

УДК 336.143

Ключевые слова:

долгосрочное бюджетное планирование;
бюджетная стратегия;
налоговая, бюджетная и долговая политики

А. Г. Бирюков, к. э. н.,
государственный советник
Российской Федерации 1 класса
(e-mail: juicer@mail.ru)

О некоторых вопросах реализации долгосрочной бюджетной политики

Сколь многие, рискуя затопить свой корабль, нагружают его всякими вещами, которые кажутся им необходимыми для удовольствия и комфорта в пути, а на самом деле являются бесполезным хламом.

Джером К. Джером. Трое в лодке, не считая собаки

Расширение горизонтов планирования оказывает преимущественно положительное воздействие на качество государственного управления в целом. Чем больше период, в отношении которого определяются цели, задачи, условия их достижения и решения (в т. ч. финансовые: бюджетные, налоговые, денежно-кредитные и т. п.), варианты развития событий и, наконец, механизмы, алгоритмы и инструменты реализации государственной политики, тем больше шансов на достижение наилучшего результата.

Иначе говоря, точность учета последствий реализации отдельных проектов, мероприятий и их влияния на желаемое (прогнозируемое) состояние объекта воздействия (управления) будет выше, если при этом обеспечить оценку и анализ всей совокупности мероприятий в рамках конкретного периода, а также их интегрированного влияния на объект в последующие периоды. Учитывая различные качественные и количественные характеристики подобных мероприятий, все это может быть более или менее достоверно определено только в относительно длительной перспективе.

Именно долгосрочные оценки, прогнозы и планы создают условия для переоценки текущей, зачастую конъюнктурной политики; позволяют реализовывать меры, кажущиеся недостаточно эффективными в текущем году и среднесрочной перспективе, но являющиеся залогом большей эффективности впоследствии.

Принимая во внимание, что финансовые ресурсы выступают основным источником возможностей реализации государственной политики, т. е. представляют собой количественный предел соответствующих планов и проектов, именно бюджетные стратегические прогнозы — долгосрочная бюджетная стратегия — выступают базовым инструментом, условием и мерилom готовящихся и (или) реализуемых долгосрочных решений.

Разумеется, следует уточнить, что необходимость расширения горизонтов планирования порой определяется и иными факторами, а именно самими сроками осуществления отдельных проектов, выходящими за пределы планового периода, что отнюдь не отрицает, а только подчеркивает востребованность подобной практики долгосрочного планирования на системной основе.

Интересно отметить, что собственно точность и достоверность оценки финансовых возможностей и обязательств государства (бюджетных доходов и расходных обязательств) отнюдь не являются определяющими (хотя и желательны) с точки зрения полезности формирования долгосрочных прогнозов. К тому же расширение горизонтов планирования, сочетающее желаемое (цели), возможное (доступные бюджетные и иные ресурсы) и инструмент решения данных задач (механизмы и мероприятия), в любом случае способствует росту прозрачности и предсказуемости реализуемой политики и перспектив социально-экономического развития.

Известные (ожидаемые, прогнозируемые) перспективы развития уже представляют собой достаточную ценность для повышения инвестиционной привлекательности страны, создают базу для оценки реалистичности прочих инициатив.

Необходимость формирования долгосрочной бюджетной стратегии была определена еще в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 30 мая 2006 г., где говорилось о построении стратегии бюджетных расходов не на основании текущей ценовой конъюнктуры на рынках сырья, а «исходя из долгосрочных тенденций». Там же был провозглашен основной принцип стратегического бюджетного планирования — обеспечение прироста непроцентных расходов темпами, адекватными темпам роста экономики¹.

Бюджетное послание от 9 марта 2007 г. содержало еще более предметные ориентиры. В частности, в нем указывалось, что «бюджетная стратегия на среднесрочную перспективу должна быть ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов»².

В нем также были определены основные задачи формирования и реализации бюджетной стратегии, а именно:

— превращение федерального бюджета в эффективный инструмент макроэкономического регулирования, что должно основываться на проведении взвешенной политики по использованию конъюнктурных сверхдоходов от экспорта углеводородов, адекватности темпов роста бюджетных расходов темпам роста экономики, регулировании тарифов на продукцию естественных монополий, реализации бюджетных программ, направленных на устранение инфраструктурных ограничений в экономике, вызывающих дополнительный рост цен;

— обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета;

— устойчивость бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен;

— дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования; использование утверждения федерального бюджета на трехлетний период в качестве основы для перехода к долгосрочному финансовому планированию;

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2007 году (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=60587>).

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008–2010 годах (http://www.minfin.ru/ru/reservefund/legalframework/index.php?id_4=5807).

- разработка и использование долгосрочных (на период до 10–15 лет и более) бюджетных прогнозов, включающих в т. ч. количественные критерии устойчивости бюджетной системы, оценки ее рисков, приемлемости налоговой и долговой нагрузки;
- безусловное исполнение действующих обязательств или — если подобное невозможно по объективным причинам — решение вопросов об их отмене, прекращении или реструктуризации до завершения формирования проекта бюджета;
- проведение анализа эффективности всех расходов бюджета, применение практики современных методов оценки эффективности бюджетных расходов на основе соответствия достигнутых результатов конечным целям социально-экономической политики;
- переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений, т. е. на контракты, заключаемые на весь период реализации инвестиционных проектов и учитывающие расходы на весь период их реализации;
- применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и эффективности бюджетных расходов, расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств по определению форм финансового обеспечения оказания государственных услуг;
- повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе;
- определение стратегии дальнейшей реализации пенсионной реформы.

Наконец, в Бюджетном послании от 13 июня 2013 г. определен базовый принцип ответственной бюджетной политики — обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы при безусловном исполнении всех обязательств государства. Правительству Российской Федерации дано поручение завершить разработку бюджетной стратегии на период до 2030 г. и при необходимости внести изменения в долгосрочный прогноз социально-экономического развития. Указывается, что бюджетная стратегия «должна содержать четкие ориентиры по ресурсному обеспечению государственных программ и оценку рисков бюджетной разбалансированности в различных прогнозных сценариях, а также рекомендуемый алгоритм действий при их реализации»³.

Актуальность разработки бюджетной стратегии (на долгосрочный период) определяется также общей реформой государственного управления, реализуемой в рамках внедрения института государственных программ Российской Федерации, ресурсное обеспечение которых невозможно без оценки ожидаемых доходов федерального бюджета на весь срок реализации соответствующих мероприятий.

Более того, учитывая взаимное влияние стратегических целей развития страны, прогноза (сценарных условий) социально-экономического развития Российской Федерации и финансовых возможностей (бюджетной стратегии), бюджетный прогноз на долгосрочный период с необходимостью должен не только отражать оценку доходов и расходов бюджетов бюджетной системы страны, но и содержать собственно политическую часть. Имеются в виду принципы формирования и реализации решений по обеспечению сбалансированности бюджетов, совершенствования налогового законодательства, управления заимствованиями (включая условные), межбюджетного регулирования, управления расходными обязательствами и разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

³ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах.

Не лишним будет отметить, что Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации⁴ также определяет наличие в них мер государственного регулирования. В них должны быть предусмотрены не только бюджетные расходы, но и (если это необходимо для достижения целей программы) нормотворчество для изменения предмета и условий реализации расходных обязательств. Имеется в виду налоговое стимулирование (в т. ч. налоговые льготы), таможенное законодательство, предоставление гарантий, ценообразование в части товаров и услуг естественных монополий, выдача кредитов, различные формы государственно-частного партнерства, государственных компаний и корпораций.

Эти элементы программно-целевого метода, как правило, затрагивают существенно больший период, чем «стандартный» плановый. Тем не менее за указанный период (на начало 2014 г.) долгосрочная бюджетная стратегия так и не была утверждена (одобрена) Правительством Российской Федерации, несмотря на то что первый и отнюдь не худший вариант подобного бюджетного прогноза был сформирован еще в 2008 г.⁵

С другой стороны, сама «сверхзадача» долгосрочного бюджетного планирования не должна пониматься исключительно с формальной точки зрения. Важнее реализация стратегического подхода в целом. Это наличие прогнозируемых на период, выходящий за пределы планового, доходов, расходов, дефицита, уровня долговой нагрузки бюджетов бюджетной системы, объемов и структуры межбюджетных трансфертов, соответствующих расходных обязательств, основанных на ожидаемом изменении показателей социально-экономического развития, возрастного состава населения, экспорта и импорта, развития стран — основных торговых партнеров России. Причем подобные расчеты должны быть сформированы в различных вариантах (сценариях), позволяющих судить о масштабных изменениях финансовых возможностей публичных властей выполнять свои основные функции.

Не менее актуально и то, что бюджетная стратегия не ограничивается федеральным бюджетом. Сложившаяся система распределения и перераспределения доходов характеризуется существенной долей межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации, сохранением ряда «нефинансируемых мандатов»⁶, крайне высоким уровнем централизации полномочий по установлению и регулированию налогов и сборов. Все это не позволяет в полной мере прогнозировать бюджетные риски и условия сбалансированности федерального бюджета в «автономном» режиме, без учета показателей и состояния бюджетов всех уровней.

В то же время за счет наличия подобных прогнозов (ранее широко и регулярно не применявшихся) должна качественно измениться процедура разработки документов долгосрочного стратегического планирования, включая «отраслевые» стратегии и концепции, государственные и муниципальные программы, доктрины и тому подобное.

Действительно, пока полноценный прогноз бюджетов бюджетной системы не введен в практику бюджетного процесса, невозможно учесть финансово-экономические последствия принятия решений на основе документов государственно-стратегического планирования, их влияние на основные параметры бюджетов

⁴ Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

⁵ <http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2008/08/strategy2023-0.zip>.

⁶ В числе которых, пусть косвенно, могут быть названы и указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

и аналогичные действующие или планируемые к принятию документы. Теперь же становится возможным, а с точки зрения задачи проведения ответственной бюджетной политики и внедрения программно-целевого метода государственного управления — и необходимым — определять влияние подобных решений на ключевые показатели бюджетной системы.

В итоге, хотя и с определенными оговорками, бюджетное планирование уже сегодня фактически (пусть в незавершенном и юридически не оформленном виде) осуществляется в двух формах: составление проекта бюджета (юридически значимого для федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом новейших изменений бюджетного законодательства) и разработка долгосрочных бюджетных прогнозов.

При этом следует специально указать, что рассматривать бюджетную стратегию именно и только в качестве бюджетного прогноза, т. е. в купированном виде, представляется неверным. Наличие прогнозируемых параметров бюджетов бюджетной системы, пусть даже относительно точных, достоверных, не образует стратегии.

Не менее важно установить основные принципы реализации бюджетной политики, а также — поскольку это непосредственно связано с вопросами сбалансированности бюджетов, их роли в стимулировании социально-экономического развития — налоговой, долговой политики (не говоря о прочих системных решениях, например о денежно-кредитной политике), а также пенсионного обеспечения и медицинского страхования, планирования и администрирования расходов, межбюджетных отношений. Разумеется, те же требования могут и должны предъявляться в отношении создания особых условий реализации фискальной политики, в т. ч. для отдельных видов экономической деятельности и территорий (что актуально, например, в связи с планами интенсивного развития Дальнего Востока и Забайкалья), управления суверенными фондами, приватизации государственного имущества, межбюджетного регулирования.

Соответственно, с учетом важнейшей функции бюджетной стратегии как инструмента предотвращения несбалансированности бюджетов бюджетной системы в ней (стратегии) также должны присутствовать подходы к обеспечению сбалансированности, включая определение пороговых значений доходов бюджетов по отношению к ВВП, долговой нагрузки, дефицита, набора и последовательности действий органов управления в случае обнаружения угроз бюджетной устойчивости.

Иначе говоря, по нашему мнению, бюджетная стратегия должна представлять собой не только и не столько план доходов, расходов и дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, сколько политику по управлению общественными финансами в долгосрочном периоде, исходя из целей, задач и приоритетов социально-экономического развития.

Однако на сегодняшний день подобные «политики» уже имеются. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 165) Министерство финансов Российской Федерации разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации Основные направления бюджетной и налоговой политики. Статья 172 Кодекса предусматривает, что на них базируется составление проекта бюджета (всех бюджетов). Наконец, Бюджетным кодексом установлено, что Основные направления бюджетной и налоговой политики представляются в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом закона о бюджете. Основные направления государственной долговой политики также разрабатываются и публикуются Минфином России.

Важно учесть, что эти «политики» носят строго прикладной характер и непосредственно связаны с процессом подготовки и обсуждения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. За пределы планового периода данные документы не распространяются.

При этом Основные направления и бюджетной, и налоговой, и долговой политики ежегодно и весьма существенно уточняются, меняются, перерабатываются, т. е. их фактический срок действия (следовательно — актуальность) вообще сводится к одному году. К тому же регламент, порядок разработки данных «политик», их хотя бы примерное содержание не установлены, что еще более повышает неопределенность их содержания, целей, задач и значения.

В результате ценность данных документов остается весьма невысокой. Достаточно вспомнить о том, что все три «политики» (бюджетная, налоговая и долговая) в качестве «основных направлений» готовятся в первой половине финансового года. В то же время ряд содержательных и весьма важных решений в части налогового законодательства, проекта федерального бюджета, объемов привлечения и обслуживания государственных заимствований, как правило, принимается в более поздние сроки (вплоть до внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в Государственную думу Федерального собрания). Поэтому именно «политики» подгоняются под разовые, краткосрочные решения.

Кроме того, эти документы фактически автономны, не взаимосвязаны, формируются и публикуются в различные сроки. Дополнительное обстоятельство, влияющее на их практическую ценность, связано со спросом на них потребителей этих «стратегических» материалов. Дело в том, что, например, для долгового рынка, экономических субъектов, участников и субъектов межбюджетных отношений годового срока действия правил игры объективно недостаточно. Конкретные решения так или иначе будут утверждены законом о бюджете, а «протокол о намерениях» (которым на самом деле и является каждая из «политик») такой полезной функции не имеет.

Вследствие этого основные направления налогово-бюджетной и долговой политики представляют собой не более и не менее чем элемент пояснительной записки к проекту федерального бюджета, но никак не политический, стратегический документ, устанавливающий приоритеты государства в этой сфере.

Разработка долгосрочной бюджетной стратегии позволяет решить эту проблему путем включения в нее указанных «политических» аспектов без какой-либо потери качества бюджетного процесса или же уменьшения его прозрачности. К тому же в соответствии с проектом Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»⁷ не только определяется минимальное содержание стратегии, но и устанавливается обязанность Правительства РФ по принятию порядка (регламента) ее разработки и утверждения (включая ее структуру, последовательность разработки, применение в бюджетном процессе).

В результате общие подходы и механизмы реализации налогово-бюджетной и долговой политики станут на порядок более предсказуемы, стабильны и обоснованы, причем на долгосрочный период. Конкретные особенности бюджетного цикла,

⁷ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (в части долгосрочного бюджетного планирования) и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации"».

описание отдельных расходов, налоговых новаций, характеристики долга и условий его обслуживания в трехлетнем периоде могут и должны определяться пояснительной запиской к проекту бюджета, структура и порядок формирования которой также должны быть определены (возможно, ведомственным актом).

Более того, указанная конкретика с финансовой точки зрения должна исчерпывающим и весьма детальным образом определяться в государственных программах Российской Федерации. В них обязательно нужно обеспечить учет и, при необходимости, планируемые изменения налогового законодательства, применения заемных средств, участия частных и государственных компаний и корпораций в программных мероприятиях, правил и условий межбюджетного регулирования (как средств и методов достижения целей реализации программ).

В частности, представляется исключительно полезным обеспечить установление в государственных программах конкретных правил, методик формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов государственным внебюджетным фондам и бюджетам субъектов Российской Федерации, а также, если это возможно, значений самих результатов распределения данных ресурсов, что позволит на качественно новом уровне обеспечить переход и этих бюджетов в «долгосрочный» формат.

Расширение горизонтов планирования, особенно с учетом наблюдаемых изменений социально-экономического развития, низкой стабильности цен на углеводороды при высокой зависимости федерального бюджета от них, переход на программно-целевой (а значит, долгосрочный) метод государственного управления — обязательное условие реализации стратегических планов государства, включая и указы Президента РФ от 7 мая 2012 года. Сама работа над составлением таких планов и проектов полезна, поскольку позволяет оценить реальную, а не конъюнктурную ценность и эффективность принимаемых сегодня решений.

Ответственная бюджетная политика может реализовываться только при условии понимания последствий тех или иных действий, что, разумеется, затрагивает налогово-бюджетную сферу. А это, в свою очередь, невозможно без понимания того, к чему приведет реализация этих мер в последующие годы или даже десятилетия. Стабилизация подходов, принципов и правил игры в сфере государственных финансов (при возможном их уточнении в рамках каждого бюджетного цикла или, что предпочтительнее, каждые три года) уже окажет положительное воздействие на поведение хозяйствующих субъектов, в первую очередь тех, которые реализуют или планируют реализовывать инвестиционные проекты, что остро необходимо российской экономике.

Таким образом, было бы не менее полезным обеспечить и более строгий порядок подготовки и рассмотрения поправок в два главных в этой сфере закона — Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации. В условиях, когда только в 2013 г. Бюджетный кодекс менялся и уточнялся семь раз⁸, а Налоговый кодекс — в два раза больше⁹, было бы не совсем верным рассчитывать на стабильное развитие бизнеса и успешную реализацию структурных реформ. Эти факты свидетельствуют больше

⁸ Федеральные законы: от 07.05.2013 № 104-ФЗ (ред. 23.07.2013), от 02.07.2013 № 181-ФЗ, от 02.07.2013 № 188-ФЗ, от 23.07.2013 № 250-ФЗ, от 23.07.2013 № 252-ФЗ, от 02.11.2013 № 294-ФЗ, от 28.12.2013 № 418-ФЗ.

⁹ Федеральные законы: от 04.03.2013 № 20-ФЗ, от 07.05.2013 № 94-ФЗ, от 07.05.2013 № 104-ФЗ, от 07.06.2013 № 108-ФЗ, от 28.06.2013 № 134-ФЗ, от 02.07.2013 № 153-ФЗ, от 23.07.2013 № 216-ФЗ, от 23.07.2013 № 248-ФЗ, от 30.09.2013 № 267-ФЗ, от 30.09.2013 № 268-ФЗ, от 02.11.2013 № 301-ФЗ, от 02.11.2013 № 306-ФЗ, от 02.11.2013 № 307-ФЗ, от 28.12.2013 № 420-ФЗ.

о неопределенности государственной политики, чем о реальном стремлении улучшить состояние налогово-бюджетной сферы. В кризисный и посткризисный периоды практика частых уточнений была оправдана, но для политики поступательного, даже прорывного развития она не подходит.

Поэтому переход на долгосрочное бюджетное планирование предполагает и установление нового порядка подготовки и рассмотрения изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы. Для этого предложения по уточнению условий взимания налогов и сборов, корректировки бюджетного законодательства должны проходить через обязательную, открытую и достаточно длительную процедуру обсуждения и экспертной оценки. А сами законопроекты следует рассматривать одновременно (например, в самом конце весенней сессии парламента), задолго до вступления их в силу, чтобы получить возможность их учета при формировании всех бюджетов бюджетной системы.

Подобным же образом может рассматриваться и вопрос о государственных закупках, при том что долгосрочные планы закупок («овещественные» государственные нужды) позволяют не только качественно повысить уровень конкуренции между потенциальными поставщиками за счет предложения наилучших условий исполнения контрактов, но и реализовать дополнительные меры по нормированию затрат, сокращению неэффективных расходов бюджета.

Конечно, наличие долгосрочных планов, учитывающих долгосрочные финансовые ограничения, только предпосылка повышения эффективности управления ресурсами. Необходимо добиться того, чтобы эти планы были реалистичными, прозрачными, подконтрольными и, главное, действительно выполнялись. Но обсуждение детальных и конкретных путей решения этой задачи выходит далеко за рамки настоящей статьи.

Библиография

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2007 году [Электронный ресурс] / Официальный сайт «Консультант плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=60587>.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008–2010 годах [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/reservefund/legalframework/index.php?id_4=5807.
3. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/18333>.
4. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588).
5. Проект Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: <http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2008/08/strategy2023-0.zip>.
6. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (в части долгосрочного бюджетного планирования) и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации"».