

ВОПРОСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

АНТИКРИЗИСНАЯ ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ ПОЗИТИВНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

О.И. Пилипенко

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Предложена систематизация основных проблем действующей модели формирования и реализации бюджетно-налоговой политики. Автором определены критерии эффективности бюджетно-налоговой политики как механизма антикризисного воздействия на экономику, бюджетную и банковскую системы в контексте наращивания дефицитов бюджетов всех уровней и корпоративного долга финансовыми и нефинансовыми организациями, обусловивших в целом нарушение макроэкономического равновесия на стадиях кризиса и экономической рецессии.

Ключевые слова: антикризисная фискальная политика, антикризисная монетарная политика, дефицит федерального бюджета, равновесная макроэкономическая теория, неравновесная макроэкономическая теория, позитивная экономическая теория.

Впервые, спустя почти 80 лет, прошедших со времени Великой депрессии, «обвал» котировок на американском финансовом рынке в результате кризиса системы ипотечного кредитования в США обернулся современным глобальным экономическим кризисом, охватившим практически все страны мира. Уже со второй половины 2008 г. и западные, и российские ученые стали говорить о нем как о системном кризисе сложившихся структурных связей в национальных экономических системах с государством в их эпицентре, сопоставимым по своей разрушительной силе с системным кризисом 1929—1933 г.

Формирование антикризисной фискальной политики государства

Центральным институтом, способным изменить в среднесрочной перспективе W-образную или L-образную форму экономического цикла в классическую экономическую депрессию и экономический рост, оказалось государство. Располагая таким мощным механизмом воздействия на национальную экономику и финансы, как денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политика, оно объективно превратилось в единственного экономического агента, который имеет соответствующий

потенциал и административные возможности для поддержания воспроизводственного процесса на стадиях формирования ресурсной базы национальных финансовых и нефинансовых организаций и сбыта товаров, услуг и финансовых продуктов.

В условиях, когда ожидаемый от денежно-кредитной политики антикризисный эффект во всех странах мира, включая Россию, оказался более чем скромным, фундаментальным стал вопрос о контрциклическом потенциале бюджетно-налоговой политики. Высокую научную и практическую значимость эта проблема приобрела в России в связи с серьезным ухудшением состояния национальной экономики в конце 2008 — в 2009 г. и очевидностью в 2011 г. серьезных институциональных (структурных) ограничений на пути выхода страны и глобальной экономики на стабильную траекторию развития.

Традиционно наиболее эффективными считались инструменты денежно-кредитной политики в системе мер по профилактике кризисных явлений в макроэкономике. Однако современный финансовый кризис показал, что монетарное воздействие государства на макроэкономический цикл на стадии кризиса не дал ожидаемых результатов. Подтверждает это падение ВВП России, которое могло бы увеличиться всего на 2 п. п. (до 10%) в случае отсутствия массивной финансовой помощи со стороны монетарных органов власти (по разным оценкам, от 1,5 трлн руб. до $\frac{1}{4}$ ВВП) (1). В связи с этим возможна постановка теоретической проблемы об антикризисном потенциале фискальной политики государства, который в современных условиях проявлялся главным образом в увеличении бюджетных расходов органов власти всех уровней.

Роль налогово-бюджетной политики государства в периоды экономических спадов может быть значительно большей, что имеет серьезную практическую значимость. Отсутствие адекватной теоретической базы трактовки роли государства в аспекте антикризисного потенциала его фискальной политики в условиях, когда финансовый кризис 2008—2009 гг. продемонстрировал ограниченность контрциклической монетарной политики, отрицательно сказывается на перспективах окончательного выхода России из структурного кризиса.

Теоретически бюджетно-налоговая политика может стабилизировать цикл деловой активности двумя общими способами. Один из них заключается в использовании автоматических стабилизаторов, вытекающих из различных элементов налогово-бюджетной системы, которые естественным образом варьируют вместе с изменениями в экономической активности, например, при сокращении выпуска продукции уменьшаются налоговые поступления и увеличиваются выплаты безработным [1]. С другой стороны, дискреционная налогово-бюджетная политика должна предусматривать активную корректировку политики, влияющую на государственные расходы, налоги и трансферты; часто данная политика не связана с соображениями стабилизации.

Автоматические стабилизаторы в силу своего характера оказывают незамедлительное воздействие во время спада. Однако они обычно являются побочным продуктом решения других задач налогово-бюджетной политики. Размер автоматических стабилизаторов обычно связан с размерами государственного сектора. Это позволяет предположить, что увеличение государственного сектора может способствовать уменьшению колебаний выпуска продукции. Однако многие ут-

верждают, что в долгосрочной перспективе более крупный государственный сектор становится тормозом экономического роста.

Поскольку автоматические стабилизаторы часто ограничены по своему масштабу, активное использование дискреционных налогово-бюджетных мер часто представляется как антициклический инструмент. Однако ряд ученых ставит под сомнение способность правительств обеспечивать своевременное принятие мер, а также макроэкономический эффект дискреционных налогово-бюджетных мер и долгосрочные последствия для устойчивости бюджета. По их мнению, дискреционные налогово-бюджетные меры не могут быть достаточно быстро утверждены законодательным органом, особенно если сравнивать с той скоростью, с которой центральный банк может менять ставку интервенции. Следовательно, существует риск того, что бюджетное стимулирование не начнет действовать прежде, чем экономика начнет выходить из спада. Кроме того, как утверждают критики, меры бюджетного стимулирования вряд ли могут быть высокоадресными, напротив, скорее всего, они будут вести к расточительному и искажающему экономическое равновесие расходованию государственных средств, в то время как меры со стороны доходной части бюджета более восприимчивы к давлению, оказываемому заинтересованными группами, а не потребностям экономики. Более того, эти меры вряд ли будут достаточно быстро отменены для сохранения устойчивости бюджета.

Анализ эмпирических данных (рис. 1) позволил заключить, что в странах с формирующимся рынком изменения общего первичного сальдо обычно носят проциклический характер, несмотря на антициклическое воздействие автоматических стабилизаторов. Кроме того, они являются более проциклическими на фазе спада, когда страны с развитой экономикой также испытывают спад, что согласуется с повышением премии за внешнее финансирование. В странах с развитой экономикой изменения первичного сальдо бюджета в среднем носят антициклический характер, что главным образом объясняется действием автоматических стабилизаторов, как показывают изменения циклического сальдо [1]. При этом различия в темпах роста согласуются с уровнем государственного долга: страны, вступая в фазу спада, проводят бюджетное стимулирование и имеют высокий государственный долг, обычно имеют более низкие темпы роста до и после года спада, и рост в них повышается в меньшей степени в год, следующий за проведением бюджетного стимулирования, в то время как страны с высоким долгом, которые проводят ужесточение налогово-бюджетной политики, достигают более сильного повышения экономического роста.

Что касается способов проведения налогово-бюджетной политики, то страны, которые применяли сочетание мер стимулирования со стороны как доходной, так и расходной частей бюджета, испытывали менее сильный спад, чем страны, которые использовали меры только со стороны доходной или расходной части, хотя политика, основанная на мерах со стороны доходной части, обеспечивала более быстрое оживление и более высокие темпы роста в последующие годы. Ужесточение бюджета со стороны расходной части, напротив, вело к более высоким темпам роста в годы, следующие за спадом.

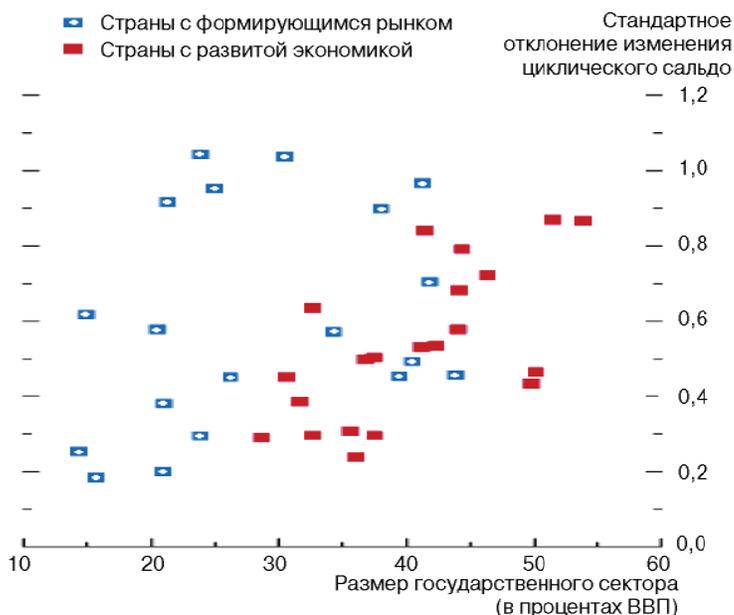


Рис. 1. Волатильность циклического сальдо

Если проанализировать основные результаты с точки зрения реакции реального ВВП на однопроцентный бюджетный стимул при использовании основанного как на эластичности, так и на регрессии показателей бюджетного стимула, то полученные значения показывают воздействие на выпуск продукции в год бюджетной интервенции и три года спустя, причем положительное значение указывает на то, что положительный бюджетный стимул ведет к росту выпуска продукции.

В странах с развитой экономикой мультипликаторы являются статистически значимыми и умеренно положительными: бюджетный стимул в размере одного процентного пункта ведет к повышению роста реального ВВП приблизительно на 0,1% с момента воздействия и к повышению на величину до 0,5% сверх его уровня в год 0 по прошествии трех лет. Это в целом соответствует эффекту, обнаруженному в предыдущих исследованиях с использованием модели структурной векторной авторегрессии, а также исследованиях на конкретных примерах [2].

Итак, если меры политики становятся постоянными и финансируются путем увеличения долга, то значительно более важным становится долгосрочное воздействие на предложение и долг. В случае всех налогово-бюджетных инструментов более высокий долг имеет тенденцию к вытеснению частного выпуска продукции, так как ведет к повышению реальных процентных ставок. Когда происходит постоянное увеличение трансфертов, вне зависимости от краткосрочной адаптации денежно-кредитной политики, реальные процентные ставки повышаются в долгосрочной перспективе, что ведет к сокращению выпуска продукции, или по крайней мере он остается неизменным. С другой стороны, снижение налоговых ставок уменьшает искажения предложения и, таким образом, ведет к постоянному увеличению выпуска продукции, причем это происходит в большей степени при снижении налогов на труд, нежели налогов на потребление. Перманентное снижение налоговых ставок может привести к усилению краткосрочного воздействия в зави-

симости от соотношения между положительным воздействием со стороны предложения и отрицательным воздействием со стороны процентных ставок. Воздействие перманентного повышения государственных инвестиций зависит от того, обеспечат ли эти расходы более высокую норму прибыли, чем предоставление этих ресурсов в распоряжение частных инвесторов.

Моделирование налогово-бюджетной политики в период финансово-экономического кризиса

Воздействию налогово-бюджетной политики на кризисную экономику и поиску ответа на вопрос о том, может ли дискреционная фискальная политика успешно ее стимулировать на фазе спада, посвящено большое количество эмпирических исследований. Полученные оценки различаются как по степени, так и по знаку. Это связано с тем, что остаются нерешенными следующие проблемы [3]:

— любая оценка воздействия изменения политики должна учитывать специфические экономические условия конкретных стран, в которых она проводится;

— бюджетный стимул может достигаться посредством множества различных сочетаний налогов, трансфертов и расходов, и каждый из этих элементов может оказывать неоднозначное воздействие;

— дата, на которую измеряется изменение налогово-бюджетной политики на основе полученных данных, иногда будет отличаться от даты, на которую эта политика становится известной домашним хозяйствам и фирмам;

— меры политики, как и экономическая активность, носят эндогенный характер — они одновременно зависят друг от друга, и поэтому при рассмотрении простых корреляций не всегда можно сразу определить, что первично, а что вторично.

В качестве примера предположим, что общие изменения налогово-бюджетной политики g представлены уравнением

$$g = (\alpha + \beta)y + \eta, \quad (1)$$

где y отражает разрыв между фактическим и потенциальным объемом производства.

Для упрощения g можно представить как величину, отражающую только государственные расходы, и тогда стимулирование происходит только при положительных значениях g .

На состояние экономики реагируют два компонента налогово-бюджетной политики: автоматический компонент, обозначенный как α , и системный дискреционный компонент, обозначенный как β . Непредвиденные дискреционные меры налогово-бюджетной политики обозначим η .

Теперь предположим, что процесс выпуска продукции выглядит следующим образом:

$$y = \delta g + \varepsilon, \quad (2)$$

где δ обозначает бюджетный мультипликатор; ε — шоки, не зависящие от политики.

Показатель бюджетного стимула, основанный на эластичности, может быть представлен в виде следующего уравнения, использующего оценки ОЭСР для компонента α :

$$f = f - \alpha y. \quad (3)$$

В данном случае оценка цикличности этого показателя равносильна оценке параметра β .

При изучении эффективности налогово-бюджетной политики в системе регрессий показатель бюджетного стимула, учитывающий непредвиденные дискреционные меры налогово-бюджетной политики η получаем возможность оценить эмпирическими методами антикризисного потенциала дискреционной налогово-бюджетной политики.

В табл. 1 показано, как меняются макроэкономические переменные при бюджетном стимулировании до, во время и после спада. Очевидно, что отношение долга к ВВП повышается вслед за бюджетным стимулированием и улучшается при ужесточении бюджета, в то время как сальдо счета текущих операций улучшается в год спада, когда происходит ужесточение, и ухудшается, когда применяется стимул [5]. Однако для других переменных результаты в целом являются не столь однозначными.

Таблица 1

Макроэкономические показатели за периоды до, после и во время спада экономической активности, при наличии и в отсутствие бюджетного стимула: все страны

Медиана	Количество наблюдений за период спада	Среднее за три года до спада	За один год до спада	Год спада	Через один год после спада	Среднее за четыре года после спада
Рост реального ВВП						
Бюджетный стимул ¹	51	3,1	2,2	-0,1	3,6	3,2
Ужесточение налогово-бюджетной политики	83	2,5	2,8	0,7	4,2	3,6
Изменение отношения долга к ВВП						
Бюджетный стимул	43	-1,4	-0,5	2,2	1,1	0,8
Ужесточение налогово-бюджетной политики	61	1,4	1,5	1,2	-0,9	-1,2
Изменение скорректированного с учетом циклических колебаний первичного сальдо						
Бюджетный стимул	51	0,0	-0,2	-1,1	0,0	0,2
Ужесточение налогово-бюджетной политики	83	0,0	0,1	1,6	-0,2	0,2
Инфляция						
Бюджетный стимул	48	5,6	5,5	4,7	3,0	2,7
Ужесточение налогово-бюджетной политики	78	7,1	6,2	5,2	5,0	5,1
Изменение номинального обменного курса ²						
Бюджетный стимул	41	-0,6	0,0	2,9	-0,5	0,1
Ужесточение налогово-бюджетной политики	72	4,6	3,3	7,9	3,5	2,3
Профицит счета текущих операций						
Бюджетный стимул	51	-2,4	-2,9	-0,8	-0,9	-1,2
Ужесточение налогово-бюджетной политики	81	-0,9	-0,8	0,0	0,2	-0,1
Рост реальной денежной массы						
Бюджетный стимул	32	5,0	2,6	1,7	4,2	4,8
Ужесточение налогово-бюджетной политики	54	4,6	4,3	3,3	4,9	5,0

¹ Бюджетный стимул определяется в первый год спада как снижение отношения скорректированного с учетом циклических колебаний первичного сальдо к ВВП до уровня менее 0,25 п. п. ВВП.

² Обменный курс выражается в отношении национальной валюты к доллару США (знак + обозначает снижение курса).

Источник: IMF. World Economic Outlook. — Washington, April, 2010.

В частности, темпы экономического роста выше в случаях без бюджетного стимулирования, но изменение темпов роста между годом спада и первым годом после спада является несколько большим, когда действует бюджетный стимул. Эти наблюдения являются общими для стран с развитой экономикой и стран с формирующимся рынком.

В табл. 2 показаны медианы роста реального ВВП во всех странах в эпизоды спада и бюджетного стимулирования для ряда переменных, которые, согласно теории, могут оказывать важное воздействие: государственный долг, сальдо счета текущих операций, открытость торговли и валютный режим [6].

Таблица 2

**Рост реального ВВП и бюджетный стимул
при различных первоначальных условиях: все страны**

Переменные условия ¹	Количество наблюдений за период спада	Среднее за три года до спада	За один год до спада	Год спада роста реального ВВП	Через один год после спада	Среднее за четыре года после спада
Государственный долг						
Высокий	13	2,1	1,5	-0,1	2,7	2,0
Низкий	30	3,1	2,4	-0,3	3,6	3,2
Сальдо счета текущих операций ²						
Высокое	22	2,7	2,4	0,3	2,6	2,4
Низкое	27	3,2	2,0	-0,7	3,9	3,4
Открытость для торговли						
Высокая	24	3,0	2,6	-0,1	2,7	3,1
Низкая	25	3,4	1,6	-0,3	3,9	3,4
Обменный курс						
Фиксированный	20	2,3	2,0	-0,3	3,1	3,0
Плавающий	26	3,1	1,9	0,2	3,7	3,3

¹ Первоначальные условия для переменных определяются как среднее за три года, предшествующие году спада.

² Пороговый уровень для высокого уровня долга установлен на уровне 75% для стран с развитой экономикой и 25% для стран с формирующимся рынком. Положительное значение сальдо счета текущих операций обозначает профицит, а отрицательное значение — дефицит.

Источник: IMF. World Economic Outlook. — Washington, April, 2010.

Резюмируя сказанное, можно утверждать, что для понимания воздействия налогово-бюджетной политики необходимо учитывать уровень долга и структуру бюджетного стимула. В целом в странах с развитой экономикой мультипликаторы являются статистически значимыми и умеренно положительными: бюджетный стимул в размере 1 п. п. ведет к повышению роста реального ВВП приблизительно на 0,1% с момента воздействия и к повышению на величину до 0,5% сверх его уровня в год «О» по прошествии трех лет.

Хотя в странах с формирующимся рынком эффект с момента воздействия оказывается аналогичным эффекту в странах с развитой экономикой, влияние на выпуск продукции согласно обоим показателям бюджетного стимула, напротив, неизменно оказывается отрицательным в среднесрочной перспективе: в случае

этих стран дискреционная налогово-бюджетная политика, как представляется, действительно приносит больше вреда, чем пользы.

В любом случае дискреционная налогово-бюджетная политика может успешно стимулировать рост выпуска продукции, особенно если она опирается на доходную часть бюджета [7]. Однако следует проявлять осторожность при использовании пакетов мер стимулирования на фазе спада, так как данные свидетельствуют о том, что для того чтобы стимулирование было сколько-нибудь успешным, базовое состояние государственных финансов должно быть прочным. Это говорит о том, что правительства должны улучшать сальдо на фазе подъема и принимать заслуживающие доверия обязательства того, что пакеты мер стимулирования не будут угрожать устойчивости долговой ситуации.

Влияние мирового финансового кризиса на формирование и исполнение федерального бюджета России

Неутешительные экономические итоги финансового кризиса 2008—2009 гг. в России напрямую связаны с неэффективной реализацией мер по бюджетной поддержке экономики, медленным исполнением федерального бюджета. Действительно, наблюдается значительно увеличение федеральных расходов. Только за пять месяцев 2009 г. они увеличились (в номинальном выражении) на 730 млрд руб., или на 30% по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. Дефицит бюджета составил почти половину триллиона руб., тогда как год назад федеральный бюджет был исполнен с профицитом в 1,3 трлн руб.

Мировой кризис оказал негативное влияние на поступления доходов федерального бюджета, которые с октября 2008 г. начали неизменно сокращаться. При этом не только упали нефтегазовые доходы, напрямую зависящие от цен на нефть, но и заметно снизились не нефтегазовые доходы вследствие общего ухудшения показателей экономической деятельности в стране.

По оценкам Федерального казначейства, доходы федерального бюджета за январь—декабрь 2009 г. составили 18,8% ВВП, что на 3,7 п. п. ВВП ниже значения в 2008 г., при этом расходы превысили уровень прошлого года на 6,4 п. п. ВВП и достигли отметки в 24,7% ВВП. Главной причиной сокращения объема доходов федерального бюджета в рассматриваемом периоде как в абсолютном, так и в относительном выражении по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. стало сокращение доли нефтегазовых доходов в бюджете. При этом если объем поступлений НДС и доходы от внешнеэкономической деятельности непосредственно зависели от динамики мировых цен на углеводороды, а также от темпов их добычи и уровня обменного курса рубля, то размеры структурных (ненефтегазовых) поступлений обуславливались сложившимся состоянием национальной экономики.

Доходы федерального бюджета без учета совокупных инвестиционных доходов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (ФНБ) в размере 205,1 млрд руб. и 63,4 млрд руб. соответственно, зачисленных в бюджет в январе 2009 г., а также процентов по депозитам ФНБ в ВЭБе в объеме 4,1 млрд руб. оказались существенно ниже доходов 2008 г. (табл. 3).

Таблица 3

Основные параметры федерального бюджета РФ в 2008–2009 гг.

Показатель	2008 г.		2009 г.		В % к бюджетной росписи	Отклонение	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП		млрд руб.	п. п. ВВП
Доходы	9 274,1	22,5	7 336,8	18,8	109,3	-1937,3	-3,7
В том числе:							
Нефтегазовые доходы	4 389,4	10,6	2 983,9	7,6	145,1	-1405,5	-3,0
Расходы	7 566,6	18,3	9 636,8	24,7	97,0	2070,2	-6,4
Профицит (дефицит) федерального бюджета	1 707,5	4,2	-2 300,0	-5,9	78,1	-4007,6	-10,1
Нефтегазовый дефицит	-2 681,9	-6,5	-5 283,9	-13,5	95,7	-2628,2	-7,0
Оценка ВВП	41 256,0		39 016,1				

Источник: составлено по данным Министерства финансов РФ, ИЭПП.

Основной причиной существенного роста расходов федерального бюджета стала необходимость реализации стимулирующих мер, направленных на сглаживание негативного эффекта от мирового финансового кризиса и связанных с этим экономических и социальных последствий. Особо следует отметить, что наряду с бюджетным финансированием для реализации антикризисной программы Правительство РФ активно использовало квазибюджетные источники, в частности средства Банка России, внебюджетных фондов, госкорпораций, налоговые кредиты и пр.

В результате расширения объемов финансирования из федерального бюджета в 2009 г. при сохранении начавшейся в 2008 г. негативной динамики сокращения поступлений бюджетных доходов федеральный бюджет за 2009 г. был исполнен с дефицитом в 5,9% ВВП при размере ненефтегазового дефицита — 13,5% ВВП.

Финансирование масштабных мероприятий по поддержке экономики страны без привлечения внешних заимствований стало возможно благодаря накопленным в период экономического роста финансовым резервам. Именно средства нефтегазовых фондов фактически стали основными источниками обеспечения сбалансированности федерального бюджета в 2009 г. Как видно из табл. 3, на финансирование бюджетных расходов было выделено из Резервного фонда порядка 3,0 трлн руб. Данное обстоятельство позволяет констатировать, что идея формирования нефтегазовых фондов полностью оправдала себя и может быть занесена в актив проводимой в стране бюджетной политики.

Однако в условиях кризиса в России роль структурной составляющей доходов в бюджете всех уровней органов власти падает, следовательно, только конъюнктурная составляющая оказывается приоритетной в формировании доходных параметров государства. Однако этот фактор является внешним и не может обеспечить стабильность финансовой базой бюджетов органов власти, тем более учитывая глобальную экономическую неопределенность в странах мира. Следовательно, возникает проблема поиска более стабильных источников доходов бюджетов в качестве основы эффективной бюджетно-налоговой политики с большим антикризисным потенциалом.

Массированные фискальные меры антикризисной нацеленности в России не смогли нивелировать негативную макроэкономическую динамику: ВВП сни-

зился по сравнению с 2008 г. на 7,9%. При этом особенно пострадала его инвестиционная составляющая. Инвестиции в основной капитал упали на 17%, строительство и обрабатывающие производства — на 16%, хотя в 2007 г. и на протяжении ряда предыдущих лет эти параметры экономики имели опережающую динамику по сравнению с ВВП.

Только реальные располагаемые доходы, по данным статистики, сохранили небольшой рост — на 1,2% — в основном благодаря повышению пенсий; средняя реальная начисленная заработная плата снизилась на 2,8%, оборот розничной торговли — на 5,5%. Инфляция опустилась до самых низких значений за период после кризиса 1998 г. и составила 8,8%, что чуть ниже, чем в 2006 г., когда она впервые за это время опустилась до однозначной величины в 9%. Цены производителей с наступлением острой фазы кризиса в конце 2008 г. стали падать (на 7% в декабре 2008 г. по сравнению с декабрем 2007 г.), чтобы хоть как-то расширить спрос, но в 2009 г. началось их устойчивое повышение, опередившее рост индекса потребительских цен и составившее к концу года 13,9%.

Практически за весь период экономического роста удавалось обеспечивать профицит государственного бюджета, который являлся важным фактором макроэкономической стабильности. В кризисный 2009 г. его сменил весьма значительный дефицит, составивший по федеральному бюджету 5,9%, а по консолидированному 6,2% ВВП. На финансирование дефицита бюджета была направлена значительная часть Резервного фонда, который сократился с 4,03 до 1,83 трлн руб., или на 55%. Фонд национального благосостояния удалось сохранить, его объем даже немного увеличился. Другую основу макроэкономической устойчивости составляло положительное сальдо платежного баланса, определяемое преимущественно положительным итогом торгового баланса. В 2009 г. положительное сальдо торгового баланса сохранилось на уровне в 112,1 млрд долл. и было обеспечено благодаря вновь начавшемуся росту мировых цен на нефть.

Для реализации принятых антикризисных мер утвержденные ранее бюджетные расходы были снижены на 943,3 млрд руб., но высвобожденных средств не хватило, и с их учетом на финансирование мероприятий по противодействию кризису было направлено 1,61 трлн руб.

Расходование Резервного фонда на финансирование дефицита федерального бюджета составило 2964,8 млрд руб., в итоге его размер уменьшился с конца 2008 г. по конец 2009 г. более чем наполовину — с 4027,6 млрд руб. (9,8% ВВП) до 1830,5 млрд руб. (4,7% ВВП). Фонд национального благосостояния немного подрос: с 2584,5 млрд руб. (6,3% ВВП) до 2769 млрд руб. (7,1% ВВП). Общий размер этих фондов сократился за год с 16 до 11,8% ВВП. По оценкам, Резервный фонд может быть исчерпан в 2010 г.

На основании приведенных выше данных можно заключить, что лишь немногим больше 10% фискальных мер антикризисной направленности в России можно оценить в качестве имевших сильный эффект на стадии кризиса, примерно 30% носили умеренный антикризисный эффект, а около 60% мер были низкоэффективными. В число мер с сильным антикризисным эффектом попали меры прямой

помощи предприятиям (государственные гарантии по кредитам), а также некоторые меры таможенной политики (отдельные протекционистские меры), меры по регулированию деятельности субъектов естественных монополий, ряд мер налоговой политики. В то же время оценка эффекта далеко не всегда коррелировала с масштабом ресурсов, выделяемых государством на реализацию той или иной меры.

Заметим, что *меры с сильными антикризисными эффектами чаще имеют высокие риски неэффективного администрирования*, чем меры с относительно слабыми эффектами. Среди мер со слабыми антикризисными эффектами высокие риски администрирования характерны для 30% мер, для мер с умеренными эффектами — для 43%, а для мер с большим антикризисным эффектом высокие риски характерны для 57% мер.

Важно, что *большинство мер с существенным антикризисным эффектом носят компенсационный характер* (смягчают последствия кризиса), но практически нет мер, мотивирующих предприятия к реализации активной политики (технологической модернизации, диверсификации производства, освоению новых рынков и т.п.).

В условиях неустойчивой макроэкономической динамики в России и в странах мира проблема эффективной фискальной политики приобретает важное практическое значение.

В условиях посткризисного развития и необходимости поддержания финансовой стабильности модель ежегодного наращивания государственных расходов далее неприменима, в связи с чем на первый план выходят задачи сокращения бюджетного дефицита и одновременного повышения отдачи на каждый рубль бюджетных средств. Достижение этих задач власть видит в первую очередь в организации бюджетов большинства ведомств на основе программно-целевых методов, что предполагает существенное повышение доли целевых программ в составе бюджета и переход к программной классификации бюджетных расходов. Другим вектором улучшения качества управления бюджетными средствами является реформирование программы и принципов осуществления государственных закупок, в том числе в сторону существенного повышения доли государственных расходов в инновационном секторе экономики.

Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов выбраны вполне обоснованно, в то же время общее улучшение качества управления бюджетными средствами возможно только при комплексном подходе к решению данной проблемы, позволяющем не только охватить максимально широкий круг используемых регулирующих инструментов, но и структурировать их применение во времени.

В этой связи система мер антикризисной бюджетно-налоговой политики должна быть нацелена в первую очередь на устранение отрицательной обратной связи между финансовой и экономической подсистемами. Это прежде всего восстановление доверия к институтам и рынкам и сокращение давления на банки по регламентации новых кредитов как части программы снижения размеров заемного капитала. Государственные органы должны определить принципы своего

поведения хотя бы на среднесрочную перспективу и не менять их по конъюнктурным соображениям. Неопределенность в ожиданиях рынка в отношении волатильности и ликвидности связана с приоритетами, которые должны обозначить власти в связи с их выбором между конкурирующими требованиями: снижения морального риска или защиты от систематических рисков.

ПРИМЕЧАНИЕ

- (1) Рассчитано по данным Росстата.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Нортон М., Эль-Ганейни А.* Что такое налогово-бюджетная политика? // *Финансы & развитие*. — Июнь 2009. — С. 52—53.
- [2] *Балдаччи Э., Гупта С.* Бюджетные экспансии: что действует? // *Финансы & развитие*. — Июнь 2009. — С. 52—53.
- [3] *Baldacci E., Gupta S., Mulas-Granados C.* “How Effective Is Fiscal Policy Response in Systemic Banking Crises?” IMF Working Paper 09/160. — Washington: International Monetary Fund, 2009.
- [4] IMF. *World Economic Outlook*. — Washington, April, 2010.
- [5] International Monetary Fund (IMF). “The State of Public Finances: A Cross-Country Fiscal Monitor”, IMF Staff Position Note 09/25. — Washington: International Monetary Fund, 2010.
- [6] *Reinhart, Carmen and Kenneth Rogoff.* “The Aftermath of Financial Crises,” NBER Working Paper 14656. — Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2009.
- [7] *Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky, Olivier Blanchard, and Carlo Cottarelli.* “Fiscal Policy for the Crisis,” IMF Staff Position Note 08/01. — Washington: International Monetary Fund, 2008.

STATE ANTI-CRISES FISCAL POLICY AS THE POSITIVE ECONOMIC THEORY' CATEGORY

O.I. Pilipenko

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

The article is aimed at solving the main problems of the contemporary fiscal policy' realization model. As a result the author determines the criteria of its efficiency connected with the anti-crises economic, banking mechanism as to budget deficit, corporate debt of the financial institutions as well as non-financial companies, ended with macroeconomics non-equilibrium during all the crises' stages.

Key words: anti-crises fiscal policy, anti-crises monetary policy, federal budget deficit, macroeconomics equilibrium theory, macroeconomics non-equilibrium theory, positive economic theory.