

ПРОБЛЕМЫ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

PROBLEM OF BALANCING THE BUDGET SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION IN TERMS OF FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS

G. Marchenko

Annotation

The article deal problems problem of balancing the federal budget, raised the problem of providing internal and external debt and the question of fiscal capacity of regions of the Russian Federation.

Keywords: Российская Федерация, Федеральный бюджет, бюджетная политика, внутренний и корпоративный долг, бюджетное планирование.

Марченко Георгий Николаевич

Аспирант Финансового университета
при Правительстве
Российской Федерации

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы сбалансированности федерального бюджета, затронуты проблемы обеспечения внутреннего и внешнего долга, а также вопрос бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова:

Российская Федерация, Федеральный бюджет, бюджетная политика, внутренний и корпоративный долг, бюджетное планирование.

В настоящее время все большую актуальность приобретает проблема обеспечения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации. Несмотря на множество факторов, препятствующих возникновению новых волн экономического кризиса, наблюдается спад рыночной активности, негативно сказывающийся на экономике страны. По настоящее время сохраняется проблема стабильности функционирования бюджетной системы, так как продолжается увеличение внутреннего долга, в бюджет будущих периодов закладывается уменьшение доходной части налоговых поступлений и увеличение налогового бремени.

До настоящего времени сохранилась сильная привязанность федерального бюджета к доходам от продажи углеводородного сырья, что в условиях постоянного снижения цены на сырую нефть является "губительным" явлением. Учитывая приведенные в **таблице №1** данные, можно сказать об отсутствии какой-либо переориентации бюджета на модернизацию экономики, внедрение инноваций, рост экономики страны.

По мнению автора на данный момент главная задача обеспечить независимость бюджета от доходов нефтегазового сектора, поскольку страна не должна все время существовать под страхом снижения цены на углеводородное сырье (**Таблица 2**).

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о том, что направленности на решение проблемы нет, более того, акцент на доходную часть бюджета ставится в соответствии с планируемыми поступлениями от продажи углеводородного сырья. Увеличение налоговой на-

грузки на добычу полезных ископаемых только увеличивает сырьевую "привязку" бюджета.

В частности, к базовым факторам, обеспечивающим увеличение поступления налогов от нефтегазовых фискальных источников в 2013 г., следует отнести: увеличение ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на нефть с 446 до 470 руб. за т – на 109 922,4 млн руб.; повышение ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на газ горючий природный – на 53 183,4 млн руб.; увеличение ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на газовый конденсат с 556 до 590 руб. за т; рост прогнозируемых объемов газа горючего природного – на 15 581,2 млн руб. Поступление налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в федеральный бюджет на 2014 г. прогнозируется в сумме 2 568 639,9 млн руб. или в объеме 3,47% ВВП, что на 210 366,9 млн руб., или на 8,9% больше суммы, планируемой на 2013 г. [5]

Следующий вопрос, это вопрос накопление финансовых резервов, так как он является наиболее спорным и требующим тщательных расчетов и обоснований. Российская экономика не может бесконечно развиваться ради накопления резервов для преодоления последствий кризисов. Не допустить их проникновения в страну – основная задача. Переизбыток резервов может быть более опасным для экономики страны, чем недостаточность. [2] По мнению независимых экспертов РАН, для преодоления последствий самых сильных кризисных явлений вполне достаточно доведение объема Резервного фонда к концу 2015 г. максимум до 3,54 трлн руб., или до 4% к ВВП, при этом не менее 60% этих дополнительных дохо-

Таблица 1

Главные параметры федерального бюджета на период 2012-2015 гг. [5]

Параметры бюджета	2012 (оценка)	2013 (проект бюджета)	2014	2015
Доходы, трлн руб.	12,68	12,87	14,06	15,62
в % к ВВП	20,7	19,3	19,0	18,8
<i>в том числе:</i>				
нефтегазовые, трлн руб.	6,41	5,93	6,28	6,93
в % ко всем доходам	50,5	46,1	44,6	44,4
Расходы, трлн руб.	12,82	13,39	14,21	15,63
в % к ВВП	20,9	20,1	19,2	18,8
темпы роста расходов в реальном выражении	109,6	99,0	101,1	104,8
Дефицит (-), профицит(+), трлн руб.	-0,14	-0,52	-0,14	0,02
в % к ВВП	-0,2	-0,8	-0,2	-0,01

Таблица 2

Сравнение прогноза доходов федерального бюджета на 2013-2015 гг.
в зависимости от изменения нефтегазовых и ненафтегазовых доходов (млрд руб.) [5]

Показатели	Прогноз 2013 г.	Прогноз 2014 г.	Прогноз 2015 г.	В объеме за 3 года
1	2	3	4	5=2+3+4
Доходы всего	12 865,9	14 063,4	15 615,1	42 544,4
в % к ВВП	19,3	19,0	18,8	-0,5
Нефтегазовые доходы	5 925,5	6 279,3	6 933,9	19 138,7
в % к ВВП	8,9	8,5	8,3	-0,6
Доходы без учета нефтегазовых доходов	6 940,4	7 784,1	8 681,6	23 496,1
в % к ВВП	10,4	10,5	10,5	0,1
Изменение доходов за счет изменения налогового законодательства	185,0	166,8	398,6	720,4
<i>в том числе:</i>				
за счет нефтегазовых фискальных источников	345,4	63,8	340,2	749,4
за счет ненафтегазовых фискальных источников	-	76,1	161,7	237,8
за счет снижения ставок ввозных пошлин в связи с вступлением РФ в ВТО	-156,3	-62,3	-70,3	-288,9

дов должны направляться на развитие экономики и не более 40% – на пополнение резервных доходов.

Однако, предполагается что, дефицит бюджета будет покрываться преимущественно за счет резервных средств, которые по состоянию на 01 марта 2013 г. насчитывает 2,6 трл. рублей, или 84,7 млрд. долларов, или почти 4% ВВП, тогда как по состоянию на 01 марта 2009 года насчитывалось 4,86 трл. рублей, или 136,3 млрд. долларов, или почти 13% ВВП [4].

Бюджетным кодексом РФ предусмотрены следующие источники финансирования дефицита федерального бюджета:

1. Внутренние источники:

- ◆ кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
- ◆ государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- ◆ бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- ◆ поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности;
- ◆ сумма превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам;
- ◆ изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета;

2. Внешние источники:

- ◆ государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- ◆ кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте, привлеченные Российской Федерацией". [1]

Истощение резервного фонда может наступить уже в конце к концу 2014 года при том, что будет сохраняться дефицит бюджета, хотя бюджет 2015 года планируется профицитным. Не исключено, что правительству придется задействовать запасы, накопленные в Фонде национального благосостояния (ФНБ по состоянию на 01 марта 2013 г. составляет 2,7 трл. рублей, 4% ВВП) [4], для поддержания пенсионной системы и выполнения социальных обязательств, но полностью дефицит бюджета компенсировать, по мнению автора, может и не удастся.

Недостающие средства для покрытия дефицита будут изыскиваться за счет оптимизации бюджетных расходов и заимствований на внутреннем рынке, посредством выпуска государственных ценных бумаг. Осуществление внешних заимствований признано нецелесообразным, так как внутри страны накоплен достаточный объем иностранной валюты, позволяющий Министерству финансов РФ при необходимости выпустить валютные облигации,

для обращения на внутреннем рынке.

Учитывая дотационный характер формирования большинства бюджетов на субфедеральном уровне, необходимо уделить повышенное внимание выравниванию минимальной бюджетной обеспеченности, экономической самостоятельности субъектов Федерации.[2] В системе финансового выравнивания, действующей в настоящее время в Российской Федерации, показатель бюджетной обеспеченности является исходным при определении сумм трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, а также из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований.

Понятие "бюджетная обеспеченность" было введено в российскую практику бюджетных отношений в 1991 году

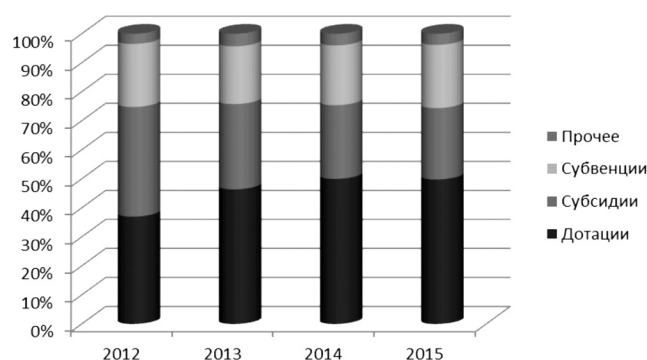


Рисунок 1. Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, % [5]

как средняя бюджетная обеспеченность на одного жителя по региону (Постановление Верховного Совета РСФСР от 6 июля 1991 года № 1551-1 "О порядке введения в действие Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР"). Затем понятие "бюджетная обеспеченность" было зафиксировано в Федеральном законе от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления", где говорится о нормативе минимальной бюджетной обеспеченности как расчетном показателе минимально необходимой потребности в бюджетных средствах на одного жителя муниципального образования в текущих расходах. [3]

Финансовая помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации может осуществляться в форме:

- ◆ дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации;
- ◆ субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов;
- ◆ бюджетных кредитов;
- ◆ бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Федерации.

Еще одним дестабилизирующим фактором является непрекращающийся рост внутреннего государственного долга, который обусловлен принятием мер по преодолению влияния.

Таблица 3. Расходы на обслуживание государственного долга Российской Федерации в 2012-2015 гг. [5]

Показатели	2012	2013	2014	2015
Расходы на обслуживание внутреннего государственного долга, млрд руб.	308,6	335,5	375,8	395,8
Расходы на обслуживание внешнего государственного долга, млрд руб.	74,7	89,8	100,2	112,1
<i>Всего, млрд руб.</i>	383,3	425,3	476,0	508,0
Расходы на обслуживание внутреннего и внешнего государственного долга в % к расходам федерального бюджета	3,1	3,2	3,4	3,3

финансово-экономического кризиса. В условиях снижения платежеспособного спроса и покупательной способности граждан бездействие государства может привести к еще большему упадку экономики страны.

Управление внутренним государственным долгом, это сложный и трудоемкий процесс, являющийся частью денежно-кредитной политики государства и включающий в себя разработку и выполнение стратегии управления. Данная стратегия должна обеспечивать гарантии выполнения государством обязательств по погашению и обслуживанию принимаемых обязательств вне зависимости от внешних и внутренних факторов, таких как состояние бюджета и изменение внешнеэкономической конъюнктуры.

Увеличение государственного долга приведет к увеличению расходов, связанных с его обслуживанием (Таблица 3). По сравнению с 2007 годом доля расходов на обслуживание государственного долга возрастет почти в два раза.

Для предотвращения угроз экономической безопасности страны в области совокупного национального долга при разработке проектов бюджета важное значение имеет установление пороговых значений в области внешнего и внутреннего долгов. При этом необходимо ориентироваться не на отдельные пороговые значения, а на систему индикаторов экономической безопасности в сфере государственного и корпоративного долгов. Систему индикаторов экономической безопасности необходимо дополнять пороговыми значениями по корпоративному внутреннему долгу, корпоративному долгу перед нерезидентами и по совокупному национальному долгу, включающему государственный и корпоративный долг.

Пороговое значение по внутреннему корпоративному долгу должно определяться исходя из того, что отношение совокупных активов банковской системы к ВВП

должно составлять 80 процентов, а доля кредитного портфеля в активах – не менее 45 процентов, объем банковских кредитов частному сектору должен находиться в пределах 40 процентов к ВВП.

Учитывая рост расходов на обслуживание госдолга, к 2015 г. расходы по государственным гарантиям могут превысить расходы на обслуживание госдолга по кредитам и займам, что сильно ударит по государственному бюджету. Вместе с тем, в настоящее время, по отношению к ВВП в России, среди развивающихся стран самый высокий внешний долг. К 2015 году, по мнению академиков РАН, внешний и внутренний государственный долг

(с учетом долга органов денежно-кредитного регулирования) составит более 14% ВВП, а корпоративный внутренний долг, учитывая начинающийся в пост кризисный период рост корпоративных кредитов и займов, составит в 2015 г. 68% ВВП. Корпоративный долг нерезидентам, составит в 2015 г., принимая во внимание тенденции 2010–2012 гг., 40% ВВП. Весь совокупный национальный долг, по отношению к ВВП, составит к началу 2016 г. более 122% ВВП. [5]

В связи со сложившимся серьезным дисбалансом на всех уровнях бюджетной системы, становится необходимым выявление и сокращение неэффективных расходов, ужесточение мер по контролю за всеми бюджетными потоками, а также за процессами образования государственного долга как на федеральном так и на региональном уровне.

Действующая на данный момент схема среднесрочного планирования и составления бюджета требует корректировки и изменений. Существующее положение говорит о необходимости плавного избавления госбюджета от сырьевой привязки, и перехода на производственный потенциал России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс РФ.
2. Годин А.М. "Бюджетная система Российской Федерации" Москва: "Дашков и К", 2009.
3. Иванов В.В. Теория и практика межбюджетных отношений – Монография. – СПб.: БАН; Нестор-История, 2010 г.
4. Официальный сайт Министерства финансов РФ www.minfin.ru.
5. Сокращенный вариант независимой экспертизы Центра финансовых исследований Института экономики РАН : "Федеральный бюджет 2013–2015 гг. Бюджет отложенных модернизаций" Москва: журнал "Вестник Института экономики РАН" январь 2013 г.