

Р. В. Ткаченко*

Бюджетная политика Российской Федерации в 2014—2017 годах: от рецессии экономики к ее восстановлению

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению ряда проблем, связанных с современной бюджетной политикой Российской Федерации. В статье раскрыты понятие и значение бюджетной политики в механизме финансовой деятельности государства, решен вопрос о соотношении понятия «финансовая политика» и «бюджетная политика». На основе проведенного исследования официальных документов (аналитических отчетов, статей) различных международных организаций (Международный валютный фонд, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития) в работе анализируются основные направления бюджетной политики Российской Федерации в период с 2014 по 2017 г., хронологически выделяются периоды существенного падения национальной экономики (2014—2015 гг.) и ее восстановления (2016—2017 гг.). Основываясь на прогнозе социально-экономического развития России, данного в отчетах международных финансовых институтов и документах Министерства экономического развития РФ, в статье исследуются тренды развития экономики России и меры правового воздействия государства на экономические процессы, обеспечивающие это развитие. В ходе проведенного исследования сопоставлены действия Правительства РФ, направленные на регулирование и стабилизацию национальной экономики в условиях кризиса, и результаты примененной государством бюджетной политики, проведена их оценка на основе анализа имеющейся статистической информации. Автором сделан общий вывод об эффективности бюджетной политики России в кризисный период и о возрастающем значении регулирующей функции финансов в системе прямых и обратных связей финансовой деятельности государства.

Ключевые слова: экономический кризис, функции финансов, бюджетная политика, рост экономики, прямые и обратные связи, финансы, финансовое право, финансовая деятельность, финансовая политика.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.88.3.061-067

В государстве финансы выполняют три основные функции: распределительную, контрольную и регулируемую. При этом следует отметить, что на современном этапе экономического развития Российской Федерации значе-

ние последней функции многократно возросло. Стимулирование развития экономики государства в целом и отдельных отраслей национального хозяйства в частности является одним из основных направлений финансовой политики государства.

© Ткаченко Р. В., 2018

* Ткаченко Роман Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

kfp@msal.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Публичные интересы России наиболее эффективно обеспечиваются за счет правового воздействия государства на хозяйственные процессы именно через финансовую систему страны. Соответственно, урегулированная нормами финансового права стабильная система фондов денежных средств (и прежде всего государственных, централизованных фондов) является залогом преодоления кризисных экономических явлений, что стало особенно актуально в России в последние несколько лет.

По мнению М. В. Романовского, финансовая политика включает в себя бюджетную, налоговую, денежную, кредитную, ценовую и таможенную политику¹. Бюджет, его доходы и расходы выступают ключевым компонентом национальной экономики. Государственный бюджет — важнейший инструмент достижения финансовой политики государства².

Бюджетная политика, являясь основным элементом финансовой политики Российской Федерации, представляет собой урегулированную финансовым законодательством деятельность уполномоченных органов государственной власти по определению основных источников и количественных параметров формирования доходов, основных направлений расходов бюджетов бюджетной системы России, обеспечению сбалансированности бюджетной системы, управлению государственным долгом и межбюджетными отношениями³. Как уже указывалось ранее, бюджетная политика подразумевает воздействие государства на уровень деловой активности посредством изменения государственных расходов и налогообложения, обеспе-

чивает необходимый уровень национального дохода, направлена против неблагоприятных изменений экономической конъюнктуры (например, безработицы).

Поскольку бюджетная система служит материальной основой осуществления государством своих функций, в особенности социального характера, основными целями бюджетной политики являются поддержание стабильного роста ВВП и противодействие кризисным и инфляционным процессам для обеспечения в конечном итоге высокой степени занятости человеческих ресурсов.

Как справедливо отмечала профессор О. Н. Горбунова, в финансах и финансовом праве тесно, системно переплетаются экономические и правовые явления⁴.

В настоящей статье речь пойдет в основном о экономических явлениях и фактах, сопутствующих кризису в российской экономике 2014—2017 гг. Именно прямое управляющее воздействие органов государственной власти Российской Федерации на показывающие регресс экономические процессы, результатом которого стали общее преодоление рецессии и стабилизация бюджетной сферы, позволяет нам с оптимизмом смотреть в будущее.

С последним тезисом солидарны практически все международные финансовые институты, консультанты, анализирующие глобальные процессы в мировой макроэкономике, такие как Европейский банк реконструкции и развития, Международный валютный фонд и Всемирный банк. Данные, содержащиеся в исследованиях указанных международных организаций⁵, положены в основу настоящей статьи.

¹ Финансы : учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М. : Перспектива ; Юрайт, 2000. С. 114.

² Финансовое право : учебник / К. С. Бельский, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева [и др.] ; отв. ред. С. В. Запольский. М., 2011. С. 140—141.

³ Ковалева Т. М., Барулин С. В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учебное пособие. М. : КноРус, 2005. С. 91—92.

⁴ Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. ... д-ра юрид. наук в виде научного доклада. М., 1996. С. 13.

⁵ См., например: Доклад об экономике России. Долгий путь к восстановлению экономики. № 35. Апрель 2016 г. // URL:http://rusipoteca.ru/files/analytics/worldbank/ekonomika_rossii_35.pdf ; Russia economic report: from recession to recovery. 37. May 2017 // URL:<http://www.worldbank.org/en/country/russia/publication/rer>.

Итак, в 2014 г. в экономике России началась глубокая рецессия. Причины негативных тенденций в национальной хозяйственной системе, пожалуй, известны всем: резкое падение мировых цен на нефть и введение секторальных экономических санкций, объектом которых стали крупнейшие российские компании, предприниматели и политические деятели. Одновременно государство было вынуждено наращивать военные расходы и выделять дополнительные финансовые ресурсы на инфраструктурные проекты, в том числе связанные с включением в Российскую Федерацию нового субъекта — Республики Крым.

В итоге органам государственной власти РФ при принятии решений по формированию приоритетов бюджетной политики пришлось исходить из следующих макроэкономических показателей и факторов.

В 2015 г. реальный ВВП упал по сравнению с 2014 г. на 5,1 %. Значительную долю в этом падении заняло снижение объема и выручки от экспортных и импортных операций. Объем импорта упал более чем на одну четверть (на 25,7 %).

Поскольку наибольший удельный вес во внешнеторговых операциях Российской Федерации традиционно имеют нефтегазовые сделки, представляет огромный интерес следующая статистика, демонстрирующая, как снижение баланса внешнеторгового счета сказалось на доходах бюджетной системы России. Известно, что доля нефтегазовых доходов⁶ в доходной части федерального бюджета на протяжении продолжительного периода времени составляет около 40 %. В 2015 г. реальные нефтегазовые доходы бюджетов бюджетной системы России снизились на 21,2 %.

При этом федеральный бюджет в 2014—2015 гг. был вынужден увеличивать расходы на приоритетные направления жизнедеятельности

государства. В 2015 г. расходы федерального бюджета на оборону увеличились на 18,8 %, а расходы на социальный сектор возросли на 14,4 % по отношению к аналогичным показателям в 2014 г.

В целом дефицит консолидированного бюджета в 2015 г. составил невероятную величину — 3,5 % ВВП. Увеличивающиеся расходы на оборону и снижающиеся нефтегазовые доходы дали эффект шестикратного роста дефицита федерального бюджета (с 0,4 % от ВВП в 2014 г. до 2,4 % от ВВП в 2015 г.).

Острая необходимость в дополнительных источниках финансирования огромного бюджетного дефицита истощила средства Резервного фонда, размер которого к концу 2015 г. составлял 46 млрд долл. США (вместо 87 млрд долл. США в 2014 г.).

Несбалансированность бюджетов бюджетной системы особенно остро сказалась на субъектах РФ. Фактически были заморожены все непервоочередные региональные программы. Долг регионов федеральному бюджету вырос в среднем до 3,3 % от расходной части региональных бюджетов. За полтора года, с середины 2014 г., общий объем бюджетных кредитов региональных бюджетов из федерального бюджета увеличился более чем в 5 раз, с 161 млрд руб. до 808,7 млрд руб. в абсолютном выражении. Слабость и отсутствие дополнительных источников финансирования дефицита местных бюджетов приобрели в 2014 г. статус одной из основных проблем финансовой системы страны.

Неустойчивость бюджетной сферы, снижение внешнеторгового оборота, политика двухсторонних санкций привели к значительному снижению деловой активности и оттоку инвестиций из России.

Девальвация рубля по отношению к доллару США составила в 2014—2015 гг. более чем 50 %, что, в свою очередь, привело к резкому

⁶ Согласно п. 1. ст. 96.6 БК РФ к нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

росту цен на импортные товары. На реальное снижение доходов население отреагировало существенным снижением потребления, особенно непродовольственных товаров. И даже несмотря на это индекс роста продовольственных цен в феврале — марте 2015 г. доходил до рекордных 23 % в годовом эквиваленте. Уровень инфляции в 2015 г. составил 15,6 %.

Количество безработных в стране выросло до 4,1 млн человек. Причем 30 % из них — это долговременно (более года) остающиеся без работы.

Более 13,4 % россиян (около 20 млн человек) жили за чертой бедности (ниже прожиточного минимума).

Описанные вызовы вынудили Правительство РФ в 2014—2015 гг. существенно скорректировать свою бюджетную политику. Федеральный бюджет на 2016 г., утвержденный Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ, был сверстан без планового периода (впервые с 2008 г.).

Причина перехода на годовой горизонт планирования — неустойчивость нефтегазовых доходов в условиях высокой зависимости доходной части бюджета от деятельности нефтегазового сектора. Смягчение подобного рода зависимости возможно только при условии качественного изменения структуры экономики за счет развития конкурентоспособности и поддержки несырьевых отраслей экономики⁷.

В условиях нарастающего бюджетного дефицита государство в 2015 г. было намерено получить дополнительные источники его финансирования от приватизации государственных корпораций. Одним из элементов новой бюджетной политики стало повышение лимитов государственных заимствований как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

Консолидация бюджетных расходов в федеральном бюджете 2016 г., концентрация на

национальных приоритетах и общегосударственных проектах, сокращение аппарата чиновников, как и устранение дублирующих функций, прежде всего в области государственного контроля, были выбраны в качестве основы движения к сбалансированности бюджетов бюджетной системы России.

В налоговой системе государство гарантировало предпринимателям и инвесторам стабильные правила игры и зафиксировало действующие налоговые условия вплоть до 2018 г.⁸

Наконец, главным элементом бюджетной и финансовой политики Российской Федерации стало инфляционное таргетирование Банка России⁹. Другими составляющими структурных макроэкономических реформ 2014—2017 гг. явились отказ от политики управления валютным курсом и переход к его свободному плаванию, а также полноценное введение механизма, снижающего влияние волатильности цен на нефть на внутреннюю экономику с одновременной адаптацией бюджета к низким ценам на нефть и введением бюджетного правила с ценой отсека 40 долл. США за баррель (в ценах 2017 г.).

Результатом претворяемой в жизнь новой бюджетной политики Российской Федерации явилось восстановление национальной экономики в 2016—2017 гг. Начиная с 2017 г. наблюдается устойчивый рост ВВП. Если в 2016 г. экономика все еще демонстрировала общий спад (на 0,2 %), то первое полугодие 2017 г. ознаменовалось ее ростом на 0,7 %. Предварительная оценка роста ВВП за 2017 г. составляет диапазон от 1,4 до 1,8 %. По прогнозу Министерства экономического развития РФ, в 2018 г. российская экономика продемонстрирует ускорение темпов экономического роста, которые сохранятся на уровне около 2 %¹⁰.

Важным фактором, воздействующим на дальнейшую стабилизацию бюджетной сферы и способствующим эффективному управлению

⁷ Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015 г.

⁸ Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г.

⁹ Ключевая ставка, установленная Банком России с декабря 2014 г. по февраль 2015 г. составила 17 %.

¹⁰ Министерство экономического развития Российской Федерации. Картина экономики. Январь 2018 года // URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/08743029-11a8-41e1-8a42-ef3b6824d10a/180115.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=08743029-11a8-41e1-8a42-ef3b6824d10a>.

государственными финансами, стало бюджетное правило 2017 г.¹¹ Одним из наиболее очевидных эффектов введения бюджетного правила стало изменение корреляции валютного курса и цен на нефть. Так, например, с апреля 2017 г. при росте цен на нефть на 25 % номинальный эффективный курс рубля снизился на 8,1 %. Бюджетное правило и валютные интервенции Банка России обеспечили устойчивость финансового рынка, а волатильность обменного курса рубля снижена до многолетних минимумов.

Согласно ст. 96.6 БК РФ при прогнозировании нефтегазовых доходов федерального бюджета используются среднегодовая цена на нефть сырую марки «Юралс», среднегодовая экспортная цена на газ природный и среднегодовой обменный курс доллара США к рублю. При этом под базовой ценой на нефть понимается среднегодовая цена на нефть — 40 долл. США за один баррель в ценах 2017 г., подлежащая ежегодной индексации на 2 % начиная с 2018 г. Базовая экспортная цена на газ поставлена в зависимость от соотношения базовой цены на нефть к прогнозируемой цене на нефть.

Таким образом, начиная с 2018 г. российская экономика при цене нефти в 65—68 долл. США за баррель существует в условиях де-факто 48 долл. США за баррель. Положительная разница между поступившими нефтегазовыми доходами федерального бюджета и нефтегазовыми доходами федерального бюджета, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть, является дополнительными нефтегазовыми доходами федерального бюджета и формирует Фонд национального благосостояния (п. 3 ст. 96.10 БК РФ), т.е. формирует национальные резервы, управляемые в порядке, предусмотренном БК РФ. Учитывая, что Резервный фонд, в конце 2016 г. составил 1,1 % от ВВП, в 2017 г. он был полностью исчерпан на покрытие бюджетного дефицита.

Следствием достигнутой стабильности и прогнозируемости бюджетных показателей стал возврат на трехлетний бюджетный цикл. Федеральный бюджет на 2017 и 2018 гг.¹² утверждались вместе с плановыми периодами.

Устойчивость финансовых рынков и целенаправленное таргетирование инфляционных процессов Банком России привели к появлению другого исторически минимального показателя. Потребительская инфляция по итогам 2017 г. достигла значения 2,5 % в годовом выражении. В 2016 г. аналогичное значение составляло кажушиеся сегодня огромными 7,1 %.

Работа органов государственной власти, направленная на снижение дефицита бюджета в 2017 г., также имеет положительные результаты. Расходы федерального бюджета в 2017 г. были оптимизированы на 2,6 % по сравнению с показателями 2016 г. В 2018—2019 гг. Правительство РФ намерено консолидировать еще 3,6 % расходов федерального бюджета.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», прогнозируемый объем ВВП в 2018 г. составит 97 462,0 млрд руб., прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета — 15 257 805 147,7 тыс. руб., общий объем расходов федерального бюджета — 16 529 198 751,4 тыс. руб., а дефицит федерального бюджета — 1 271 393 603,7 тыс. руб. (1,3 % ВВП).

Несмотря на вышеуказанные показатели, заложенные в основной финансовый документ в 2018 г., специалисты Международного валютного фонда согласны с базовой оценкой Минэкономразвития РФ о том, что экономическая динамика в 2018 г. будет характеризоваться следующими тенденциями:

- 1) инфляция весь год будет находиться ниже отметки в 4 %;

¹¹ Под бюджетным правилом принято понимать элемент бюджетной политики государства, представляющий собой закрепленный в бюджетном законодательстве предельный уровень расходов федерального бюджета, рассчитываемый в зависимости от фиксированной цены на нефть и газ природный.

¹² Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» ; Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

- 2) рост ВВП сохранится на уровне около 2 %;
- 3) федеральный бюджет закончит 2018 г. с профицитом около 1 % ВВП;
- 4) Фонд национального благосостояния прибавит около 50 млрд долл. США.

Таким образом, на примере преодоления государством последствий экономического кризиса 2014—2017 гг., повлекшего за собой существенные изменения в бюджетной политике Российской Федерации, мы можем непосредственно наблюдать ключевую роль финансов в современном государстве и обществе. При помощи финансов осуществляются прямые и обратные связи в государстве, происходит универсальный мониторинг во всей экономике, а также осуществляется стимулирование развития любой хозяйственной деятельности¹³.

Сегодня как реакция на обратную связь — улучшенные бюджетные показатели — в Рос-

сийской Федерации разрабатывается программа последующих изменений в бюджетную политику. Значительное накопление дополнительных нефтегазовых доходов вызвало обсуждение возможности проведения в 2018 г. бюджетного маневра — увеличения бюджетных расходов за счет использования части дополнительных нефтегазовых доходов бюджета для развития отраслей экономики, альтернативных сырьевым секторам. Использование части резервов не будет вызывать никаких сомнений при условии сохранения результатов бюджетной политики, достигнутых в 2016—2017 гг., и, в частности, минимальной инфляции и сбалансированности бюджетной системы.

Впервые за несколько последних лет международные финансовые институты со сдержанным оптимизмом предрекают России дальнейшую финансовую стабильность и экономический рост.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. ... д-ра юрид. наук в виде научного доклада. — М., 1996.
2. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М. : Элит, 2011.
3. Ковалева Т. М., Барулин С. В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учебное пособие. — М. : КноРус, 2005.
4. Финансовое право : учебник / отв. ред. С. В. Запольский. — М., 2011.
5. Финансы : учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. — М., 2000.

Материал поступил в редакцию 12 января 2018 г.

¹³ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М. : Элит, 2011. С. 41.

THE BUDGET POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2014-2017: FROM ECONOMY RECESSION TO ITS RECOVERY

TKACHENKO Roman Vladimirovich — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Financial Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
kfp@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The paper considers a number of problems related to the modern budget policy of the Russian Federation. The paper scrutinizes the concept and significance of the fiscal policy in the mechanism of financial activities of the state, resolves the problem of interrelation between the concepts of “financial policy” and “fiscal policy.” On the basis of the study of official documents (analytical reports, articles) of different international organizations (the International Monetary Fund, the World Bank, the European Bank for Reconstruction and Development) the paper analyzes the main directions of the budgetary policy of the Russian Federation during the period from 2014 to 2017, and chronologically determines the periods of significant decline in the national economy (2014-2015) and its recovery (2016-2017). The paper, based on the forecast of socio-economic development of Russia given in the reports of international financial institutions and the documents of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, examines the trends of the Russian economy development and legal measures taken by the state to influence economic processes supporting this development. In the course of the study, the actions of the Government of the Russian Federation aimed at regulating and stabilizing the national economy under the conditions of the crisis and the results of the budget policy applied by the state were compared. Their evaluation was carried out on the basis of analysis of available statistical data. The author makes a general conclusion concerning the effectiveness of the Russian budgetary policy during the crisis period and the growing impact of the regulatory functions of finance in the system of direct and reverse connections between financial activities of the state.*

Keywords: *economic crisis, functions of finance, budgetary policy, economic growth, direct and reverse connections, finance, financial law, financial activities, financial policy.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Gorbunova O. N. Problemy sovershenstvovaniya osnovnykh finansovo-pravovykh institutov v usloviyax perexoda Rossii k rynku : dis. ... d-ra yurid. nauk v vide nauchnogo doklada. — M., 1996.
2. Gorbunova O. N. Finansovoe pravo i finansovyj monitoring v sovremennoj Rossii. — M. : E'lit, 2011.
3. Kovaleva T. M., Barulin S. V. Byudzhet i byudzhetskaya politika v Rossijskoj Federacii : uchebnoe posobie. — M. : KnoRus, 2005.
4. Finansovoe pravo : uchebnik / otv. red. S. V. Zapol'skij. — M., 2011.
5. Finansy : uchebnik dlya vuzov / pod red. M. V. Romanovskogo, O. V. Vrublevskoj, B. M. Sabanti. — M., 2000.