

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

УДК 336.145

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВИЛА ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ РОССИИ

ЧУЛКОВ А. С.

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы возникновения и современные проблемы функционирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, образуемых в федеральном бюджете. На основе анализа становления и развития законодательства о резервных фондах сформулировано их понятие, выявлены особенности формирования и расходования средств фондов, раскрыты новации и различные подходы современного правового регулирования бюджетных резервов. Рассматриваются преимущества и недостатки бюджетного правила, основанного на средней многолетней цене на нефть.

Ключевые слова: бюджетное правило; Резервный фонд; Фонд национального благосостояния; макроэкономическая стабильность.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF FISCAL RULE FOR MAINTAINING MACROECONOMIC STABILITY OF RUSSIA

CHULKOV A. S.

ABSTRACT

The article examines the emergence and functioning of the modern problems of the Reserve Fund and National Welfare Fund, formed in the federal budget. Based on the analysis of formation and development of legislation on reserve funds formulated their concept, the peculiarities of formation and expenditure of funds, disclosed innovations and different approaches of contemporary legal regulation of fiscal reserves. Discusses the advantages and disadvantages of a fiscal rule based on the average long-term price of oil.

Keywords: fiscal rule; the Reserve Fund; the National Welfare Fund; macroeconomic stability.

Финансовая система Российской Федерации нестабильна, поскольку в основе имеет экономические отношения, для которых характерны постоянные изменения, обусловленные как внешними, так и внутренними факторами. Важным инструментом в обеспечении финансовой стабильности государства выступает правовое регулирование происходящих в стране экономических процессов. В частности, важную роль в этом процессе играет обособление в финансовой системе государства резервных фондов, которые могут значительно обезопасить экономику в случае возникновения неблагоприятных ситуаций. В условиях возможного кризиса, эпицентром которого будет являться Еврозона, функционирование резервных фондов приобретает все более актуальный характер.

Президент Российской Федерации в Бюджетном послании о бюджетной политике на 2014–

2016 гг. отметил, что «принципиальная задача для нас – сохранение макроэкономической стабильности и устойчивости бюджета» [1, с.2]. Российская экономика, по словам Президента РФ, до сих пор не диверсифицирована, опасно высока планка нефтегазового дефицита. «Такая экономика очень уязвима, и поэтому нам необходим не просто бездефицитный бюджет, а бюджет с запасом прочности».

В мировой практике многих государств принципы бюджетной системы считаются настолько важными, что предусматриваются в конституциях или аналогичных основных законах. В Российской Федерации принципы бюджетной системы, как известно, отражены в Бюджетном кодексе. Изучение природы бюджетного принципа и механизма его возникновения неизбежно приводит исследователя к бюджетной практике, которая является той основой и средой, из кото-

рой принципы возникают, из которой абстрагируются, получают законодательное оформление и уже в качестве норм бюджетного права на нее же воздействуют. В связи с этим интересно посмотреть на новое явление в бюджетном процессе, которое в последнее время широко распространено на всех его стадиях и которое получило название «бюджетного правила».

Бюджетное правило может быть сформулировано следующим образом:

1. Величина расходов федерального бюджета ограничена суммой нефтегазовых доходов (налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, пошлин на экспорт нефти и газа и пошлин на экспорт продуктов переработки нефти), вычисленных исходя из базовой цены на нефть, других доходов бюджета в размере 1% от прогнозируемого на очередной финансовый год ВВП.

2. Базовая цена на нефть определяется как средняя цена на нефть Urals за период, первоначально составляющий 5 лет, и в течение дальнейших 5 лет последовательно увеличивающийся до 10 лет.

3. Если средняя цена на нефть за последние 3 года не превышает средней цены за последние 10 лет (или меньшее количество лет, если речь идет о 5-летнем переходном периоде), то базовая цена рассчитывается как средняя за последние 3 года.

4. Дополнительными нефтегазовыми доходами называется разность между фактическими нефтегазовыми доходами и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены. Они направляются в Резервный фонд, пока его размер не превышает 7% от ВВП.

5. После того, как размер Резервного фонда превышает 7% от ВВП, часть дополнительных нефтегазовых доходов направляется в Фонд национального благосостояния, а часть (до 50%) может быть потрачена на проекты инфраструктурного характера.

Нам представляется, что произошла замена более универсального, но более сложного правила на менее универсальное и простое, так как бюджетное прогнозирование всегда предусматривает обязательный анализ динамики цен на нефть за ряд лет с определением среднего уровня цен за отдельные периоды, выделением трендов и тенденций. Детальный анализ является основой и отправной точкой прогнозирования, но это не единственный фактор прогнозирования, хотя и самый значительный. Методика прогнозирования, как правило, является смешанной, и может предусматривать как простую экстраполяцию на будущее, так и более сложные методы. Можно, конечно, делать разные предположения о причинах смены бюджетных правил, но нам

представляется, что это означает признание непредсказуемости поведения цен на нефть и отход от попыток фундаментального макроэкономического анализа.

Для понимания современных проблем рассматриваемых фондов и нахождения путей дальнейшего развития необходимо изучить предпосылки их возникновения. Опыт одного из самых тяжелых экономических кризисов в истории России 1998 г. обусловил необходимость создания целого комплекса мер защиты бюджета от краткосрочных колебаний цен на углеводороды. В сложившейся ситуации было принято решение о формировании Стабилизационного фонда РФ с 1 января 2004 г. Стабилизационный фонд создавался как преемник бюджета развития. Бюджет развития был сформирован еще в 1998 г. на основании Федерального закона № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации» в составе капитальных расходов федерального бюджета и использовался для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов. Его основной идеей было финансирование государством крупных проектов в промышленности для их эффективного развития в условиях кризиса. Суть же Стабилизационного фонда изначально в корне отличалась от идеи создания бюджета развития.

Средства Стабилизационного фонда предназначались для финансирования наиболее важных задач и выступали в качестве резервных. Стабилизационный фонд определялся в Бюджетном кодексе РФ как часть средств федерального бюджета, образующаяся за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть, подлежащая обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой [5, с.17]. При этом под базовой ценой на нефть понималась цена на нефть сырую марки «Юралс», эквивалентная 146 долл. США за одну тонну (20 долл. США за один баррель). Таким образом, все «нефтяные» доходы поступали в бюджет, а сумма свыше цены «отсечения» (20 долл. за баррель) направлялась в Стабилизационный фонд. Управление средствами Фонда осуществлялось путем приобретения за счет средств Фонда долговых обязательств иностранных государств, а также путем приобретения за счет средств Фонда иностранной валюты и ее размещения на счетах по учету средств Стабилизационного фонда в иностранной валюте в Банке России.

Средства Стабилизационного фонда могли использоваться, помимо финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, и на иные цели, но только при условии, если накопленный объем средств Стабилизационного фонда превышал

500 млрд. руб. При формировании данного Фонда законодатель преследовал несколько целей: обеспечение сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, защиту экономики от инфляционного давления, снижение зависимости национальной экономики от неблагоприятного изменения поступлений от экспорта сырьевых товаров.

Однако, как показала действительность, ввиду низкого уровня эффективности управления средствами Стабилизационного фонда России, а также в результате снижения мировых цен на нефть и газ, замедления роста добычи и экспорта углеводородов средства Фонда стали резко обесцениваться. Так, по данным специалистов Счетной палаты Российской Федерации, инфляция уничтожила только за первые годы существования Фонда около 60 млрд. руб. В таких условиях государство вынуждено было пересмотреть проводимую политику и поставило задачу полностью «изъять» нефтедоллары из бюджета. В итоге с 1 февраля 2008 г. Стабилизационный фонд был разделен на две части: Резервный фонд (3 069 млрд. руб.) и Фонд национального благосостояния (782,8 млрд. руб.). Резервный фонд должен был стать так называемой «подушкой безопасности» для национальной экономики, то есть обеспечить финансирование бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен. Фонд национального благосостояния создавался для использования нефтегазовых доходов в целях диверсификации экономики Российской Федерации.

Согласно действующему бюджетному законодательству Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта (используемого для финансирования ненефтегазового дефицита) в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта. Под ненефтегазовым дефицитом можно сокращенно понимать превышение расходов федерального бюджета, рассчитанного исходя из ненефтегазовых доходов, над его доходами. Средства Резервного фонда могут также направляться и на погашение государственного внешнего долга РФ. Изначально размер Фонда исчислялся в объеме 10% ВВП.

При этом если накопленный объем средств Резервного фонда превысит указанную величину, то излишние средства перечисляются в Фонд национального благосостояния. Фонд национального благосостояния был сформирован в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Задачей Фонда национального благосостояния является не только покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда, но и значительное увеличение его доходной части для обеспечения его финансовой устойчивости в будущем.

В результате такого разделения фондов произошло изменение структуры доходов федерального бюджета и выделение среди них нефтегазовых доходов. Причем согласно Бюджетному кодексу РФ к нефтегазовым доходам относятся доходы федерального бюджета от уплаты налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, на газ природный, на товары, выработанные из нефти.

Предполагалось, что такая концепция «нефтегазового баланса бюджета» позволит обеспечить стабильный уровень государственных расходов вне зависимости от колебаний внешней конъюнктуры и поддерживать долгосрочную макроэкономическую устойчивость. Однако в 2009 г. действие данной концепции было приостановлено ввиду резкого падения доходов федерального бюджета. Причиной этому послужил разразившейся мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. В этой связи было принято решение зачислять в федеральный бюджет и использовать все поступающие нефтегазовые доходы независимо от уровня цен на нефть, в том числе средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Волна кризиса сильно ударила по всем секторам экономики России. Одними из основных проблем, с которыми в очередной раз столкнулась наша финансовая система, на сегодняшний день являются снижение спроса на нефть, что повлекло падение объема ее добычи и экспорта, а также цены на нефть, снижение доверия инвесторов к российским ценным бумагам и, как следствие, удорожание заимствований на финансовом рынке. По расчетам, проведенным Институтом энергетической стратегии, чувствительность доходов федерального бюджета более чем на 80 % определяется нефтяными доходами [3, с. 13].

По предварительным данным, в 2013 г. доля нефтегазовых доходов достигла половины всех доходов федерального бюджета. Бесспорно, что в условиях кризиса механизм управления нефтегазовыми доходами во многом сгладил возникшие отрицательные последствия для экономики Российской Федерации. Однако наступил момент, когда объем нефтегазовых доходов оказался недостаточным для покрытия нефтегазового трансферта, в результате чего произошел рост бюджетного дефицита.

В связи с этим в 2013 году федеральный бюджет впервые был разработан с учетом Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и

отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» от 25.12.2012 № 268-ФЗ, устанавливающего новое бюджетное правило. Согласно пояснительной записке к закону «новый вариант бюджетных правил основан на использовании базовой цены на нефть, которая отражает гипотезу о долгосрочном уровне цен на нефть. Такой механизм формирования базовой цены на нефть позволяет избежать субъективизма при ее установлении, обеспечивает ее гибкую адаптацию к циклическому изменению конъюнктуры и в то же время делает ее устойчивой по отношению к краткосрочным колебаниям цен на нефть» [5, с. 18].

Таким образом, «бюджетное правило реализует следующий общий подход. В случае, если цена на нефть краткосрочно отклоняется вверх или вниз от текущего уровня, то на расходах это почти не отражается, а изменение доходов сглаживается за счет накопления либо использования средств Резервного фонда. Если цена устойчиво переходит на более высокий (или более низкий) уровень, то базовая цена на нефть также повышается (снижается) и расходы увеличиваются (снижаются)» [5, с. 19].

Однако не все экономисты разделяют позицию законодателя по вопросу о необходимости принятия нового бюджетного правила. В частности, глава российского представительства МВФ в России Одд Пер Брекк полагает, что «бюджетное правило в том виде, в каком оно сейчас рассматривается, не позволит снизить нефтегазовый дефицит бюджета до уровня, необходимого для сдерживания внутреннего спроса, а также не обеспечит справедливого распределения ресурсов между поколениями». По его словам, правильнее было бы использовать более консервативное значение базовой цены на нефть, однако конкретные параметры при этом им не уточняются.

Другие авторы отмечают, что с принятием бюджетных решений сократится доля расходов государства на социальную политику, поэтому данные правила по своей сути не затрагивают более глубокие, структурные проблемы государственных финансов в России [3, с.12]. Представляется все же очевидным, что введение нового бюджетного правила является шагом в правильном направлении, поскольку оно ориентировано в первую очередь на снижение чувствительности бюджета к колебаниям цен на нефть.

В то же время советник президента РФ академик Сергей Глазьев опубликовал в конце января 2014 года критический доклад об экономической политике России. Глазьев, в отличие от МВФ, критикует денежно-кредитную политику и так называемое бюджетное правило, которое требует не снижать отчисления в Резервный фонд ниже 7% ВВП. Именно эти механизмы, по его мнению,

лишают страну инвестиций и шансов на развитие. «Пассивность проводимой денежно-кредитной политики, ее ориентация на ограничение количества денег, привязка их эмиссии к приросту валютных резервов и к удовлетворению спроса коммерческих банков на краткосрочную ликвидность сопровождаются завышением процентных ставок по сравнению с рентабельностью внутренне ориентированных отраслей. При этом недостаток долгосрочных кредитных ресурсов частично замещается иностранными источниками, доступными только крупным экспортно-ориентированным и торговым предприятиям. Следствием этого становится неконтролируемый рост внешнего долга и чрезмерная внешняя зависимость российской финансовой системы» [2, с. 38]. В результате Россия теряет до 100 млрд. долл., в том числе 30-35 млрд. долл. – на разнице процентных ставок между привлекаемыми из-за рубежа ссудами и размещаемыми за рубежом средствами. «Основным результатом проводимой денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики становится искусственное сдерживание экономического роста», – уверен С. Глазьев.

Тем временем, на фоне стагнации наибольшую опасность для будущего отечественной экономики представляет нынешнее состояние региональных бюджетов, совокупный баланс которых по предварительным итогам 2013 года стал отрицательным. Это стало результатом снижения доходов и опережающего роста расходов регионов относительно их ВРП. И учитывая, что значительная часть бюджетных расходов традиционно приходится на последний квартал, чего нельзя сказать о доходах, размер дефицита региональных бюджетов может достигать 0,8-1 трлн. рублей.

Конечно, Минфин может проявить жесткость, потребовав от регионов дальнейшего сокращения всех расходов, не связанных с повышением заработной платы по указам президента. Но если до этого в регионах секвестированию подлежали только расходы на инвестиции, то теперь очередь может дойти и до расходов на текущее содержание бюджетной сферы. Однако в настоящее время официальная позиция Правительства РФ заключается в том, что немедленный отход от бюджетного правила является крайне опасным и сейчас для этого нет никаких оснований.

Мы считаем, что некоторые бюджетные правила со временем могут преобразоваться в принципы бюджетной системы, хотя многие ныне действующие бюджетные правила служат для реализации бюджетных принципов. Например, маневрирование бюджетными ресурсами с использованием бюджетных резервов является подкреплением для воплощения в бюджетной практике такого принципа бюджетной системы, как принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета.

Из истории бюджетных систем зарубежных государств известны трансформации бюджетных правил в бюджетные принципы; например, такое правило, как непревышение расходов над доходами или сбалансированность бюджета, встречается как принцип в бюджетном законодательстве некоторых стран. В то же время этот принцип часто подкрепляется правилом (часто называемым «золотым»), которое говорит, что государство не может иметь дефицит госбюджета, который превышает совокупные государственные инвестиции.

Российское бюджетное законодательство содержит не только принципы бюджетной системы, но и одновременно бюджетные правила. Так, например, принцип сбалансированности бюджета подкрепляется бюджетными правилами, которые устанавливают количественные ограничения величины дефицита для бюджетов разного уровня бюджетной системы.

Обилие бюджетных правил, как внесенных в Бюджетный кодекс РФ, так и не прописанных в нем, порождает вопрос об их чертах и признаках, в том числе и по сравнению с бюджетными принципами. Прежде всего, обращает на себя внимание мобильность и изменчивость бюджетных правил, что заметно при их анализе даже за относительно непродолжительный промежуток времени в 7–10 лет. Эта их черта вполне объяснима, поскольку изначально они ориентируются на экономические отношения, которые в переходный период развития общества особенно перманентно изменчивы. Именно поэтому бюджетные правила нестабильны, что очень заметно по сравнению с более устойчивыми бюджетными принципами. Нестабильность бюджетных правил выражается в их смене или изменении формулировок, что может в конечном счете найти отражение в изменении бюджетного законодательства [4, с. 11].

Таким образом, бюджетные правила и бюджетные принципы разделяются по времени действия и по сфере действия. Но главным отличием бюджетных правил от принципов является степень абстрагирования, так как правила более конкретны, могут содержать количественные ограничения или числовые параметры, а принципы имеют высокую степень абстрагирования и в определенной степени декларированы.

В связи с этим становится ясным, при каких условиях бюджетное правило может со временем трансформироваться в принцип бюджетной системы:

– для этого правило должно применяться достаточно длительное время, доказав свою стабильность и устойчивость в разных экономических ситуациях;

– бюджетное правило должно относиться большей части бюджетного процесса и распространяться на действия многих участников бюджетного процесса;

– оно должно приобрести более общий характер, создавая ориентиры для бюджетной деятельности и продекларировав их.

В настоящее время этим условием более других отвечает правило резервирования части бюджетных средств. Не исключено, что это правило в недалеком будущем может сменить свой статус на более высокий – статус принципа бюджетной системы. Таким образом, это бюджетное правило, будучи абстрагированным из бюджетной практики, может на нее же распространиться в качестве бюджетного принципа. Возможен и обратный процесс превращения бюджетного принципа в бюджетное правило, что означает снижение его статуса при достижении значительной степени конкретизации (детализации) и стандартизации деятельности.

Введение нового бюджетного правила деятельности Резервного фонда и Фонда национального благосостояния значительно сглаживает возможные негативные последствия для Российской Федерации ввиду существующей угрозы ухудшения состояния в целом экономик многих государств и возникновения нового мирового финансового кризиса. В случае если самый худший экономический сценарий в Еврозоне все-таки реализуется, бюджетные правила позволят обезопасить страну от возможного критически высокого бюджетного дефицита. К каким конкретным последствиям приведет действие данных правил, покажет время, будем надеяться, что они принесут обещанные положительные результаты.

Список литературы

1. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах // Российская газета. – № 6103. – 14.06.2013. – С. 2-3.
2. Доклад по вопросам глобальной финансовой стабильности. – МВФ. – 2013. – 118 с.
3. Дробышевский С.М. Макроэкономические предпосылки реализации новой модели роста // Вопросы экономики. – № 9. – 2012. – С. 12-16.
4. Сагайдачная Н.К. Бюджетные правила и принципы бюджетной системы: соотношение и трансформация // Проблемы учета и финансов. – № 1. – 2013. – С. 8-11.
5. Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» от 25.12.2012 № 268-ФЗ // Российская газета. – № 5974. – 28.12.2012. – С. 16-19.