

УДК 336.114

**ДИНАМИКА И НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННЫХ РИСКОВ
В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ****DYNAMICS AND NEUTRALIZATION OF MODERN RISK IN THE BUDGET
SYSTEM**©**Кремповая Н. Л.***канд. экон. наук, Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского
г. Симферополь, Россия, natasha_krem@mail.ru*©**Kremovaya N.***PhD, Vernadsky Crimean Federal University
Simferopol, Russia, natasha_krem@mail.ru*©**Короткова О. О.***Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского
г. Симферополь, Россия, olya_korotkova_1996@mail.ru*©**Korotkova O.***Vernadsky Crimean Federal University
Simferopol, Russia, olya_korotkova_1996@mail.ru*

Аннотация. В статье в контексте общей экспертной оценки проекта федерального бюджета РФ на 2016 г. анализируются заложенные в нем ключевые положения и принципы построения всей бюджетной конструкции, которая, по мнению автора, является неустойчивой. Показаны особенности проводимой в России бюджетной политики, в определенной степени ограниченной и слабо активированной на нейтрализацию бюджетных рисков, которые систематизированы автором и подробно рассматриваются им. В работе предлагается механизм минимизации бюджетных рисков и обосновываются меры, связанные с повышением эффективности бюджетных расходов и преодолением негативных тенденций в развитии бюджетной системы нашей страны.

Abstract. In an article in the context of the overall peer review of the Russian Federation the draft federal budget for 2016 laid down in it are analyzed key provisions and principles of the entire fiscal structure, which, in my opinion, is unsustainable. The features implemented in Russia budgetary policy, to a certain extent limited and weakly activated to neutralize the fiscal risks, which systematized the author and considered them in detail. We propose a mechanism to minimize fiscal risks and justified measures related to improving the efficiency of budget spending and to overcome negative tendencies in the development of the budget system of the country.

Ключевые слова: бюджетная парадигма, бюджетные риски, оценка программного метода, сбалансирование бюджетной системы, регулирование финансовых потоков.

Keywords: budget paradigm, fiscal risks, evaluation software method, balancing the budget system, the regulation of financial flows.

Бюджет 2016 — это бюджет поиска дополнительных ресурсов по различным источникам, ожиданий позитивных глобальных решений в экономике, а в целом — собирание финансовых ресурсов путем частичного отсека расходов по отдельным статьям бюджета.

Для того чтобы перейти на новый, более высокий уровень экономического развития, нашей стране необходимо кардинально пересмотреть первичные, определяющие это развитие факторы. Экономический рост связан с технологическим развитием, в процессе

которого возникает новый мощный симбиоз, сплачивающий предприятия, науку и государственные структуры в единую систему. Этот симбиоз требует более активной роли бюджета, как ключевого инструмента грядущего нового прорыва экономики в будущем.

Ориентиры и механизмы финансовой политики наиболее активно сказываются на инвестиционной политике (особенно долгосрочной), которая становится все более спонтанной и менее конкурентоспособной, что требует больших усилий со стороны государства на поиск эффективных мер для нахождения недостающих ресурсов, в том числе и на реформирование системы налогообложения, учитывая ее регрессивную модель. К сожалению, регулирующим органам не удалось (очевидно, по политико-социальным причинам) устранить реальную социальную несправедливость действующей налоговой системы.

Опыт использования программного метода в бюджетном процессе предыдущих лет не позволяет рассматривать его в качестве эффективного инструмента регулирования, особенно в критических ситуациях. Ко всему перечисленному, в самой конструкции бюджета на 2016 г. заложен ряд серьезных рисков, которые за относительно небольшой период могут обнулить и Резервный фонд. Следовательно, источники финансирования дефицита, а также погашения долга в бюджете, бесспорно, будут трансформироваться. Прежде всего — это расчетная стоимость нефти, которую взяли за основу в бюджете, и в первый раз за длительное время она уступила текущей стоимости, причем значительно. А кроме ценовых рисков в последнее время возникли опасения по поводу того, удастся ли поддерживать на прежнем уровне физические размеры поставок углеводородов из РФ в западном направлении.

Реальным резервом является активная работа по контролю за расходами, основные направления которой должны проявляться в следующем:

- в необходимости ужесточения государственного финансового контроля за уставными капиталами государственных компаний и за их необоснованными расходами;
- в значительном сокращении государственного аппарата;
- в ужесточении контроля за необоснованно высокими зарплатными выплатами государственному аппарату;
- в отказе от «бюджетного правила»;
- в реальной борьбе с коррупцией и мошенничеством;
- в усилении контроля за зарубежными затратами средств;
- в контроле за государственными закупками.

Бюджет–2016, в необходимых параметрах, может быть реализован при выполнении ряда системных решений, в частности, при:

- выдаче долгосрочных кредитов объектам производственного сектора под ставку не более 3–5%;
- реформировании ценообразования на услуги инфраструктурных и сырьевых компаний;
- повышении эффективности принимаемых решений по выходу из кризиса;
- трансформировании валютного регулирования, позволяющего избежать критической утечки капитала. Борьба с валютными спекулянтами должна превратиться из разряда общих соображений в жесткий контроль (особенно налоговый) за движением капиталов (в частности, это касается вывода валютных депозитов из системы страхования вкладов, а также установления жесткого лимита открытой валютной позиции банков и др.);
- активной государственной структурной политике, валютной политике и стабилизации курса рубля.

Главная проблема — смена вектора регулирования развития экономики, с проблемами увеличения срока выхода на пенсию, уровня монетизации экономики (она должна быть оптимальной для данного уровня экономики), индексации зарплат бюджетников [1].

Одним из важнейших механизмов развития экономики является контрактная система государственных закупок, которая, к сожалению, через полтора года после запуска так и не заработала в полную силу. Ее ключевым элементом является планирование государственных закупок, которое работает неэффективно в связи с тем, что доступ бизнеса к торгам затруднен. Существующая пока система планирования государственных закупок создает лишь дополнительные сложности для заказчиков и не помогает потенциальным подрядчикам и поставщикам государства.

Во многих исследованиях, по нашему мнению, недооценивается роль бюджетных рисков, связанных с обеспечением регулирования экономических, финансовых и правовых процессов. Практически сфера проявления данных рисков – это технология управленческих решений, связанных с выработкой направлений, путей, взаимосвязанных мер по обеспечению движения капитала, материальных и трудовых ресурсов. Во многом в современных условиях бюджетные риски связаны с реакцией управляющих органов на торможение развития экономики и общества.

При этом следует учитывать, что ключевым, базовым риском во время кризисов является появление различного рода рисков и угроз, существовавших до этого лишь в латентной форме. Эти риски и угрозы могут иметь самые непредсказуемые и разрушительные последствия. История мировых экономических кризисов последних десятилетий показывает, что ни к одному из них ни одна страна никогда полностью не готова, и Россия тоже не стала исключением.

Современные проблемы в экономике носят характер «замкнутого круга», причем во многом замкнутого на улучшение ситуации на сырьевых энергетических рынках. В случае затяжной экономической рецессии невозможно стимулировать экономический рост. В соответствии с этим остается либо ждать улучшения ситуации на нефтегазовом рынке и, соответственно, на мировых финансовых рынках, либо преодолевать экономические трудности собственными силами, учитывая, что возможности денежно-кредитной политики во многом исчерпаны. К тому же бюджетная конструкция теряет эластичность. В условиях ограниченных возможностей бюджета должна актуализироваться роль частных инвестиций. Однако для привлечения частных средств в потребительский сектор экономики необходим трансформационный механизм, обеспечивающий переток частных инвестиций в реальный сектор для проведения реиндустриализации. Таким механизмом (и имеющийся мировой опыт это подтверждает) может стать государственно-частное партнерство с такими институтами, как концессии, особые экономические зоны, соглашения о разделе продукции и др.

Несмотря на все декларации о снижении расходов на управление, доля расходов на госаппарат в бюджете неуклонно растет: по сравнению с 2012 г. в 2015–2016 г. г. рост составит 0,8–0,9%, зато наука, образование и здравоохранение постепенно вытесняются на периферию бюджетной системы.

Очевидны риски значительного перераспределения ресурсов через бюджет путем массивных внутренних заимствований (до 1 трлн руб.), которые могут быть уменьшены за счет внешних привлечений средств (возможно, азиатских заимствований).

Крайне велики риски неэффективного расходования средств из-за неопределенности в экономической ситуации. Изменения в структуре расходов за последние годы, отражающие сдвиг приоритетов от расходов на развитие человеческого капитала (образование, здравоохранение) в сторону оборонных расходов и социальных трансфертов, подрывают бюджетные стимулы долгосрочного экономического развития. В этих условиях необходима активная адаптация бюджета к новым макроусловиям.

Бюджет не решает проблему стимулирования экономического роста — он нацелен только на стабилизацию экономики. Отчасти это оправдано: ВВП ушел вниз, его рост сдерживается санкциями и стоимостью нефти, что лежит за пределами влияния бюджетной политики [2].

В качестве одного из основных рисков большинство разработчиков отмечают «недостаток финансирования мероприятий государственных программ за счет средств федерального бюджета». Упоминание такого рода рисков свидетельствует о недоверии ответственных исполнителей к такому институту, как государственные программы, который выбран в качестве важнейшего, по сути, главного инструмента формирования бюджета. Как следствие, вопросы финансирования ставятся ими на первое место, а значит, мало внимания уделяется соответствующим показателям. При таком подходе высокие расходы по государственным программам будут естественным и продуманным ограничением, а не механическим сокращением бюджета.

Особые (негативные) свойства государственных программ породили специфические формы «новейшей коррупции». Слабый контроль программ практически на всех стадиях — от их разработки до реализации — позволил выработать «вполне законные способы увода средств». Уже нет необходимости нарушать уголовный и гражданский кодексы, различные приказы и постановления. Проблема получения «левых» доходов решается в рамках самих программ: разработка проектов в их рамках путем использования связей и привлечения заинтересованных лиц, выбора проектов, подрядчиков, корректировки проектной документации, договоренностей, выбора сырья и материалов, некоторой корректировки госзакупок и т. д.

Таким образом, программная форма бюджета становится хорошей почвой для реализации этих негативных мер. Дело не в том, что эти инструменты реализуются без жестких нормативно-правовых ограничений, контроля и ответственности участников программ.

В настоящих условиях экономика России находится в стадии рецессии, что, однако, не исключает возможности проведения отдельных мер по созданию новой индустрии. В частности, вынужденный санкциями процесс импортозамещения нужно встраивать в программы и планы, а также в государственную структурную политику.

Определенные тенденции, тормозящие процесс развития экономики, объясняются непрозрачностью и субъективностью формирования главных параметров бюджета. Часть доходов бюджета выводится из системы обычного бюджетного контроля. Теряется прозрачность — усиливаются угрозы негативных тенденций; суммы нефтегазовых доходов, выведенные за рамки бюджета, используются для формирования двух фондов, выделенных из бывшего Стабилизационного фонда, — Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Поэтому создание условий для минимизации рисков несбалансированности бюджетной системы РФ является одной из ключевых задач стратегии реиндустриализации (Таблица) [3].

Таким образом, оценивая современное положение в России, можно утверждать, что в Бюджете–2016 (с некоторыми допущениями) реализуется тупиковая, слабо активированная модель развития. Однако при этом нельзя не видеть, что накопление острых проблем опережает процесс их решения, и тенденция к нарастанию общественных противоречий в ряде сфер доминирует над тенденцией к их преодолению.

Реализуемая в настоящих условиях стратегия бюджетной политики строится на постулатном требовании ежегодной сбалансированности федерального бюджета. Практически бюджетная политика правительства РФ ориентирована на приоритеты, обеспечивающие максимальную концентрацию финансовых ресурсов на уровне федерального бюджета для обслуживания ряда основных сегментов (социальный, оборонный). Формируемая на такой базе сбалансированная, но весьма неустойчивая конструкция федерального бюджета не встроена в единую систему движения внутренних финансовых потоков, а изменение ее основных параметров в значительной мере зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, а не от собственных усилий по реиндустриализации.

Таблица

НАПРАВЛЕНИЯ МИНИМИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

	<i>Наименование риска</i>	<i>Инструментарий минимизации рисков</i>
1	Общие бюджетные риски	Возможность реального противодействия бюджетным рискам будет создана только после накопления достаточного размера Резервного фонда (7% ВВП), что в рамках «базового» сценария ожидается не ранее 2020 г.
2	Уменьшение доходов федерального бюджета	Отказ от распределения условно утвержденных расходов, а также направление на покрытие дефицита средств Резервного фонда.
3	Вероятность резкого сокращения доходов бюджетной системы	В составе федерального бюджета могут резервироваться дополнительные средства на реализацию мер, направленных на поддержку приоритетных отраслей экономики, оказание помощи проектам реиндустриализации.
4	Сокращение интенсивного роста инвестиций в основной капитал	Активизация работы по привлечению инвестиций, использование имеющихся резервов и госгарантий.
5	Риск роста несбалансированности бюджетов отдельных субъектов РФ, связанной с дополнительной нагрузкой на бюджеты, обусловленной мерами по реиндустриализации	Осуществление и завершение системных реформ в отраслях бюджетной сферы, направленных на кардинальное повышение эффективности бюджетных расходов.
6	Ключевые (рецессионные) внешние риски для бюджетной системы РФ	Необходимость регулярного уточнения прогноза доходов и, в случае необходимости, разработки дополнительных мер, направленных на сокращение избыточных, неэффективных расходных обязательств будущих периодов.
7	Риски развития кризисных явлений в мировой экономике, следствием которых может стать замедление роста ВВП	Использование накопленных резервов на предмет таких ситуаций.
8	Сокращение доходов от экспорта углеводородов, обусловленное конъюнктурными колебаниями цен	Активный поиск ниш в мировой экономике, в которых имеется потребность в углеводородах.
9	Риски возрастания расходов на обслуживание и погашение долговых обязательств субъектов РФ	Контроль за долговыми обязательствами субъектов РФ, поддержка в критических сегментах деятельности РФ.

Применяемые подходы и механизмы обеспечения сбалансированности бюджетной системы РФ в долгосрочном периоде должны формировать достаточно эффективную защиту финансового обеспечения расходных обязательств публично-правовых образований в условиях реализации прогнозируемых внешних и внутренних рисков. Цель бюджета – содействовать экономическому росту, как текущему, так и долгосрочному. В России темпы роста экономики падают с 2006-го г. И это является основой для постановки вопроса о смене экономической модели.

Список литературы:

1. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 г. Режим доступа: <http://www.garant.ru/> (дата обращения 15.05.2016).
2. Бюджет России — развитие и обеспечение экономической безопасности. Режим доступа: <https://ru.scribd.com> (дата обращения 15.05.2016).

3. Бюджет России 2015–2017 г. г. — пути преодоления негативных тенденций. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/> (дата обращения 15.05.2016).

References:

1. Osnovnye napravlenija dejatel'nosti Pravitel'stva RF na period do 2018. Available at: <http://www.garant.ru/>, accessed 15.05.2016.

2. Bjudzhet Rossii — razvitie i obespechenie ekonomicheskoj bezopasnosti. Available at: <https://ru.scribd.com>, accessed 15.05.2016.

3. Bjudzhet Rossii 2015–2017. — puti preodolenija negativnyh tendencij. Available at: <http://cyberleninka.ru/>, accessed 15.05.2016.

*Работа поступила
в редакцию 02.06.2016 г.*

*Принята к публикации
06.06.2016 г.*