



## АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

УДК 336.02

# БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

**ПОЛЯКОВА ОЛЬГА АЛЕКСАНДРОВНА,**

*кандидат экономических наук, доцент, первый заместитель декана финансово-экономического факультета, Финансовый университет, Москва, Россия*

**E-mail:** OPolyakova@fa.ru

**АЛАНДАРОВ РОМАН АЛЕКСЕЕВИЧ,**

*кандидат экономических наук, заместитель декана по учебной и воспитательной работе финансово-экономического факультета, Финансовый университет, Москва, Россия*

**E-mail:** RAAlandarov@fa.ru

### АННОТАЦИЯ

В условиях кризисных явлений роль бюджетной политики любого государства возрастает, поскольку именно в сфере государственных и муниципальных финансов, как правило, находится тот ресурс, который позволяет дать импульс экономике, вызвать ее оживление.

Для Российской Федерации это направление особенно важное, поскольку в настоящее время отечественная экономика столкнулась с рядом внешних и внутренних вызовов. Спад производства, усилившаяся спекуляция на валютном рынке, ослабление курса рубля, которое привело к подорожанию импортной продукции, санкции в отношении ряда российских компаний и банков – все это заставляет государство более активно вмешиваться в хозяйственные процессы, усиливать государственное регулирование экономики.

Действующие нормы бюджетного и налогового законодательства содержат ряд упущений, особенно заметных в период стагнации. Мероприятия в сфере бюджетного процесса, запланированные на среднесрочную перспективу еще до наступления кризисных явлений, на сегодняшний день требуют корректировки. В связи с этим особенно важно проанализировать основные тенденции в изменении подходов к регулированию бюджетной сферы. Мировая практика показала, что одна из наиболее важных и сложных проблем, встающих перед органами государственной власти в период кризиса, – это необходимость оптимизации ряда государственных расходов, отказа от расходов, ориентированных на достижение меньших результатов, либо перенос таких расходов на будущие периоды. С другой стороны, большая часть расходов бюджетов связана с выполнением государством своих конституционных обязательств перед гражданами.

В этой связи важно проанализировать предлагаемые Правительством меры антикризисной бюджетной политики Российской Федерации.

В статье рассмотрены предпосылки проведения антикризисных мероприятий в сфере бюджетной политики, инструменты их реализации, сформулированы предложения по внесению изменений в действующее бюджетное законодательство Российской Федерации, а также отражены необходимые корректировки в проводимой бюджетной стратегии.

**Ключевые слова:** бюджетная политика; антикризисный план; оптимизация расходов бюджетов; бюджетное законодательство; налоги.

# BUDGETARY POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN CONDITIONS OF ECONOMIC UNCERTAINTY

**OLGA A. POLYAKOVA,**

*PhD (Economics), Associate Professor, Deputy Dean of the Finance and Economics Faculty,  
Financial University, Moscow, Russia*

*E-mail: OPolyakova@fa.ru*

**ROMAN A. ALANDAROV,**

*PhD (Economics), Deputy Dean for academic and educational work of the Faculty of Finance and Economics,  
Financial University, Moscow, Russia*

*E-mail: RAAlandarov@fa.ru*

## ABSTRACT

In crisis conditions the role of fiscal policy of any state increases because, as a rule, it is the sphere of state and municipal finances that provides a resource which enables to give an impetus to the economic revival. At present, this area is particularly important for the Russian Federation as the domestic economy has faced numerous internal and external challenges. Such factors as the decline in production, increased speculation on the foreign exchange market, the weakening of the ruble which has led to higher prices for imports, sanctions against a number of Russian companies and banks make the state more actively intervene in economic processes and strengthen state regulation of the economy. Current rules of budgetary and tax legislation contain some shortcomings which are especially conspicuous in the period of stagnation. Mid-term measures scheduled in the budgetary area before the crisis should be updated. In this connection, it is particularly important to analyze the main trends in the approaches to the management in budgetary sphere. The world experience has shown that one of the most important and difficult problems facing public authorities in times of crisis is the need to optimize government spending: to cancel or to postpone spending aimed at minor results. On the other hand, a large part of budgetary expenses is associated with the government's constitutional responsibilities towards its citizens. In this regard, it is important to analyze the measures formulated by the Russian government in its anti-crisis budgetary policy. The article describes the preconditions for carrying out anti-crisis measures in the budgetary policy area as well as implementation tools. The authors put forward proposals for amendments to be introduced in the current budgetary legislation of the Russian Federation as well as the necessary adjustments of the budget strategy.

**Keywords:** budgetary policy; crisis management plan; optimization of budget spending; budgetary legislation; taxes.

**П**роводимая бюджетная политика Российской Федерации в условиях экономической нестабильности на сегодняшний день столкнулась с трудностями. Актуальной проблемой в настоящее время является вопрос пересмотра старых макроэкономических прогнозов по формированию федерального бюджета. Рассчитанный исходя из прогнозируемой цены на нефть около 100 долл. за баррель при курсе 37,7 руб. за доллар, прежний план требует корректировки. По данным Министерства финансов Российской Федерации, на данный момент темпы экономического роста не просто снизились, а

вышли в отрицательную зону. При этом прогнозируемый уровень инфляции в 2015 г. может составить вместо планируемых 5,5% около 12–16%, а федеральный бюджет — недополучить 2,7 трлн руб. из-за снижения цен на энергоносители.

Многие экономисты сравнивают текущую ситуацию в Российской Федерации с кризисом 2008 г. Тогда, несмотря на спад производства и снижение деловой активности, Правительством Российской Федерации были приняты меры по поддержке занятости населения и недопущению банкротства крупных организаций-работодателей. Кроме того, была

проиндексирована оплата труда, повышены пенсии, а темп роста ВВП составил около 11–12%. В то же время бюджетные резервы были израсходованы недостаточно эффективно, и это повлияло на снижение фактических темпов роста экономики по сравнению с потенциальными. Преимущественно только финансовый кризис, имевший место в 2008 г., в настоящее время трансформировался в экономический, при котором наблюдается спад производства, что может повлиять на сложность и продолжительность сегодняшних кризисных явлений [1].

Здесь нельзя не упомянуть и о решениях ряда рейтинговых агентств (например, *Moody's*) о понижении кредитного рейтинга России, которые, безусловно, ограничивают действия инвесторов, предпочитающих вкладывать свои ресурсы в страны с инвестиционным рейтингом. Россия формально снизила свой рейтинг, однако реальные показатели во многом лучше, чем у стран с инвестиционным рейтингом. В таких условиях не стоит резко изменять курс проводимой денежно-кредитной и бюджетной политики, необходимо продолжить работу по формированию жесткого бюджета и реализации денежно-кредитной политики, направленной на снижение инфляции, годовой показатель которой на данный момент равен 16%. Исходя из сказанного выше, требуется совершенствование бюджетного законодательства Российской Федерации и переход к антикризисным мерам, обусловленным сложившейся ситуацией в экономике.

Действующее бюджетное законодательство Российской Федерации имеет ряд недостатков, которые затрудняют дальнейшую реализацию антикризисных шагов Правительства России, поэтому в первую очередь необходимым представляется внесение ряда корректировок в Бюджетный кодекс РФ.

Во-первых, уточнению подлежит понятие «получатель бюджетных средств», обозначенное в ст. 6 Бюджетного кодекса. Так, в настоящее время под получателем бюджетных средств понимается исключительно орган государственной власти, местного самоуправления, управления государственным

внебюджетным фондом или казенное учреждение [2]. При этом из числа получателей де-юре исключены как другие коммерческие и некоммерческие организации (прежде всего бюджетные и автономные учреждения), так и физические лица. Однако фактически все эти лица получают средства из различных бюджетов и, следовательно, логично именовать их «получателями бюджетных средств».

В то же время некоторые из указанных юридических лиц одновременно с тем, что получают бюджетные ассигнования, обладают полномочиями по их дальнейшему распределению и использованию, что требует выделения этих получателей в отдельную группу лиц — администраторов расходов бюджетов, по аналогии с существующими администраторами доходов и источников финансирования дефицита бюджетов. Путаница в понятиях бюджетного законодательства приводит к размыванию формулировок нормативных правовых актов, неясности их трактовки в процессе исполнения. Скажем, при проведении оптимизации расходов по оплате труда и осуществлении социальных выплат работникам государственных учреждений непонятно, какие категории сотрудников подпадают под данное определение, а какие — нет, что, в свою очередь, затрудняет правоприменение ряда норм бюджетного законодательства Российской Федерации.

Антикризисный план, предложенный Правительством Российской Федерации, предполагает выделение около триллиона рублей бюджетных средств для стабилизации финансового положения крупнейших российских банков [3]. Данные средства следует направить в реальный сектор экономики для проведения мероприятий по поддержке импортозамещения и экспорта в различных отраслях несырьевых продуктов, в том числе и технологий [4]. При этом целесообразно возложить на Центральный банк Российской Федерации полномочия по контролю за порядком использования предоставленных финансовых ресурсов коммерческими банками с целью недопущения спекуляции на валютном рынке.

Следующим важным направлением стабилизации экономической ситуации должно

стать сокращение неэффективных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также перенос некоторых расходов по программным мероприятиям на будущее. Необходимо подчеркнуть, что под сокращением расходов не следует понимать отказ государства от исполнения своих расходных обязательств. Например, говоря о расходах на национальную оборону, можно отметить, что Президентом Российской Федерации была поставлена задача к 2020 г. на 70% обеспечить российскую армию новым вооружением [5]. Поэтому перевооружение армии остается и по сей день важной задачей внешней политики России. Существует крупная государственная программа, предусматривающая осуществление расходов федерального бюджета на национальную оборону в размере приблизительно 40% общего объема расходов федерального бюджета. В сегодняшних условиях часть из этих расходов необходимо сократить или перенести в другие сектора. Однако такое сокращение не должно сказаться на обороноспособности страны.

К числу расходов, которые предполагается сократить в первую очередь, относится оплата труда государственных гражданских служащих — сотрудников Администрации Президента России, аппаратов министерств, агентств, служб, а также депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Что касается оплаты труда государственных служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих, перед ними поставлена задача сократить темпы роста расходов на оплату труда, включая и заработную плату работников бюджетных и автономных учреждений, поскольку указанная позиция является самой дорогостоящей для регионов нормой. Некоторые регионы настолько увлеклись исполнением майских указов Президента Российской Федерации, что перевыполнили показатели 2014 г. по объемам расходов на оплату труда, а это противоречит не только проводимому антикризисному плану, но и напрямую нарушает бюджетное законодательство Российской Федерации — ст. 130

Бюджетного кодекса Российской Федерации [2]. Так, например, оплата труда врачей, учителей, работников культуры и здравоохранения в некоторых регионах была рассчитана исходя из нормативов 2015 г., определенных еще в мае 2014 г. Поэтому при планировании расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на 2015 г. финансовым органам субъектов не следовало индексировать заработную плату, что обусловило бы сохранение объемов финансового обеспечения расходных обязательств на прежнем уровне.

Стоит подчеркнуть, что антикризисные мероприятия следует ориентировать в основном на оптимизацию расходов бюджетов (см. *таблицу*). При этом не предполагается проводить серьезных налоговых новаций. По словам Президента Российской Федерации, до 2018 г. увеличение налогового бремени на бизнес недопустимо. Исходя из этого, важно не столько рассматривать введение новых налогов, сколько совершенствовать механизм взимания уже имеющихся. Например, возможно введение квартального отчета по налогу на доход физических лиц вместо годового, что важно для субъектов Российской Федерации, в бюджеты которых указаный налог зачисляется исходя из норматива 85%.

Местные бюджеты имеют свои нормативы отчисления в части квотирования контингента по НДФЛ. Закрепленная в Бюджетном кодексе Российской Федерации часть этого налога поступает и в местные бюджеты по нормативам 5 и 10%, установленным для бюджетов муниципального района и поселения соответственно. Кроме того, в соответствии с Налоговым и Бюджетным кодексами Российской Федерации земельный налог поступает в местные бюджеты, как и налог на имущество физических лиц. Следовательно, увеличивать доходы местных бюджетов следует посредством повышения качества администрирования уже имеющихся, а не введения новых налогов или повышения ставок по ним.

Здесь важно упомянуть о еще одном направлении совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации — введении понятия «налоговые расходы бюджета», которые можно определить как

разницу между налоговыми доходами бюджета, получаемыми в условиях отсутствия всех льгот по налогу, и налоговыми доходами, мобилизуемыми в условиях применения льгот. Данное нововведение является актуальным, поскольку любое необоснованное применение льгот по налогам фактически для бюджета является одним из направлений неэффективного расходования средств, что не отвечает требованиям проводимой бюджетной политики.

Также предполагается ввести налоговые поправки по налогу на прибыль организаций для Агентства по страхованию вкладов. Больше прав возможно предоставить субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по снижению налоговой нагрузки на малый бизнес. Речь идет, к примеру, о налоге, взимаемом в связи с применением упрощенной системы налогообложения для малого бизнеса. Снижение ставок в отдельных субъектах Российской Федерации по данному налогу будет способствовать созданию налогового климата, который был бы максимально удобным для бизнеса.

В настоящее время в России достаточно остро стоит проблема поиска «длинных денег». Поэтому важным шагом является сохранение накопительной составляющей трудовой пенсии. Во-первых, это длинный ресурс. Во-вторых, право каждого гражданина выбрать страховую или накопительную составляющую. В-третьих, для граждан есть возможность получения дополнительного дохода от инвестирования средств государственным или негосударственным Пенсионным фондом. Если посмотреть на средне- и долгосрочные перспективы, то доходность в этом случае выше, чем уровень инфляции.

С другой стороны, Пенсионный фонд Российской Федерации не сбалансирован по собственным доходам и расходам, весомая часть его расходов, связанная с пенсионным обеспечением граждан, покрывается за счет трансфертов из федерального бюджета. По своему содержанию эти трансферты близки к дотациям. И при этом в федеральном бюджете средств не хватает. Многие граждане получают большие доходы и к тому

же еще получают пенсию. В такой ситуации возникает проблема обоснованного перераспределения финансовых ресурсов внутри бюджетов бюджетной системы. К примеру, происходит недофинансирование строительства новых дорог и социальных выплат малоимущим гражданам, но при этом осуществляются расходы по выплате пенсий даже тем гражданам, которые имеют большие доходы. Именно поэтому министром труда и социальной защиты Российской Федерации М.А. Топилиным озвучено предложение о целесообразности приостановления выплаты пенсий работающим гражданам, чей годовой доход превышает 1 млн руб. [6] Это позволит снизить дефицитность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, устранив необоснованные расходы, что в дальнейшем создаст потенциал для снижения налогового бремени (см. *таблицу*).

В заключение отметим, что основные мероприятия бюджетной политики Российской Федерации в условиях экономической неопределенности должны быть направлены прежде всего на активизацию структурных изменений в экономике России, недопущение повышения налоговой нагрузки и проведение бюджетной политики по оптимизации расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы.

После кризиса любая экономика обычно начинает «вылечиваться от голландской болезни». Ее суть в том, что в условиях, когда есть моноэкспортер, в данном случае это сырьевые отрасли, национальная валюта укрепляется, и выгодно производить только ту продукцию, которая идет на экспорт. В то же время все остальные товары можно завозить по импорту. В период кризиса цена на нефть падает, происходит ослабление курса. Отрасли «чувствуют неладное». Импорт стал дороже, что привело к его сокращению в России на треть. Кроме того, из-за неблагоприятной ценовой конъюнктуры сократилась и выручка от реализации нефти. Вследствие этого становится более выгодно производить продукцию, скажем, легкой промышленности или сельского хозяйства.

Например, специалисты ОАО «АВТОВАЗ» заявили в связи со снижением цены на отечест-

**Антикризисные мероприятия бюджетной политики Российской Федерации  
в условиях экономической неопределенности**

Направление бюджетной политики	Предлагаемые мероприятия
Совершенствование бюджетного законодательства Российской Федерации	Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в вопросах: 1) уточнения понятия «получатель бюджетных средств»; 2) введения термина «администратор расходов бюджета»; 3) расширения трактовки принципа сбалансированности бюджета; 4) добавления в состав расходов бюджетов налоговых расходов
Улучшение качества администрирования доходов бюджетов бюджетной системы	1) Уточнение состава и порядка предоставления льгот по различным налогам, передача ряда налоговых льгот с федерального на региональный и местный уровень; 2) введение квартального отчета по налогу на доход физических лиц; 3) введение налоговых поправок по налогу на прибыль организаций для Агентства по страхованию вкладов
Оптимизация расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1) Сокращение темпов роста расходов на оплату труда государственных служащих и работников бюджетных и автономных учреждений в ряде регионов в соответствии с требованиями бюджетного законодательства; 2) снижение расходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации по выплате пенсий работающим гражданам, чей годовой доход превышает 1 млн руб.; 3) наделение субъектов Российской Федерации полномочиями самостоятельно определять категории граждан, имеющих право на получение ряда социальных выплат 4) перенос ряда расходов по государственным программам на будущие периоды
Обеспечение устойчивости финансовой системы Российской Федерации	1) Докапитализация российских банков на общую сумму 1 трлн руб. посредством размещения облигаций федерального займа для кредитования реального сектора и развития отечественного рынка высоких технологий; 2) недопущение валютных спекуляций на финансовом рынке и борьба с выводом капитала через офшоры

венные автомобили при пересчете на доллары и, как следствие, увеличением привлекательности для иностранного потребителя о том, что они будут экспортировать больше автомобилей за границу [7]. Сейчас ожидается подъем отраслей, которые должны составить основу экономики: прежде всего легкой промышленности, металлургии. Таким образом, снижение курса рубля привело к созданию потенциала для отраслей, которые могут развиваться и в будущем составить конкуренцию импорту.

Проводимая в настоящее время антикризисная стратегия представляет собой логическое продолжение мероприятий, объявленных Правительством Российской Федерации, по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами. Грамотная реализация антикризисных мероприятий будет способствовать скорейшему преодолению российской экономикой фазы экономического спада и укреплению российских позиций на мировой экономической арене.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Эскиндаров М.А. Экономическая политика России в условиях глобальной турбулентности // Вестник Финансового университета. 2014. № 6. С. 6–9.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».
4. Глазьев С.Ю. Прогрессивные формы международной экономической интеграции // Вестник Финансового университета. 2015. № 1. С. 64–68.
5. Масштабное перевооружение Российской армии завершится к 2020 году // Информационное агентство «ОРУЖИЕ РОССИИ». 2011. Выпуск от 21 декабря.
6. Работающим пенсионерам могут ограничить пенсии при зарплате от 1 млн руб. // Аргументы и факты. 2015. Выпуск от 18 февраля.
7. АвтоВАЗ вдвое увеличит экспорт // Российская газета. 2015. Выпуск от 15 января.

#### REFERENCES

1. *Eskindarov M. A.* Economic policy of Russia in the conditions of global turbulence [Jekonomicheskaja politika Rossii v uslovijah global'noj turbulentnosti] // Bulletin of Financial university — *Bulleten Finansovogo universiteta*. 2014. No. 6. P. 6–9 (In Russ.).
2. Budgetary code of the Russian Federation of 31.07.1998 No. 145-FZ [Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145 FZ] (In Russ.).
3. The order of the Government of the Russian Federation of 27.01.2015 No. 98-r «About the approval of the plan of priority actions for providing a sustainable development of economy and social stability in 2015» [Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 27.01.2015 № 98-r «Ob utverzhdenii plana pervoocherednyh meroprijatij po obespecheniju ustojchivogo razvitija jekonomiki i social'noj stabil'nosti v 2015 godu»] (In Russ.).
4. *Glazyev S. Yu.* Progressive forms of the international economic integration [Progressivnye formy mezhdunarodnoj jekonomicheskoy integracii] // Bulletin of Financial university. 2015. No. 1. P. 64–68 (In Russ.).
5. Large-scale modernization of the Russian army will come to the end by 2020//WEAPON of RUSSIA News agency. 2011. Release of December 21 [Mashtabnoe perevooruzhenie Rossijskoj armii zavershitsja k 2020 godu // Informacionnoe agentstvo «ORUZHIE ROSSII». 2011. Vypusk ot 21 dekabrja] (In Russ.).
6. To the working pensioners can limit pensions at a salary from 1 million rubles [Rabotajushhim pensioneram mogut ogranichit' pensii pri zarplate ot 1 mln rub] //Arguments and the facts. 2015. Release of February 18 (In Russ.).
7. AvtoVAZ will double export // the Russian newspaper. 2015. Release of January 15 [AvtoVAZ vdvoe uvelichit jeksport] (In Russ.).