

ЗНАЧЕНИЕ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВЫХ ФОНДОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Громова А. С.

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», Томск, Россия, 634050, г. Томск, проспект Ленина, дом 30 Россия (634050, Томск, проспект Ленина, 30), e-mail: ann-gromova@mail.ru

Проведен анализ бюджетной политики России 2014–16 гг. на предмет экономической безопасности. Бюджетная политика России направлена на финансовую устойчивость и стабилизацию, что удавалось поддерживать последние пять лет. Для достижения поставленной в Бюджетной стратегии целей стабилизации и безопасности используются механизмы формирования резервов и фондов, в том числе Резервного фонда РФ. Установлена взаимосвязь поддержания стабильности бюджетной системы за счет использования Резервного фонда в России. Такие же фонды применяются также в странах-экспортерах нефтегазовых ресурсов. Однако поскольку мировая рыночная конъюнктура слишком неустойчива, то данный инструмент в механизме обеспечения финансовой устойчивости и безопасности является неоднозначным. И не опираясь на межотраслевые инвестиционные ресурсы, использование максимально возможной прибыльности приоритетных отраслей, это может привести к сокращению доходного потенциала бюджетной системы и к квазибезопасной и квазиустойчивой бюджетной политике.

Ключевые слова: экономическая безопасность, бюджетная система, бюджетная политика, Резервный фонд.

THE IMPORTANCE OF BUDGET AND FINANCIAL ASSETS IN ENSURING ECONOMIC SECURITY BUDGET POLICY

Gromova A. S.

National Research Tomsk Polytechnic University, Tomsk, Russia, 634050, Tomsk, Lenin Avenue, Building 30 Russia (634050, Tomsk, Lenin Avenue, 30), e-mail: ann-gromova @ mail.ru

The analysis of fiscal policy in Russia 2014-16 years for economic security. Russian fiscal policy aimed at stabilizing the financial stability and that managed to maintain the last five years. To achieve its objectives in the budget strategy of stabilization and security mechanisms are used to the reserves and funds, including the Reserve Fund. The interrelation of maintaining the stability of the budget system through the use of the Reserve Fund in Russia. The same funds are also used in the exporting countries oil and gas resources. However, as the world market situation is too unstable, then this tool is a mechanism to ensure financial stability and security is ambiguous. And without relying on cross-sectoral investment resources, the use of the highest possible profitability of priority sectors, it can lead to a reduction in income potential budgetary system and quasi-safe and quasi-stable fiscal policy.

Keywords: economic security, fiscal system, fiscal policy, the Reserve Fund.

Бюджетная политика России 2014-2016 гг. вновь нацелена на «обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации» [9], а основной целью Бюджетной стратегии, внесенной в Проекте в ГД РФ [2], стало нахождение таких финансовых ресурсов, которые бы могли быть направлены на «обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации», а следовательно – безопасности бюджетной политики. Политику можно назвать безопасной, если она характеризуется функцией обеспечения выживаемости страны в случае форс-мажорных обстоятельств.

Таким образом, актуализация инструментов обеспечения устойчивости и сбалансированности, а следовательно – безопасности бюджетной политики является приоритетным в государственной политике последних 5 лет.

Государственный бюджет как основной финансовый регулятор и инструмент бюджетной политики не в полной мере удовлетворяет возможностям обеспечения бюджетной безопасности, поэтому государство ищет все новые инструменты и механизмы, способные обеспечить макроэкономическую стабильность, переход к устойчивому экономическому росту, способные сгладить вызовы и угрозы современной экономической системы [6].

Решение задач бюджетного регулирования в границах экономической безопасности предопределяется эффективностью управления всей бюджетно-финансовой системой, а это и бюджетные отношения между органами государственной власти различных уровней, а также структурные, технические и институциональные аспекты всей бюджетной системы и бюджетного процесса.

В рамках данного бюджетного института начались активные поиски внутренних возможностей самой системы, которая бы обеспечивала сглаживание вызовов и угроз экономической безопасности без дополнительного вмешательства. Этим институциональным инструментом в бюджетной системе и выступили фонды государства. Суверенные фонды благосостояния были созданы в некоторых странах еще в 50-х гг 20 в., однако начиная с 21 века интерес к ним все увеличивается [8]. Они могут выполнять различные функции, в том числе компенсировать нестабильность, сглаживать нехватку бюджетных доходов по разным основаниям, в том числе и из-за перепадов международной конъюнктуры), что особенно актуально для России сегодня. Фонды могут выравнивать и бюджетную обеспеченность, и развитие отраслей экономики, и даже участвовать в диверсификации, что особенно нужно сегодня в России, но пока не работает. Некоторые авторы приписывают фондам доходную функцию, т.к. фонды размещаются с целью извлечения доходов в различные финансовые инструменты.

Ярким примером использования данного инструмента в качестве компенсационной роли стала и Российская Федерация. Что характерно для международной практики последнего времени, данные фонды образуются преимущественно у экспортеров невозобновляемых природных ресурсов, а также в странах, имеющих хроническое положительное сальдо текущего счета платежного баланса.

В Российской Федерации помимо существующих резервных фондов Президента и Правительства, появился новый инструмент в механизме обеспечения бюджетно-финансовой безопасности страны как раз в аналогичный период. Таким инструментом стал

созданный 1 января 2004 года Стабилизационный фонд, являющийся частью федерального бюджета. В первую очередь, Фонд должен был способствовать стабильности экономического развития страны, и призван был обеспечить сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой (на 1.06.2006 года – 27 долл. США за баррель нефти сорта Юралс) [2]. Но 2006 и последующие годы, вплоть до 2008 года, наблюдалась слишком позитивная тенденция мировых цен на нефть и Стабилизационный фонд, по сути, «стерилизовал» излишние денежные средства, а Правительство РФ опасалось угрозы инфляционного давления и зависимости экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров. Опыт накапливания средств от экспорта сырья демонстрируют такие государства как Саудовская Аравия, ОАЭ, Алжир. Известны миру примеры аналогичных фондов – Государственный нефтяной фонд Норвегии, Медный стабилизационный фонд в Чили, Фонд макроэкономической стабилизации в Венесуэле [3]. На самом деле Стабилизационный фонд, по оценкам экспертов, аккумулировал нефтедоллары и фактически образовался вследствие экономии расходов на развитие, которые мы должны были бы делать, если бы наше государство отвечало стандартам современного социально ориентированного государственного развития. В России не были использованы те инструменты развития, которыми оперирует современное государство для экономического роста и подъема национальной конкурентоспособности [4]. Однако сам фонд (сначала Стабилизационный, потом его часть – Резервный) выполнили поставленную перед ними задачу – инструмент, обеспечивающий «подушку безопасности». Подушка при этом оказалась весьма существенной. Объем Стабилизационного фонда РФ на момент преобразования к январю 2008 года составил 156,81 млрд долл. США [7].

С 01.01.2008 Стабилизационный фонд был упразднен и разделен на 2: Резервный фонд и Фонд будущих поколений (затем Фонд национального благосостояния). Особую роль в обеспечении бюджетно-финансовой безопасности сыграл Резервный фонд в 2009 году, в период мирового кризиса. Вся сумма накопленного Резервного фонда была направлена на поддержание бюджетно-финансовой сферы в пределах допустимых норм экономической безопасности по таким показателям как бюджетный дефицит, государственный долг, функционирование банковской сферы и прочее. В данный момент Резервный фонд действительно выступил как инструмент бюджетно-финансовой политики в сфере обеспечения национальных интересов. Представители ЕС назвали политику Правительства предусмотрительной, а Министра финансов Кудрина ответственным и правильным политиком. Однако вышесказанное отражает двойственность данной ситуации. Средства не

были вложены в реальный сектор экономики, а поддерживали финансовую пирамиду некоторых ценных бумаг [4].

Таблица 1

Динамика резервного фонда РФ 2008–2015 гг. [7]

Состояние на определенную дату	в трл рублей	в процентах к ВВП**	Выделение средств (-) /пополнение (+) за год, в трл.	Дефицит (-) /профицит (+) федерального бюджета
01.02.2008	3,058	7,4 %	+0,970	+1,7
01.01.2009	4,028	9,8 %	-2,197	-3,2
01.01.2010	1,831	4,7 %	-1,056	-2,9
01.01.2011	0,775	1,7 %	-0,37	-1,814
01.01.2012	0,812	1,4 %	+0,037	-0,877
01.01.2013	1,886	3,0 %	+1,074	-0,481
01.01.2014	2,86	4,3 %	+0,974	-0,390
01.01.2015	4,946	6,4 %	+2,086	-0,797

Данные таблицы показывают, что в период максимальных цен на нефть и благоприятной экономической конъюнктуры 2008 г. Правительство РФ увеличивало Резервный фонд, имея, в то же время, профицит федерального бюджета, однако, как только наступил кризис 2009 г., планируемый бюджет превратился в дефицитный, а государство в лице Правительства воспользовалось средствами как «подушкой безопасности», устранив вызовы и угрозы наступления небезопасной для экономики ситуации. Начиная с 2010 года, мы наблюдаем снижение бюджетного дефицита и пополнение Резервного фонда.

Подобные возможности имеют страны-экспортеры нефти, формирующие фонды, представлены в таблице 2.

Таблица 2

Объем суверенных фондов в Российской Федерации и некоторых нефтегазодобывающих странах, % к ВВП на 01.01.2013

Государство	Значение показателя
Объединенные Арабские Эмираты	212,8
Кувейт	160,4
Норвегия	133,0
Саудовская Аравия	75,7
Катар	59,8

Источник: по оценке МВФ.

Положительные оценки зарубежных экспертов российской бюджетно-финансовой политики сглаживания бюджетных рисков и преодоление кризисов, а также опыт других стран заставляет Правительство РФ к дальнейшему «резервированию и стерилизации» бюджетных ресурсов.

С 2013 года федеральный бюджет составляется на основе бюджетных правил, при которых предельный объем расходов федерального бюджета ограничен размером планируемых доходов при «базовой» цене на нефть, увеличенный из расчета одного процента валового внутреннего продукта. Тем самым созданы предпосылки для достижения сбалансированности бюджета в долгосрочном периоде и сокращения его зависимости от нефтегазовых доходов.

Однако по оценкам некоторых экспертов, такая политика неоднозначно является положительной. Так, В. Горегляд считает [5], что приоритетная цель Правительства – финансовая стабилизация была достигнута в основном за счет благоприятной экономической конъюнктуры.

Однако 2013–2014 годы показали, что в ближайшее время не стоит ждать благополучной конъюнктуры, и Правительство начало разрабатывать в Бюджетной стратегии «пессимистические сценарии» и «базовые сценарии». Даже бюджет 2015–2017 гг. был принят сначала с одним сценарием, потом с более пессимистическими параметрами мировой конъюнктуры.

Правительство занимается поиском и созданием условий минимизации рисков несбалансированности бюджетной системы. Такими угрозами Правительство считает: демографический фактор, низкую конкурентоспособность экономики и производительность труда, отсутствие и сокращение инвестиций в основной капитал, а также снижение внутреннего спроса и рост задолженности по кредитам.

Общий подход к минимизации возможных угроз ухудшения сбалансированности федерального бюджета заключается в возможности обеспечения исполнения действующих расходных обязательств Российской Федерации без сокращения расходов на реализацию принятых решений, в том числе утвержденных государственных программ.

Для этого в случае сокращения доходов федерального бюджета, прежде всего, будет использована возможность отказа от распределения условно утвержденных расходов, а также направление на покрытие дефицита средств Резервного фонда.

Кроме того, в случае высокой вероятности резкого сокращения доходов бюджетной системы в составе федерального бюджета могут резервироваться дополнительные средства на реализацию мер антикризисного характера, направленных на поддержку граждан, приоритетных отраслей экономики, оказание помощи субъектам Российской Федерации.

В случае преодоления кризиса в относительно короткие сроки данный подход обеспечит восстановление сбалансированности федерального бюджета без дополнительных решений и ограничений расходов будущих периодов.

При этом за счет возможности сокращения условно-утвержденных расходов и использования средств Резервного фонда, действующие расходные обязательства будут обеспечены финансовыми ресурсами в течение периода, позволяющего реализовать системные меры по оптимизации этих обязательств.

В то же время возможность полноценного противодействия бюджетным рискам будет создана только после накопления достаточного размера Резервного фонда (7 % ВВП), что в рамках «базового» сценария ожидается не ранее 2022 года [2].

Как мы видим, государство полагается в большей части в нейтрализации факторов на Резервный и другие фонды.

Однако только за счет государственных финансов невозможно сопротивляться несбалансированности и решать проблему экономической безопасности, необходимо позитивно менять структуру производства. Реальная финансовая стабилизация не может быть достигнута только за счет фондов, они должны помогать в решении текущих задач, стабилизация и безопасность может быть достигнута за счет условий достижения оптимального межотраслевого перелива инвестиционных ресурсов, максимально возможной прибыльности приоритетных отраслей. Строить сбалансированность федерального бюджета на Резервном фонде, который опирается только на сверхдоходы нефтегазовой отрасли, – это главный риск и угроза безопасности, т.к. внешняя конъюнктура слишком неустойчива. Поэтому, на наш взгляд, речь идет не о достижении безопасности, а о квазибезопасности и квазиустойчивости, т.к. обеспечение баланса и профицитности бюджетных отношений ведет неизбежно к сокращению доходного потенциала бюджетной системы и к ухудшению показателей экономической безопасности бюджетной политики, а, следовательно – в ближайшее время к потере экономической безопасности в разрезе бюджетной политики.

Список литературы

1. БК РФ от 31.07.1998 N 145-ФЗ (действующая редакция от 26.12.2014) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 5.04.2015).
2. Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года URL: <http://www.gosman.ru/?news=35847> (дата обращения: 5.04.2015).
3. Быля А. Б. Роль Стабфондов в системе стран // Финансовое право. – 2008. – № 7.
4. Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. – СПб., 2011. – Вып. 118.
5. Горегляд В. Бюджетная система и экономический потенциал страны // Вопросы экономики. – 2002. – № 4.

6. Громова А. С. Финансовая устойчивость и безопасность бюджетной системы как ключевые факторы развития национальной экономики // Вестник Томского государственного университета. – 2012. – Экономика. – № 1 (17).
7. Данные Минфина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) (дата обращения: 5.04.2015).
8. Навой А. В., Шалунова Л. И. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния России в международной системе суверенных фондов // Деньги и кредит. – 2014. – № 2.
9. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Бюджетное послание Президента РФ на 2014–2016 гг.

Рецензенты:

Барышева Г. А., д.э.н., профессор, зав. кафедрой экономики ИСГТ ТПУ, г. Томск;

Гасанов М. А., д.э.н., профессор кафедры экономики Национального исследовательского Томского политехнического университета, г. Томск.