

УДК 338

БЮДЖЕТНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ И РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ

Дорохина А.В.

Студент 2 курса направления/профиля подготовки 38.03.01 –

Экономика/Бухгалтерский учет, анализ и аудит,

Кубанский Государственный Университет,

Краснодар, Россия

Вылегжанина Е.В.

к.э.н., доцент,

Кубанский Государственный Университет,

Краснодар, Россия

Аннотация

В данной статье рассматривается программа бюджетной консолидации как одно из главных направлений бюджетной политики 2018-2020гг. и антикризисный инструмент, подробно раскрываются ее предпосылки, суть и эффективность. Статья посвящена исследованию стабилизации государственного бюджета, сокращения государственных расходов и повышения их эффективности, а также исследованию зависимости реального курса рубля от волатильности цен на нефть. Особое внимание уделено конструкции бюджетных правил как одному из эффективных инструментов бюджетной политики, а именно: рассмотрены недостатки предыдущих конструкций, определения базовой цены на нефть и на природный газ, а также новый метод расчета предельного объема расходов федерального бюджета. В завершении данной работы подводятся итоги введения новой конструкции бюджетных правил, а также уделено внимание новому закону о Федеральном

бюджете и выяснены его основные особенности и отличия от проектов бюджетов предыдущих периодов.

Ключевые слова: бюджетная консолидация, конструкция бюджетных правил, бюджетная политика, государственный бюджет.

BUDGETARY CONSOLIDATION AND REFORMING OF BUDGETARY RULES

Dorokhina A.V.

*2 end year student of direction/profile of training 38.03.01 – Economic/Accounting,
analysis and audit,*

Kuban State University,

Krasnodar, Russia.

Vylegzhanina E.V.

Candidate of economic Sciences, Associate Professor,

Kuban State University,

Krasnodar, Russia.

Annotation

This article discusses the program of fiscal consolidation as one of the main directions of fiscal policy 2018-2020 and an anti-crisis tool. Its background, nature and effectiveness disclosed in detail. The article is devoted to the study of the stabilization of the state budget, the reduction of government spending and increasing their efficiency, as well as the study of the dependence of the real exchange rate of the ruble on the volatility of oil prices. Particular attention is paid to the construction of budget rules as one of the effective tools of fiscal policy, namely: reviewed the shortcomings of previous structures, the determination of the base price for oil and natural gas, and the new method for calculating the marginal amount of federal spending. At the end of this work, the results of the introduction of a new design of

budgetary rules are summarized, and attention is paid to the new law on the Federal Budget and its main features and differences from the draft budgets of previous periods.

Keywords: budget consolidation, construction of budget rules, budget policy, state budget.

Финансовый кризис в РФ привел к значительному стрессу в сфере государственных финансов. В результате в 2015-2016 годах возрос интерес к бюджетно-фискальной консолидации как антикризисному инструменту.

Отметим, что при этом не существует стандартного определения бюджетной консолидации, хотя этот термин звучит в основных направлениях бюджетно-налоговой политики последних лет. Обычно программы бюджетной консолидации (их часто называют программами жесткой экономии) интерпретируют как систему мер, связанных с существенной корректировкой расходов и доходов бюджетной системы, нацеленную на уменьшение долга или дефицита, наращенного в период кризиса. Эта программа нацелена на переход экономики в равновесие с низкой инфляцией и стоимостью долгосрочного капитала. Обычно она измеряется изменениями в соотношении скорректированного с учетом экономического цикла основного бюджетного баланса и ВВП или в соотношении долга и ВВП.

Мировой опыт реализации программ консолидации показал, что эффективность консолидации возрастает при смещении мер в сторону сокращения государственных расходов, а не при наращивании налоговых доходов, т.к. повышение налогов на домохозяйства снижает личное потребление, количество и качество труда, а повышение корпоративных налогов ведет к снижению инвестиций в основной капитал, и в итоге обе налоговые стратегии ведут к сокращению реального ВВП.

Федеральный бюджет на 2016 год был разработан исходя из цены на нефть марки Urals в \$50 за баррель, при этом в начале года цены на нефть этой марки опустились ниже \$27. Минфин подготовил корректировки бюджета, которые предусматривали 10%-ное сокращение расходов всех министерств и ведомств, за исключением части так называемых защищенных статей. Такое сокращение расходов бюджета было дополнено мерами по увеличению доходов бюджета (ускорение приватизации и повышение эффективности компаний, которые контролируются государством).

Формирование федерального бюджета на 2017-2019 гг. осуществлялось на основе программы фискальной консолидации, предусматривающей постепенное сокращение нефтегазового дефицита (на 2,8пп до 6,6% ВВП в 2019 году). При этом, в соответствии с лучшей мировой практикой, структура этой программы сбалансирована между мерами по увеличению доходов и мерами по оптимизации расходов (в пропорции 1/3 к 2/3), причем меры по мобилизации доходов не предусматривали роста налоговой нагрузки, а были сосредоточены на повышении собираемости и отдачи от государственных активов. Такая структура программы консолидации минимизирует возможные отрицательные последствия в краткосрочной перспективе и способствует ускорению потенциальных темпов роста на среднесрочном горизонте.

При этом важно, чтобы траектория фискальной консолидации была тесно скоординирована с динамикой делового цикла и денежно-кредитной политикой, что позволяет достичь оптимальных результатов. Так, период существенного сжатия частного спроса во 2 полугодии 2014 - 1 полугодии 2016 гг. характеризовался скромными масштабами сокращения дефицита (нефтегазовый дефицит сократился до 9,1% ВВП к 2016 году – всего на 0,7п.п. к уровню 2014 года). С началом восстановительной фазы делового цикла темпы консолидации могут быть увеличены (в среднем до 0,9п.п. ВВП в год в период 2017-2019 годов), что способствует стабилизации инфляционных

ожиданий у целевых ориентиров, расширяя возможности для смягчения денежно-кредитной политики.

В основу программ бюджетно-фискальной консолидации должен быть положен основополагающий принцип, что все расходные обязательства должны финансироваться:

— во-первых, не в ущерб макроэкономической стабильности и предсказуемости;

— во-вторых, в рамках текущей – не низкой для добросовестных налогоплательщиков – налоговой нагрузки. [4]

Такой подход создает стимул для выработки мер с ненулевой суммой, таких как повышение собираемости налогов и отдачи от государственных активов, сокращение неэффективных расходов (как прямых, так и встроенных в структуру налоговой системы). Такие меры не только обеспечивают положительный эффект с фискальной точки зрения, но и способствуют созданию положительных структурных изменений – то есть структурной трансформации экономики.

Отдельный пласт мер в консолидационном пакете направлен на качественное изменение администрирования доходных поступлений и повышение собираемости налогов. Такие меры способствуют наполняемости доходов бюджета и позволяют устранить неравные конкурентные условия, являющиеся одним из факторов, ограничивающих рост производительности труда и сдерживающих процессы модернизации и внедрения инноваций.

Одним из главных направлений бюджетной политики на период 2018-2020гг. было обозначено завершение программы бюджетной консолидации, которая должна снизить величину расходов государственного бюджета с 16,9 трлн руб. в 2017 году до 16,5 трлн руб. в 2018 г. и 16,4 трлн руб. в 2019 г. [2]

В рамках реализации программ повышения эффективности бюджетных расходов и в целях повышения долгосрочной сбалансированности и

устойчивости бюджетной системы установлены правила определения предельного объема расходов федерального бюджета. Была разработана новая конструкция бюджетных правил, направленная на уменьшение воздействия динамики цен на нефть на внутренние экономические показатели, такие как реальный курс рубля, инфляцию, долгосрочные процентные ставки, государственные расходы и т.д., и, как следствие, к стабильности и устойчивости экономики, ликвидации бюджетных дисбалансов, устранению препятствий для расширения потенциала экономического развития.

Россия, как один из самых крупных мировых экспортеров энергетических и сырьевых ресурсов, традиционно высоко зависима от динамики цен на мировых рынках сырья. Весомые колебания цен на нефть могут серьезно влиять на темпы экономического роста и устойчивость бюджета, инфляцию, процентные ставки, курсовые соотношения и т.д. Одинаково опасны как кратковременные колебания ценовой конъюнктуры, так и суперциклы – затяжные периоды роста или падения цен. Чтобы избежать неприятных последствий, конструкция макроэкономической политики в сырьевых странах должна обладать соответствующим механизмом, который бы защищал внутреннюю экономику от волатильности конъюнктурных доходов. И это бюджетные правила.

Суть бюджетных правил состоит в следующем: они устанавливают определенный уровень цен для нефтегазовой экономики таким образом, что динамика цен на мировых рынках перестает ощутимо влиять на внутренние макроэкономические условия.

В России бюджетные правила были введены в 2004 году, после чего были изменены два раза: в 2008 г. и с завершением периода приостановки их действия в 2013 г. Бюджетные правила, существовавшие до приостановки на 2016 г., безусловно, способствовали обеспечению устойчивости бюджетной системы, но они не позволяли, как требуется, обеспечить сокращение

отрицательного влияния изменчивости цен на нефть на прогнозируемость экономических условий и устойчивость бюджета. На то были следующие причины:

1. Проциклический характер базовой цены на нефть.

Базовая цена на нефть, рассчитанная по способу средней величины за последние 10 лет, носит проциклический характер. Усредненные за 10 лет значения обеспечивают сглаживание среднесрочных отклонений от тренда, но при этом с лагом повторяют долгосрочные суперциклы.

2. Излишняя гибкость.

Предыдущий механизм допускал возмещение из суверенных фондов утрату не только нефтегазовых, но и «выпадающих» нефтегазовых доходов и поступлений от заимствований и приватизации. Это способствовало не только соответствующему снижению в достижении основной цели, но и создавало предрасположение к завышению прогнозов

3. Отсутствие необходимой взаимосвязи между бюджетной, валютной и денежно-кредитной политиками.

Неполная и несвоевременная стерилизация валютных интервенций влечет нестабильность основных макроэкономических и денежно-кредитных условий, создает негативные последствия для финансового сектора и повышает уровень неопределенности в экономике.

Кроме того, непостоянство реального курса рубля за последние 15 лет в России в отличие от динамики валют сырьевых стран с эффективным бюджетным механизмом явно указывает нам на несовершенство предшествующих конструкций. [3]

Федеральным законом от 29 июля 2017 года N 262-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета" была установлена новая измененная усовершенствованная конструкция бюджетных правил. [6]

Из документа мы видим, что базовая цена на нефть марки Urals фиксируется на уровне 40 долларов за баррель в ценах 2017 г. (с ежегодной индексацией с 2018 г. на 2%). А под базовой экспортной ценой на природный газ понимается значение среднегодовой экспортной цены на природный газ, скорректированное на соотношение базовой цены на нефть к прогнозной.

Предельный объем расходов федерального бюджета стал рассчитываться как сумма базового объема нефтегазовых доходов, объема ненефтегазовых доходов и расходов по обслуживанию долга. Этот способ определения расходов дает возможность обеспечения бездефицитного бюджета на первичном уровне при базовых параметрах.

"Новое бюджетное правило в РФ, которое опирается на фиксированную эталонную цену на нефть, является важной структурной реформой. Наряду с переходом к таргетированию инфляции, бюджетное правило демонстрирует твердую приверженность российских властей углублению макроэкономической стабильности", - считает экономист по России Всемирного Банка Апура Санги.

Итоги внедрения новой конструкции бюджетных правил:

1. Снижение зависимости курсовых колебаний от динамики нефтяных цен.

Осуществление действий по покупке/продаже иностранной валюты в объеме равном дополнительным/выпадающим нефтегазовым доходам дает возможность стерилизовать около 2/3 конъюнктурных потоков валюты по счету текущих операций, связанных с колебаниями нефтяных котировок. Мы видим, что в 2017-2018 гг., несмотря на весомые колебания уровня нефтяных котировок от 43 до 80 долларов за баррель, динамика курса рубля в отношении к доллару США держалась на уровне от 56 до 69 рублей.

2. Снижение зависимости ненефтегазового сектора от цен на нефть.

Ранее в отечественной экономике упрочение рубля в период роста цен на нефть влекло за собой снижение конкурентоспособности промышленных предприятий, а также отечественных сельхозпроизводителей как на внутреннем, так и на внешнем рынках и сопровождалось несоразмерным развитием сектора услуг и наоборот (ослабление рубля в моменты падения цен на нефть порождало усиление конкурентоспособности отечественных предприятий и падению сектора услуг). То есть имела место так называемая голландская болезнь в агрессивном ее проявлении. Таким образом, финансовые результаты практически любой несвязанной с нефтегазовым сектором индустрии находились в прямой зависимости от колебаний цен на нефть. Но в самом нефтегазовом секторе наблюдалась совершенно иная ситуация – его финансовые результаты не зависели от флуктуации нефтяных цен, они стабилизировались благодаря высокой взаимозависимости нефтяных котировок и курсовых соотношений.

Устранить первопричину описанного может снижение зависимости курса рубля от цен на нефть, на что собственно и направлен новый бюджетный механизм. Он также создает благоприятные условия для развития конкурентоспособных ненефтегазовых производств через снижение зависимости их финансовых результатов от нефтяных цен и локализации влияния нефтяных шоков в нефтегазовом секторе.

3. Снижение зависимости сберегательного поведения населения от волатильности нефтяных котировок и образование устойчивой пассивной базы банковского рычага в национальной валюте;

4. Снижение зависимости государственных финансов от динамики цен на нефть.

Цена на нефть, уравнивающая федеральный бюджет на первичном уровне (т.е. до исполнения обязательств по обслуживанию государственного долга) в 2018 году установилась на уровне менее 50 \$ за баррель, который

можно назвать одним из самых низких среди крупных стран-экспортеров углеводородного сырья. А нефтегазовый дефицит федерального бюджета по итогам 2018 года составил 6,6% ВВП, тогда как несколько лет назад он составлял около 10,0%.

Закон о федеральном бюджете на 2019 – 2021 годы открывает качественно новый этап российской бюджетной политики. [5]

В предыдущие несколько лет во главу угла ставилось достижение бюджетной консолидации и сбалансированности бюджета при низких ценах на нефть, для чего был внедрен новый механизм бюджетного правила. Главное отличие бюджета на предстоящую трехлетку 2019-2021 годов – появление 12 национальных проектов и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры как инструментов для достижения стратегических целей развития, обозначенных в Указе Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года. [1]

Библиографический список:

1. "Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" (утв. Минфином России). — Режим доступа — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308390/ (Дата обращения 07.04.2019)

2. "Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов" (утв. Минфином России). — Режим доступа — URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119695 (Дата обращения 07.04.2019)

3. Остапенко В.М. Бюджетная консолидация как антикризисная мера: мировой опыт и уроки для России/ В.М. Остапенко // Устойчивое развитие: общество и экономика: международн. науч. конференция. – Санкт-Петербург — 2016. — С.231-239 — Режим доступа — URL:

http://vseup.ru/static/files/Ustoychivoe_razvitiye_2016.pdf (Дата обращения 08.04.2019)

4. Соколов И.А. Бюджетные реформы в России: меры бюджетной консолидации и повышения эффективности бюджетных расходов/ И.А. Соколов. — 2015. — С.2-6 — Режим доступа — URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/8_russia_country-case-19-01-2015-final_rus-45x.pdf (Дата обращения 08.04.2019)

5. Федеральный закон от 29.11.2018 N 459-ФЗ "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов". — Режим доступа — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312362/ (Дата обращения 08.04.2019)

6. Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета». — Режим доступа — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221192/ (Дата обращения 08.04.2019)

Оригинальность 80%