный механизм, таким образом, может выполнять функции автоматического стабилизатора. В периоды повышения цен он способен предотвращать формирование избыточных средств и, как следствие, осуществление избыточных расходов в регионах; в периоды снижения цен — защищать бюджеты субъектов РФ от резкого сокращения доходной части. Следует отметить, что данная логика верна, если бюджеты субфеде-

рального уровня несут основную нагрузку по финансированию расходных обязательств. По отдельным видам расходов это действительно так, в частности, по расходам на жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение. Однако в целом федеральный бюджет обеспечивает более 50% расходов консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов (т.е. с учетом пенсионных выплат). И хотя консолидированные бюджеты субъектов РФ защищены от колебаний нефтегазовых доходов, сформированный бюджетный механизм, как представляется, не способствует экономическому росту и развитию регионов.

Чтобы обосновать данный вывод, рассмотрим динамику и структуру расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, начав с анализа структуры и динамики расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2017 г. (см. табл. 2).

Таблица 2

**Структура и динамика расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2017 г.**

	Млрд руб.	Доля в общей сумме расходов, в %	Темп роста (с поправкой на инфляцию), в %
Расходы — всего	31 989,1	100,0	99,9
Общегосударственные вопросы	1952,6	6,1	101,8
Национальная оборона	2854,2	8,9	72,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2034,1	6,4	97,5
Национальная экономика	4332,0	13,5	107,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	1209,9	3,8	117,5
Охрана окружающей среды	116,3	0,4	133,5
Образование	3264,2	10,2	101,4
Культура, кинематография	492,9	1,5	112,4
Здравоохранение	2821,0	8,8	87,1
Социальная политика	11 615,9	36,3	106,9
Физическая культура и спорт	327,0	1,0	120,2
Средства массовой информации	127,3	0,4	102,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	841,8	2,6	105,2
Дефицит	-1349,1	—	—

Как следует из таблицы 2, расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов составили почти 32 трлн руб., что (в сопоставимых ценах) почти соответствует уровню предыдущего года. Основной вклад в рост расходов был обеспечен следующими статьями: социальная политика (расходы выросли на 11,4%), национальная экономика (прирост расходов составил 10,7%), образование (расходы по статье выросли на 3,7%). В совокупности доля расходов по данным статьям в общей сумме расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов составляет 60,1%. В 2016 г. совокупная доля данного вида расходов составила 57%. За счет столь высокого удельного веса рост по перечисленным статьям расходов обеспечил 3,4 процентного пункта прироста итоговой суммы расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Значительный прирост в реальном выражении наблюдается в отношении расходов на охрану окружающей среды — более 33%, физическую культуру и спорт — около 20%, обслуживание государственного и муниципального долга — около 5,2%. Однако доля этих расходов в общей сумме незначительна — 4,0%, что обеспечило лишь 0,4 процентного пункта прироста общей суммы расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Остальные статьи бюджета в 2017 г. сокращались и в номинальном, и в реальном выражении. За счет высокого удельного веса и значительных темпов отрицательного прироста сокращение расходов на национальную оборону полностью нивелировало прирост по вышеупомянутым статьям бюджетных расходов. Кроме того, свой вклад в сокращение расходов бюджета (в сопоставимых ценах) внесло падение расходов на здравоохранение и национальную безопасность и правоохранительную деятельность.

Политика бюджетной экономии, которую финансовые власти обосновывают замедлением экономического роста, методично проводится в последние годы. Это приводит к тому, что доходы бюджетов планируются исходя из консервативных оценок, а расходы, соответственно, сокращаются или растут меньшими темпами.

**Характер бюджетно-налоговой политики России в 2014–2017 гг.**

Обратимся к анализу расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за период 2014–2017 гг.<sup>1</sup>

Как показано в таблице 3, расходы бюджетной системы РФ (в ценах 2014 г.) к 2017 г. составили 93,1% от уровня 2014 г., несмотря на то, что их номинальный объем увеличился.

В таблице 3 расходы бюджета сгруппированы несколько иначе, чем согласно бюджетной классификации. Здесь выделены расходы в соответствии с критерием их экономического влияния.

<sup>1</sup> Данный период соответствует новой волне спада российской экономики после реакции на мировой финансовый кризис 2007–2008 гг.

Таблица 3

**Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в 2014–2017 гг.**

	В текущих ценах, млрд руб.				Темпы роста к 2014 г., в %		
	2014	2015	2016	2017	2015	2016	2017
<b>Расходы</b>	<b>27 215,9</b>	<b>29 307,8</b>	<b>30 888,8</b>	<b>31 989,1</b>	<b>93,2</b>	<b>93,2</b>	<b>93,1</b>
Оборона, безопасность и управление	6190,5	6972,5	7532,5	6722,7	97,5	100,0	86,0
Экономика и инфраструктура	5665,2	4880,0	5002,3	5669,2	74,6	72,5	79,3
Фундаментальная наука	122,5	121,1	106,4	118,2	85,6	71,4	76,4
Социальная политика	8408,5	10 055,4	10 479,2	11 615,9	103,5	102,4	109,4
Человеческий капитал	6303,9	6617,8	6996,5	7021,3	90,9	91,2	88,2
Обслуживание госдолга	525,4	660,9	771,8	841,8	108,9	120,7	126,9

Так, расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и безопасность, а также общегосударственные вопросы (за исключением расходов на фундаментальные научные исследования) выделены в один блок — **оборона, безопасность и управление**.

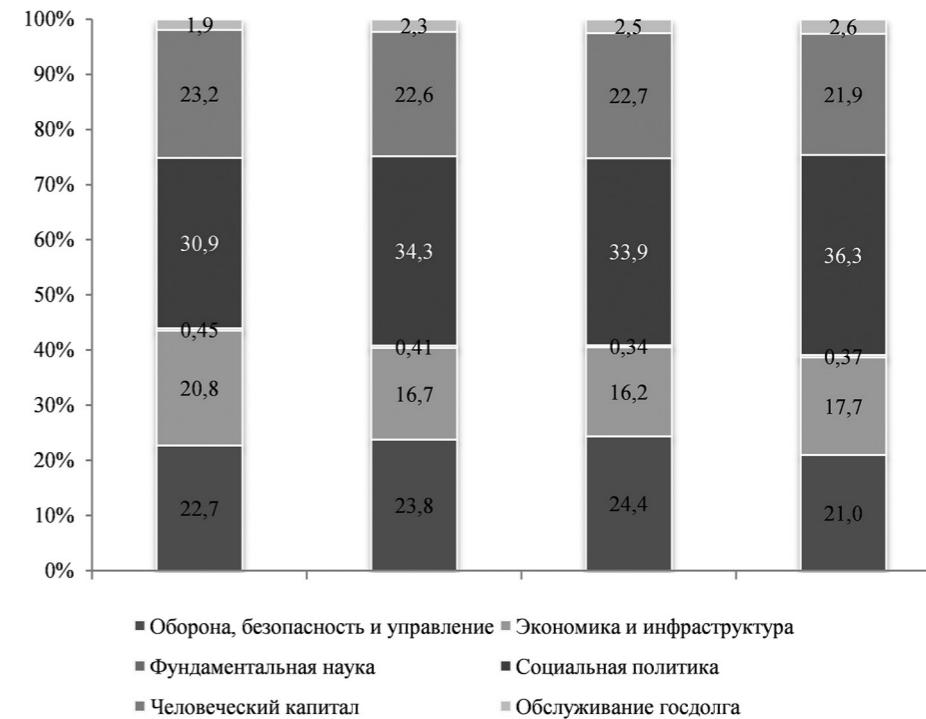
Из данных таблицы 3 следует, что эти расходы сокращались в реальном выражении, хотя номинально сумма расходов на оборону, безопасность и управленческие функции в 2017 г. превышает аналогичный показатель 2014 г. Доля этих расходов впервые уменьшилась и составила 21% от общей суммы расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов (см. рис. 2).

#### Следующий блок расходов — **экономика и инфраструктура**.

В него включены расходы на национальную экономику и жилищно-коммунальное хозяйство, т.е. виды расходов, традиционно считающиеся инвестиционными. Эффект от их увеличения должен проявляться через рост инвестиций в основные средства, увеличение выпуска товаров и услуг, повышение спроса со стороны производителей. Фактически динамика расходов данного блока служит индикатором проведения промышленной политики. Как следует из таблицы 3, расходы на экономику и инфраструктуру сокращались как в номинальном, так и в реальном выражении. В 2017 г. по данному направлению расходы бюджетов выросли, однако с учетом инфляции они составили лишь 79,3% от уровня 2014 г. Рисунок 2 показывает, что доля этих расходов сократилась в сравнении с 2014 г. и составила 17,7%.

В блок расходов на **фундаментальную науку** вошли только статьи из раздела «Общегосударственные вопросы», включающие расходы исключительно на фундаментальные научные исследования.

Расходы на науку играют особую роль в экономике. Современные теории экономического роста свидетельствуют, что только научно-технический прогресс служит фактором роста благосостояния населения.



**Рис. 2. Структура расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, в %**

Поскольку вложения в науку, особенно фундаментальную, подвержены высоким рискам, то частных инвестиций в данную сферу может оказаться недостаточно. Государственное финансирование фундаментальной науки способно решить эту проблему, обеспечив базу для прикладных исследований и разработок и, как следствие, базу для интенсивного экономического роста. В условиях рентоориентированной экономики и экстенсивного роста, возможности которого, очевидно, исчерпаны, расходы на фундаментальную науку — это основные инвестиции в будущее развитие России.

Тем не менее расходы на фундаментальную науку сокращаются. В 2017 г. величина этих расходов номинально ниже, чем в 2014 г., а с учетом инфляции сокращение расходов за 3 прошедших года составило около 24%. При этом доля расходов на фундаментальную науку в общей сумме расходов бюджета не превышает 1% и продолжает снижаться: если в 2014 г. она составляла 0,45%, то в 2017 г. — 0,37% (см. рис. 2).

Расходы на **социальную политику** — основная статья расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Их доля уверенно превышает 30% и растет. По итогам 2017 г. расходы на социальную политику составили 36,3% расходов. Несмотря на политику экономии бюджетных средств, данный вид расходов не подвержен сокращениям. В 2017 г. расходы на социальную политику выросли на 9,4% в сравнении с 2014 г. (в сопоставимых ценах). Даже в 2016 г., когда

Правительство пошло на жесткое сокращение бюджетных расходов, расходы на социальную политику незначительно, но росли.

С точки зрения влияния на экономику расходы на социальную политику (в основном включающие в себя трансферты) относятся к текущим тратам, которые не оказывают непосредственного влияния на ВВП. Увеличение трансфертов может расширить потребительский спрос и повысить доходы продавцов. Однако если увеличение располагаемого дохода за счет выплаты трансфертов приводит к росту расходов на импорт и/или росту сбережений, то их мультипликативный эффект окажется незначительным.

В рамках проводимой политики рост расходов на социальную политику во многом *носит популистский характер* и зачастую не приводит к соответствующему повышению уровня жизни социально незащищенных слоев населения.

В отличие от расходов на социальную политику следующий блок расходов — инвестиции в **человеческий капитал** (расходы на здравоохранение, образование, культуру, спорт, охрану окружающей среды) — оказывает долгосрочное воздействие на экономику.

Расходы на социальную политику и инвестиции в человеческий капитал тесно взаимосвязаны. Если социальная политика в основном решает текущие задачи, то инвестиции в человеческий капитал создают вектор долгосрочного развития, который в конечном итоге способствует либо увеличению социальных расходов в будущем, либо их снижению. Это, безусловно, серьезная социально-экономическая, политическая и этическая проблема: чему дать приоритет — текущим потребностям или развитию? Судя по данным *рисунка 2*, Правительство год от года *ориентируется на текущие потребности*, поэтому доля расходов на социальную политику растет, а *доля инвестиций в человеческий капитал снижается*. Если в 2014 г. доля инвестиций в человеческий капитал составляла 23,2%, то в 2017 г. — уже 21,9%. Из *таблицы 3* следует, что в реальном выражении расходы данного блока сократились на 11,8%, хотя в номинальном выражении сумма превысила показатель 2014 г.

Сокращение (в реальном выражении) вложений в фундаментальную науку и человеческий капитал означает *консервацию текущей диспропорциональной структуры российской экономики*, а в перспективе ближайших лет — *потерю возможностей для перехода к модели интенсивного роста*. Таким образом, бюджетно-налоговая политика не просто повторяет имеющуюся модель экономического развития страны, но и закрепляет ее.

Последний блок расходов — расходы на **обслуживание госдолга** (государственного и муниципального).

В связи с дефицитным исполнением консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов начиная с 2009 г. и исчерпанием Резервного фонда происходит увеличение заимствований на внутреннем рынке. Это неизбежно привело к *росту расходов на обслуживание формирующегося долга*. С поправкой на инфляцию эти расходы к 2017 г. выросли на 26,9% (см. *табл. 3*), а их доля в общей сумме расходов увеличилась с 1,9 до 2,6% (см. *рис. 2*).

Данный рост становится серьезной экономической проблемой в случае, если ставка процента, отражающая стоимость долга, превышает темпы экономического роста, а возможности для финансирования дефицита бюджета за счет сеньоража (дохода, получаемого от наращивания денежной массы государством) исчерпаны [2; 3]. Именно по этой причине долги развитых стран стали нарастать начиная с 1980-х гг., хотя политика, предполагающая значительные дефициты бюджетов, проводилась с 1950-х годов. *Рисунок 3* иллюстрирует разрыв между стоимостью долга и экономическим ростом в России<sup>2</sup>. Стоимость долга на *рисунке 3* представлена процентной ставкой по 10-летним облигациям Правительства, а экономический рост — приростом индекса промышленного производства.



*Рис. 3. Ставка процента по государственным 10-летним облигациям и прирост индекса промышленного производства*

Средняя ставка по государственным облигациям за 2017 г. составила около 9% (10% в 2016 г.). Однако, даже несмотря на некоторое снижение ставки, связанное, прежде всего со смягчением денежно-кредитной политики, стоимость государственного долга на 8—9 процентных пунктов превышает темпы роста промышленности. А в отдельные месяцы, как видно из *рисунка 3*, промышленное производство показывало спад относительно предыдущего периода.

<sup>2</sup> Данные Росстата. URL: <http://www.gks.ru>; данные ОЭСР. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00052-en>

*Рисунок 3* содержит данные только за 2016 и 2017 гг., но в предыдущие годы ситуация выглядела не лучше. Даже в периоды относительно высоких темпов экономического роста (до 2008 г.) высокий уровень инфляции, борьба с которой осуществлялась преимущественно мерами жесткой денежно-кредитной политики, стоимость размещения государственного долга превышала прирост доходов в экономике. Безусловно, в благоприятные периоды федеральный бюджет не испытывал потребности в заимствованиях с целью финансирования текущего дефицита. Однако даже тогда многие субъекты РФ сталкивались с необходимостью осуществлять заимствования на открытом рынке.

За счет концентрации нефтегазовых доходов на федеральном уровне дефицит федерального бюджета предполагалось финансировать в основном за счет средств Стабилизационного, а в последствии — Резервного фонда. Такой механизм автоматической стабилизации циклического поступления доходов позволял *отчасти компенсировать снижение доходов бюджетов субъектов РФ и внебюджетных фондов*. После кризиса 2008 г., когда снижение темпов роста стало очевидным, Правительство РФ поставило задачу развития внутреннего рынка заимствований. Предполагалось, что накопление резервных средств, сформированных за счет избыточных нефтегазовых доходов, станет позитивным сигналом для частных инвесторов и побудит их покупать государственные облигации. Цель политики государственных заимствований на фоне финансирования дефицита за счет Резервного фонда состояла в том, чтобы *обеспечить государственные облигации устойчивым спросом*. Инвесторы должны были привыкнуть к наличию надежного финансового инструмента в виде государственных ценных бумаг (в отличие от негативного опыта 1996—1998 гг.), что привело бы к росту спроса на них и, как следствие, снизило стоимость размещения государственных облигаций.

В 2011—2013 гг. ежегодно планировался дефицит федерального бюджета и осуществлялся необходимый объем заимствований. Несмотря на то, что поступления нефтегазовых доходов год от года превышали запланированные уровни, план по заимствованиям продолжал реализовываться. Итогом стало возобновление отчислений в Резервный фонд. В результате *регулярно формировался бюджетный излишек*, включающий в себя незапланированный профицит федерального бюджета (или дефицит намного меньше планового показателя) и средства от продажи гособлигаций. Значительная часть этого избытка реализовалась в форме прироста остатков по счетам бюджета, часть которых направлялась на приобретение иностранной валюты. Таким образом, заемные средства фактически сберегались.

Так, в 2011 г. заимствования превысили 1 трлн руб., и одновременно профицит бюджета составил более 400 млрд руб. По расчетам вместе с прочими поступлениями избыток федерального бюджета составил более 1,8 трлн руб. Также в 2014 г., несмотря на фактический дефицит федерального бюджета в 334 млрд руб., внутренние заимствования превысили 1 трлн руб., а остатки по счетам — 3,5 трлн руб. (хотя последнее обстоятельство может быть в основном обусловлено положительной курсовой

свой разницей по средствам суверенных фондов, связанной с резким обесценением рубля в конце 2014 г.).

Однако уже в 2015 г. Резервный фонд становится основным источником финансирования растущего дефицита федерального бюджета, а к концу 2017 г. средства Резервного фонда были полностью исчерпаны. Теперь избыточные нефтегазовые доходы будут перечисляться в Фонд национального благосостояния, средства которого могут быть использованы на финансирование дефицита федерального бюджета и на софинансирование пенсионных накоплений.

Таким образом, *задача, поставленная Правительством РФ, не была решена*. Стоимость заимствований (см. *рис. 3*) на внутреннем рынке остается почти такой же высокой, как и в начале 2010-х годов, а темпы роста экономики близки к нулю. Попытки задействовать значительные сбережения населения, переключив домашние хозяйства с покупки валюты на приобретение государственных облигаций с защитой от инфляции, пока не принесли положительного результата.

Анализ доходной и расходной части консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов показывает, что бюджетно-налоговая политика, проводимая в последние годы, носит, скорее, *сдерживающий характер*. Падение реальных доходов населения свидетельствует о низкой эффективности социальной политики, в связи с чем даже рост социальных расходов нельзя рассматривать как инструмент смягчения текущей экономической ситуации.

Несмотря на опережающий рост доходов бюджета (он также пре-взошел планируемые значения), и консолидированный, и федеральный бюджет по итогам 2017 г. были сведены с дефицитом. Дефицит консолидированного бюджета составил 1349 млрд руб. (1,5% ВВП), что в 2 раза ниже уровня дефицита, полученного в 2016 г. При этом дефицит федерального бюджета составил 1331,4 млрд руб., что сказалось на итоговой сумме дефицита консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Вновь чрезмерно консервативные прогнозы нефтегазовых доходов обеспечили «страховку» федеральному бюджету. Но можно ли рассматривать фактический дефицит, полученный по итогам 2017 г., как индикатор осуществления Правительством РФ стимулирующей бюджетно-налоговой политики?

Вначале обратимся к экономической теории.

#### **Теория и мировая практика финансовой консолидации**

В экономической теории характер бюджетно-налоговой политики (является она сдерживающей или стимулирующей), как правило, оценивается по состоянию структурного сальдо бюджета, которое не учитывает циклических колебаний доходов и расходов бюджета, вызванных циклическими колебаниями ВВП. Эмпирически структурная компонента временного ряда вычисляется с использованием различных статистических фильтров. Циклические колебания оцениваются как разница между фактическими и структурными значениями переменной.

Проведенный нами анализ [4] показал, что формально бюджетно-налоговая политика России с 2001 по 2011 г. включительно характеризовалась как сдерживающая, поскольку формировался структурный профицит. Начиная с 2011 г. расчеты показывают, что в бюджетной системе формируется не только фактический, но и структурный дефицит консолидированного бюджета РФ и бюджетов внебюджетных фондов.

В российской практике бюджетно-налоговой политики изъятие нефтегазовых сверхдоходов с помощью формирования суворенных фондов можно рассматривать как *политику прогрессивной финансовой консолидации*, целью которой являлось создание бюджетного избытка.

Необходимость обращения к политике финансовой консолидации часто провозглашается в последние годы, особенно на фоне долгового кризиса в Европейском союзе. Однако данное направление политики характерно для ряда развитых стран с конца 1980-х годов, когда ограничения по размеру дефицита и государственного долга относительно ВВП становятся одними из основных показателей эффективности проводимой политики. В условиях кризиса сбалансированность бюджета нарушается, в первую очередь из-за действия встроенных (автоматических) стабилизаторов. Осуществление мер по стимулированию экономической активности в периоды спада неизбежно приводит к непропорциональному росту расходов и образованию дефицита выше предполагаемых уровней. В условиях замедления экономического роста и проведения жесткой денежно-кредитной политики в целях борьбы с инфляцией происходит стремительное наращивание государственного долга. Сочетание данных факторов и породило идею финансовой консолидации. При этом финансовая консолидация существенно ограничивает принятие решений властями, поскольку требует сокращения расходов. В условиях подъема деловой активности это не создает проблем. Но в период экономического спада возможности по проведению стимулирующей политики резко ограничиваются. В результате бюджетно-налоговая политика носит контрциклический характер в периоды подъема деловой активности и проциклический — в периоды спада [5]. Иными словами, вне зависимости от экономической динамики проводится сдерживающая бюджетно-налоговая политика.

Следует особо остановиться на политике финансовой консолидации, поскольку вопрос о характере и построении бюджетно-налоговой политики остается дискуссионным и менее исследованным, чем, например, вопрос о денежно-кредитной политике. В отношении бюджетно-налоговой политики пока нет однозначного мнения [6]. Должна ли она быть основана на жестких правилах или гибко меняться в зависимости от деловой конъюнктуры? Следует ли проводить про- или контрциклическую бюджетно-налоговую политику? Должна ли бюджетно-налоговая политика ставить перед собой цель экономического роста или обеспечивать стабильность, сглаживая краткосрочные колебания?

Наращивание госдолга на фоне замедления темпов экономического роста и всплеска инфляции в 1970-х годах способствовало формированию новой политики, подкрепленной разработками сторонников теории рациональных ожиданий, — политики финансовой консолида-

ции. С 1980-х годов бюджетно-налоговая политика в развитых странах в большей или меньшей степени стала следовать принципу экономии. Главными показателями стали размер дефицита бюджета и уровень государственного долга к ВВП.

В 1990-е годы появляется модифицированная политика — политика прогрессивной финансовой консолидации, результатом которой становится создание дополнительной финансовой емкости<sup>3</sup>, под которой понимается вероятный уровень реализации имеющегося финансово-гого потенциала в ходе осуществления финансовой консолидации [7]. А эффективность прогрессивной финансовой консолидации определяется размером финансовой емкости, созданной в процессе реализации данной политики.

Следовательно, режим экономии, который является неизбежным этапом финансовой консолидации, носит временный характер. А значит, бюджетно-налоговая политика, проводимая впоследствии, не должна ограничиваться предыдущими решениями, принятыми исходя из идей экономии и обеспечения сбалансированного бюджета. Создание финансовой емкости, таким образом, должно позволять в будущем проводить стимулирующую политику, не ограничивая власти необходимостью снижать операционный дефицит бюджета.

Однако, как доказано в исследовании L. Haffert и Ph. Mehrtens [7], страны, проводившие политику финансовой консолидации в целях наращивания финансового потенциала, не торопились отказываться от режима консолидации.

Режим экономии, финансовой консолидации, обеспечения сбалансированного бюджета требует серьезных институциональных изменений в системе управления общественными финансами. Сюда включаются смена политической парадигмы, направлений бюджетно-налоговой политики и переструктурирование многих институтов. В частности, в условиях длительной экономии вся государственная политика начинает рассматриваться в первую очередь с точки зрения эффективности бюджетных расходов. Само по себе это требует реформирования системы бюджетирования, бюджетного учета и контроля за исполнением планов. При этом цель повышения эффективности расходов начинает превалировать над потребностью в долгосрочных инициативах, в жертву приносятся долгосрочные инвестиции, которые имеют высокие риски реализации и требуют отвлечения текущих расходов.

Одновременно с этим меняется и налоговая система.

Так, в развитых странах все чаще наблюдается повышение нагрузки по косвенным налогам, что приводит к снижению прогрессивности налоговой системы, к росту доходного и имущественного расслоения населения. При этом снижаются ставки по подоходным налогам, а целый ряд социально-значимых льгот отменяется.

Итак, цель реализации идеи прогрессивной консолидации состоит в том, чтобы бюджетный излишек впоследствии позволял проводить

<sup>3</sup> В литературе предлагается понятие «финансовый потенциал» для описания потенциально доступных бюджетных средств, которые можно направить на поставленные цели без нарушения финансовой или экономической стабильности.

стимулирующую политику за счет увеличения расходов или снижения налогового бремени. Рассмотрим в этом контексте бюджетно-налоговую политику, проводимую в России, с точки зрения политики прогрессивной финансовой консолидации.

#### **Дефицит бюджета и его финансирование в условиях замедления экономического роста**

Позиция российских властей в отношении суверенных фондов заключалась в том, чтобы иметь возможность финансировать дефицит бюджета в случае воздействия внешних шоков на экономику, т.е. в случае циклического падения доходов. В таблице 4 сведены рассчитанные значения потенциальных объемов бюджетного излишка, сформированного в благоприятные периоды.

Таблица 4

#### **Первичный и структурный профицит и чистое кредитование государственного сектора**

	Год начала	Год окончания	Среднее значение за период, в % ВВП
Первичный профицит	1999	2009	5,23
	2011	2012	1,18
Чистое кредитование	2000	2008	4,24
	2011	2012	0,91
Структурный профицит	2000	2008	3,92
	2011	2012	0,84
	2014	2014	0,06

Источник: рассчитано на основе данных World Economic Outlook Database/IMF, 2017. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (дата обращения: 10.11.2017).

В течение 10 лет (с 1999 по 2009 г.) первичный профицит (сальдо бюджета без учета расходов на выплату процентов по обслуживанию долга) консолидированного бюджета составлял в среднем более 5% ВВП. Устойчивый профицит позволил государственному сектору с 2000 по 2008 г. оставаться чистым кредитором для других секторов на финансовом рынке. Указанный период характеризовался структурным профицитом консолидированного бюджета РФ.

Как было сказано ранее, структурный профицит характеризует бюджетно-налоговую политику как сдерживающую. Однако расчет тренда, которому подвержено изменение сальдо консолидированного бюджета, проводится в соответствии с определенной статистико-математической методикой. Интерпретация результата носит экономический характер, но это не означает, что математический расчет верно отражает действи-

тельно наблюдаемое экономическое явление. Можно предположить, что формирование структурного профицита — это результат циклических колебаний бюджетных доходов [4], но он не отражает тот уровень сальдо бюджета, который мог бы возникнуть в условиях полной эффективной загрузки производственных мощностей в российской экономике.

В 2011—2012 гг. восстановление цен на сырую нефть привело к росту доходов свыше запланированного уровня. Как следствие, расчеты показали образование первичного и структурного профицита бюджета. Таким образом, циклическая зависимость сальдо федерального бюджета подтвердилась. Благоприятная внешняя конъюнктура вновь позволила государству выступить в роли чистого кредитора остальных секторов экономики. Однако прежде всего — иностранного сектора, поскольку бюджетный избыток был использован для накопления средств на счетах бюджета (в частности, в виде пополнения Резервного фонда). Отметим, что доля бюджетного излишка, использованного в виде размещения средств на счетах бюджетной системы, составила около 90% (более 1,6 трлн руб.) [8]. Следовательно, государственный сектор остался чистым кредитором остального мира.

Таблица 5

#### **Первичный и структурный дефицит и чистое заимствование государственным сектором**

	Год начала	Год окончания	Среднее значение за период, в % ВВП
Первичный дефицит	1998	1998	3,14
	2009	2010	4,53
	2013	2017	1,88
Чистое заимствование	1998	1999	5,49
	2009	2010	4,53
	2013	2017	2,28
Структурный дефицит	1999	1999	3,14
	2009	2010	3,94
	2013	2013	1,32
	2015	2017	2,42

Источник: рассчитано на основе данных World Economic Outlook Database/IMF, 2017. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (дата обращения: 10.11.2017).

В 1998—2017 гг. первичный дефицит по расчетам наблюдался:

- в 1998 г.;
- в 2009—2010 гг.;
- начиная с 2013 г. по настоящее время.

Дефицит 1998 г. был вызван, с одной стороны, циклическим спадом, с другой — накопленными последствиями рыночной трансформации.

В 2009–2010 гг. формирование первичного дефицита также следует объяснить циклическим спадом и проводимой контрциклической политикой. Как показано в *таблице 5*, первичный дефицит в данный период лишь ненамного превышал структурный дефицит. Учитывая низкий удельный вес процентных расходов консолидированного бюджета РФ относительно ВВП, можно сделать вывод, что циклическая компонента дефицита также была незначительна. Из этого следует, что *основной причиной формирования высоких значений бюджетного дефицита* являлось образование структурного дефицита за счет целенаправленного снижения налогового бремени и повышения бюджетных расходов. Таким образом, бюджетно-налоговая политика в 2009–2010 гг. носила выраженный стимулирующий характер.

Очередной этап снижения цен на нефть начинается в 2013 г. Его результат — циклическое падение бюджетных доходов. Законом о федеральном бюджете регулярно утверждается дефицит бюджета и источники его покрытия. Несмотря на консервативные оценки, используемые для прогнозирования бюджетных доходов, федеральный и, как следствие, консолидированный бюджет сводятся с дефицитом. Соответственно, образуется первичный дефицит бюджета, в результате чего государственный сектор становится чистым заемщиком. Хотя основным источником покрытия дефицита федерального бюджета оставались средства Резервного фонда, правительство начинает заимствования на финансовом рынке. Вследствие этого растут государственный долг (с 11,5 до 17,4% ВВП)<sup>4</sup> и расходы на выплату процентов.

Следует заметить, что расчетная величина структурного сальдо в этот период также находится в области отрицательных значений. Исключение составляет только 2014 г., когда наряду с первичным дефицитом сформировался структурный профицит бюджета. Формально следует сделать вывод о том, что в 2015–2017 гг. Правительство проводило стимулирующую бюджетно-налоговую политику. Однако это не соответствует действительности. Как представляется, данный эффект *связан со структурными изменениями доходных поступлений*, вызванными высокой степенью зависимости доходов консолидированного бюджета от цен на углеводороды. Слом тренда привел к изменению структуры поступлений, поскольку доля нефтегазовых доходов бюджета в 2014–2016 гг. снижалась.

Риски сокращения нефтегазовых доходов уже не могли покрываться за счет средств Резервного фонда, поэтому Правительство объявило курс на финансовую консолидацию. В настоящее время политика финансовой консолидации реализуется посредством снижения расходов и внедрения мер, направленных на повышение их эффективности. Кроме того, постепенно увеличивается фискальная нагрузка (причем в основном за счет неналоговых платежей), принимаются меры по повышению результативности налогового администрирования. Очевидно, что механизмы, стимулирующие экономическое развитие, в рамках такой политики *либо не предусматриваются, либо заведомо неэффективны*.

<sup>4</sup> Рассчитано на основе данных World Economic Outlook Database/IMF, 2017. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (дата обращения: 10.11.2017).

В ходе эмпирического анализа было выявлено, что в большей степени структурный профицит консолидированного бюджета соответствует структурной компоненте темпов роста ВВП. Это можно интерпретировать следующим образом. Сальдо консолидированного бюджета изменилось в ответ на смену тренда ВВП и циклические колебания деловой активности.

Таким образом, бюджетно-налоговая политика в основном остается пассивной, подстраиваясь под общекономические тенденции, чем, в свою очередь, влияет на деловую активность в стране. В результате не только шоковые, но и любые изменения мировой рыночной конъюнктуры, касающиеся сырьевых товаров (в первую очередь углеводородов), оказывают заметное влияние на динамику ВВП и, как следствие, — показатели бюджета. Однако его расходная часть также не играет активной самостоятельной роли, поскольку *господствует идея о недопущении высоких значений бюджетного дефицита*, и расходы продолжают сокращаться, отдавая перспективы структурных изменений и повышения уровня благосостояния населения в длительном периоде.

\* \* \*

Анализ итогов бюджетно-налоговой политики 2017 г. и сопоставление их с тенденциями предыдущих периодов позволяет сделать два вывода.

Первый вывод. Текущая бюджетно-налоговая политика закрепляет сложившуюся за последние 13 лет практику проведения проциклической политики, характерной в большей мере для развивающихся, а не для развитых стран.

Осмотрительная бюджетная политика в благоприятные периоды и политика финансовой консолидации в период спада деловой активности формирует бюджетный излишек. Формирование этого излишка не препятствует наращиванию бюджетных расходов в благоприятные периоды. В дальнейшем излишек средств используется на финансирование текущих дефицитов. Любые незапланированные поступления нефтегазовых доходов изымаются для пополнения суверенных фондов с целью будущего финансирования дефицита. Таким образом, бюджетный излишек используется только в качестве финансирования бюджетного дефицита, причем возникающего не вследствие увеличения инвестиционных расходов бюджета (на образование, здравоохранение, национальную экономику, науку и т.д.), а в результате очередного не предвиденного сокращения нефтегазовых доходов.

Второй вывод. Если изъятие нефтегазовых сверхдоходов посредством суверенных фондов направлено на создание бюджетного избытка (финансовой емкости) с целью реализации стимулирующей политики по увеличению расходов (в особенности инвестиционного характера) и/или снижению налоговой нагрузки на предприятия и низкоходные слои населения, то такую политику можно было бы характеризовать как прогрессивную финансовую консолидацию.

Однако это так. Политика финансового правительства в отношении суверенных фондов сводилась к тому, чтобы иметь возможность финансировать дефицит бюджета при воздействии внешних шоков на экономику, т.е. в случае циклического падения доходов.

А потому сегодня в России суверенные фонды не являются в полной мере инструментами автоматической стабилизации в целях проведения политики прогрессивной финансовой консолидации.

Третий вывод. Государственный долг РФ относительно ВВП (особенно в сравнении с развитыми странами) незначителен. Однако реальная ставка процента растет в результате проведения жесткой денежно-кредитной политики и снижения инфляции, а темпы экономического роста невелики.

Таким образом, наращивание расходов по обслуживанию государственного долга (хотя дефицит федерального бюджета до конца 2017 г. практически полностью финансировался за счет средств Резервного фонда) свидетельствует о том, что в российских условиях государственные заимствования даже на внутреннем рынке неэффективны и грозят наращиванием долга в будущем.

#### Список литературы

1. Социально-экономическое положение России / Росстат. М., 2017. № 12.
- C. 6. URL: <http://www.gks.ru>
2. Пекарский С.Э. Взаимодействие денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики и устойчивость государственного долга: дисс. ... канд. экон. наук. по спец-ти 08.00.01 и 08.00.13. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
3. Romer D. Advanced macroeconomics. 2nd ed. N.Y., 2001. P. 532.
4. Букина И.С., Лыкова Л.Н. Формирование бюджетно-налоговой политики России в условиях внешних шоков // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 6. С. 52–65.
5. Perry G., Suescún R., Servén L. Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence? IDB Publications, 2008.
6. Breunig C., Busemeyer M.R. Fiscal Austerity and the Trade-off between Public Investment and Social Spending // Journal of European Public Policy. 2012. № 19 (6). P. 921–938.
7. Haffert L., Mehrtens Ph. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity / MPIfG Discussion Paper 13/16, Köln, December 2013.
8. Букина И.С. Парадоксы финансовой политики в России // Федерализм. 2014. № 2. С. 25–34.

#### THE PRIORITIES OF THE BUDGET AND TAX POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2017

*While economic growth slows down, the requirements to the implementation of economic policy are rising. In particular, this concerns budget and tax policy, since budget indicators are sensitive to the fluctuations of business activity. The article considers the results of the budget and tax policy in 2017, which is characterized with a certain revival of business activity and, as a result, an improvement in the situation with both the federal budget and*

*the consolidated budgets of the subjects of the Federation. Nevertheless, as it's shown in the research, the budget and tax policy, pursued in recent years, doesn't contribute to economic growth. In the work the analysis is carried out from the point of view of the policy of progressive fiscal consolidation. It's shown that the accumulation of funds in sovereign funds under conditions of Russia doesn't become an instrument of such an approach, but serves only to finance operational deficits, which are formed not at the expense of increasing investment expenditures of the budget, but at the expense of increasing current expenditures. The article also analyzes the conditions, under which the borrowings grow and, consequently, grow the costs of servicing the public debt. Despite the low level of public debt relative to GDP, a high level of interest rates together with low rates of economic growth facilitate the accelerated escalating of the debt and create restrictions for pursuing a stimulating policy in the future.*

**Keywords:** budget, budget and tax policy, government debt, interest rate, expenditures, fiscal consolidation

JEL: H30, H50, H62, H63

Дата поступления — 16.03.2018 г.

#### БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт  
экономики Российской академии наук / 117218, г. Москва, Нахимовский  
проспект, д. 32.  
e-mail: bis.email@gmail.ru

#### BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), leading scientific researcher;  
Federal State budgetary Institute of Science Institute of Economics of the  
Russian Academy of Sciences / 117218, Moscow, Nakhimovsky Av., 32.  
e-mail: bis.email@gmail.ru

#### Для цитирования

Букина И. Приоритеты бюджетно-налоговой политики Российской Федерации в 2017 году // Федерализм. 2018. № 1. С. 42–61.