

Эволюция бюджетных резервов на федеральном уровне бюджетной системы Российской Федерации

Иванов Денис Сергеевич

аспирант Департамента общественных финансов ФГБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», denis12941@yandex.ru

Циклическое развитие экономики оказывает прямое влияние на объем доходов, аккумулируемых в бюджетах бюджетной системы любого государства и, как следствие, на объем осуществляемых бюджетных расходов. В целях снижения негативного влияния цикличности экономики и разного рода непредвиденных обстоятельств на бюджетную устойчивость был выработан инструмент бюджетных резервов, которые позволяют снизить перегрев экономики, а также обеспечить исполнение бюджета по расходам при вступлении в фазы экономического спада и кризиса. В статье рассмотрены предпосылки формирования бюджетных резервов на федеральном уровне бюджетной системы Российской Федерации, их классификация, а также основные проблемы текущего этапа их функционирования.

Ключевые слова: бюджетный резерв, непредвиденные расходы, суворенный фонд, оперативные и стратегические резервы.

В ходе изучения особенностей развития мировой экономики научным сообществом было определено, что оно является нелинейным и имеет достаточно выраженную циклическую природу, что проявляется в повторяющихся периодах подъема и спада. Также был сделан вывод о наличии определенных временных интервалов, в которые происходит постепенный переход от периода экономического подъема к формированию диспропорций на рынке, а затем наступлению фазы экономического спада. Исследователями неоднократно предпринимались попытки объяснить природу формируемых диспропорций, а также выработать предложения по их преодолению. Так, например, М.И. Туган-Барановский видел причину циклического развития экономики в динамике отношения инвестиций и сбережений: превышение сбережений над инвестициями побуждает экономических агентов искать более выгодные инструменты их вложения вследствие неудовлетворенности получаемой доходностью, что является началом перехода к стадии экономического роста. С другой стороны, активные инвестиции обусловливают появление дефицита собственных средств и побуждают формировать накопления, что приводит к сокращению объемов инвестиций и означает переход к периоду спада. С течением времени описанный процесс повторяется.

Также важно учитывать, что на цикличность развития экономики большое влияние оказывает ее структура, выражаяющаяся в преобладании отдельных отраслей и/или производств в совокупном ВВП. В частности, анализируя национальную экономику СССР и Российской Федерации, наглядно видно, что высокая доля в СОП и ВВП традиционно принадлежит нефтегазовому сектору, что позволило России занять лидирующие позиции на рынках нефти и газа. С другой стороны, такое приоритетное развитие отдельных секторов экономики стало причиной высокой зависимости бюджетной системы от доходов, получаемых за счет нефтегазового сектора.

Движение национальной экономики по фазам экономического цикла оказывает существенное влияние на объем доходов, аккумулируемых в бюджеты бюджетной системы, и приводит к необходимости управления объемом расходов, осуществляемых за счет средств соответствующего

бюджета [6]. В целях недопущения масштабного сокращения, расходов бюджетов на стадиях экономического спада, рецессии и кризиса, одной из приоритетных задач государства является проведение контрциклической или циклически нейтральной бюджетной политики, в том числе путем формирования определенных бюджетных резервов. Указанная политика предполагает использование инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики в целях минимизации негативных последствий для экономики, а также в целях недопущения излишне активного экономического роста и «перегрева» экономики в целом.

Изучая бюджетный инструментарий контрциклической политики государства, стоит отметить, что в основном он направлен на управление отдельными показателями бюджетной системы, к которым, например, относятся уровень налоговой нагрузки, объем осуществляемых бюджетных расходов, формирование резервов на случай наступления непредвиденных событий. Объектами проводимой политики могут выступать бюджетная система, финансовый рынок (или его элементы), а также крупные экономические субъекты, оказывающие существенное влияние на объем доходов бюджета и/или имеющие особую значимость для национальной финансовой системы.

Стоит отметить, что в целях обеспечения долгосрочного экономического роста необходимо грамотно управлять бюджетными резервами в зависимости от фазы экономического цикла. На этапе фазы подъема необходимо проводить политику сдерживания роста бюджетных расходов, что позволит снизить «перегрев» национальной экономики, а также обеспечит формирование сбережений и пополнение бюджетных резервов, которые необходимо использовать в период экономического спада.

Таким образом, одним из инструментов контрциклической бюджетной политики выступает формирование определенных резервов в бюджетах бюджетной системы – бюджетных резервов, – с целью сглаживания негативных последствий от колебаний поступлений доходов бюджетов и обеспечения исполнения расходных обязательств публично-правовых образований. Развитие экономических процессов и совершенствование бюджетного процесса оказали значимое влияние на подходы к определению типов бюджетных резервов как особого инструмента реализации контрциклической бюджетной политики. В научном сообществе наиболее распространенным является разделение таких резервов на фондовы, то есть отдельно обособляемые от бюджета соответствующего уровня бюджетной системы (стратегические), и нефондовы, которые отражены внутри бюджета на текущий финансовый год и/или текущий финансовый год и плановый период (оперативные бюджетные резервы в форме «нерасписанных» расходов бюджета) [8].

Анализируя практику формирования бюджетных резервов в бюджетной системе Российской Федерации, стоит отметить, что значимым этапом в формализации процедуры формирования и использования бюджетных резервов является принятие Бюджетного кодекса Российской Федерации в 1998 году, согласно положениям которого предусматривалось создание резервного фонда Президента Российской Федерации, а также резервных фондов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления [1]. Основная цель создания указанных резервов заключалась в финансировании непредвиденных расходов и ликвидации последствий стихийных бедствий, имеющих место и требующих финансирования дополнительных расходов на ликвидацию их неблагоприятных последствий в текущем финансовом году.

Активный рост цен на экспортимые углеводородные товары в начале 2000-х вызвал значительный рост нефтегазовых доходов в федеральном бюджете, при этом акцент на нефтегазовом секторе национальной экономики привел к снижению конкурентоспособности продукции национальных производителей в несырьевом секторе и формированию дополнительных рисков для национальной экономики [7]. В сложившейся ситуации совокупность бюджетных резервов Российской Федерации была дополнена особым бюджетным резервом, формируемым за счет конькунтурных доходов – Стабилизационным фондом Российской Федерации, – в задачи которого вошло долгосрочное обеспечение сбалансированности и финансирование дефицита федерального бюджета при падении цены на нефть ниже базового уровня.

Следующим важным этапом, в период которого произошло расширение функционального назначения и изменения состава бюджетных резервов на федеральном уровне бюджетной системы Российской Федерации, является экономический кризис 2007-2008 годов, выявивший, в том числе негативные последствия приоритетного развития сырьевого сектора национальной экономики. В этот период был осуществлен ряд изменений в области формирования и использования текущих и стратегических бюджетных резервов, что проявилось в следующем [1]:

- скорректированы направления использования оперативных бюджетных резервов. Так, согласно принятым изменениям [2], средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) могут быть направлены исключительно на ликвидацию последствий стихийных бедствий, проведение аварийно-спасательных работ и/или на финансовое обеспечение непредвиденных расходов в случае, если указанные расходы требуют неотлагательного финансирования в текущем финансовом году.

• разделение Стабилизационного фонда РФ на Резервный фонд РФ и Фонд национального благосостояния. Резервный фонд, по своей сути, стал правопреемником Стабфонда России и функционировал в целях обеспечения сбалансированности и финансирования дефицита федерального бюджета. Фонд национального благосостояния (ФНБ), исходя из заявленных целей, мог рассматриваться как инструмент перераспределения национального богатства между поколениями во времени. Допускалось использование средств ФНБ на обеспечение сбалансированности Пенсионного фонда Российской Федерации, а также на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан.

Неблагоприятная внешнеполитическая обстановка в начале 2014 года, усугубленная зависимостью устойчивости федерального бюджета от доходов нефтегазового сектора (доходы, получаемые от добычи, переработки и экспорта углеводородов обеспечивали до 50% поступлений доходов в федеральный бюджет[9]), не только повлияли на вступление национальной экономики в очередную фазу экономического кризиса, но и потребовали пересмотра порядка формирования и использования как оперативных, так и стратегических бюджетных резервов.

Изучая опыт использования оперативных бюджетных резервов в форме нерасписанных расходов федерального бюджета, можно отметить, что ряд направлений использования не соответствует экономическому содержанию резерва как инструмента для финансирования непредвиденных расходов неотложного характера. Например, с использованием средств Резервного фонда Президента РФ был осуществлен ряд мероприятий, направленных на:

- ремонт и реконструкцию сети автомобильных дорог в г. Севастополь [3];
- обеспечение сбалансированности бюджетов Республики Дагестан и Новгородской области [4].

С использованием средств Резервного фонда Правительства РФ также осуществлялось финансирование расходов, не являющихся непредвиденными и которые можно было учесть при составлении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В частности, было осуществлено финансирование расходов, связанных с:

- проведением Конференции глав правительств стран Балтийского региона по защите экологии;
- финансированием мероприятий, приуроченных к годовщине крещения Руси;
- финансированием мероприятий в преддверии чемпионата мира по футболу, проводимому в России в 2018 году;
- повышением оплаты труда работников сферы образования, культуры и учреждений науки.

Наконец, с использованием средств Резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий было осуществлено финансирование оказания гуманитарной помощи ряду иностранных государств (более 20 государств, на основании Распоряжений Правительства РФ).

По мнению автора, указанные направления использования средств оперативных резервов не являются непредвиденными и могли быть запланированы еще на этапе утверждения ключевых параметров и расходов федерального бюджета. Кроме того, анализируя направления использования средств указанных резервных фондов, можно сделать вывод, что часть из них имеет не экономическое, а политическое обоснование, что снижает экономическую эффективность функционирования указанных видов резервов.

Немаловажным является изменение механизма формирования средств Резервного фонда Правительства РФ, осуществленное в 2017 году [5]. Так, согласно принимаемым ежегодно изменениям, средства Резервного фонда Правительства РФ формируются из:

- бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете;
- средств, поступивших как остаток субсидий, предоставленных бюджетным и автономным учреждениям;
- бюджетных ассигнований, предусмотренных на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- части остатков средств федерального бюджета на 01 января очередного финансового года.

Фактически было осуществлено трансформирование данного инструмента: в дополнение к использованию в целях финансирования непредвиденных и неотложных задач было добавлено перераспределение средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Представляется, что данное решение является необоснованным и влечет за собой риски снижения прозрачности использования аккумулируемых средств в Резервном фонде Правительства РФ. Необходимо провести разделение указанных процессов и вернуть их обособленность друг от друга.

В дополнение к указанному выше, необходимо рассмотреть изменения в порядке функционирования стратегических бюджетных резервов Российской Федерации. Ввиду неоднократных изъятий средств из Резервного фонда с 2014 года, в том числе на поддержание остатков средств на едином счете федерального бюджета, данный суверенный фонд был полностью исчерпан в 2017 году и объединен с Фондом национального благосостояния. Таким образом, в настоящее время функционирует единый инструмент, с по-

мощью которого необходимо обеспечить одновременное выполнение следующих задач [1]:

- поддержка устойчивости федерального бюджета;
- поддержка устойчивости Пенсионного фонда РФ;
- софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан.

Также изменения коснулись и подходов к управлению накопленными средствами. Согласно принятым изменениям возможны следующие сценарии использования средств ФНБ:

- Накопленный объем средств ФНБ превышает 5% ВВП. В данном случае объем средств, направляемый на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета ПФР, не может превышать абсолютное значение недополученных нефтегазовых доходов;
- Накопленный объем средств ФНБ 5 и менее процентов ВВП. Тогда предельный объем расходов на покрытие дефицита ограничивается объемом, эквивалентным 1% ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете и абсолютным значением недополученных нефтегазовых доходов.

Таким образом, в настоящее время обозначен тренд на развитие и переосмысление назначения бюджетных резервов Российской Федерации, с помощью которых обеспечивается сбалансированность федерального бюджета, а также формируются условия для устойчивого экономического роста. С принятием Бюджетного кодекса РФ формирование бюджетных резервов получило более высокое юридическое оформление, а также определило их ключевое назначение как стабилизатора бюджетной системы в случае наступления непредвиденных событий, влекущих формирование неотложных расходов.

Однако в настоящее время наблюдается ряд изменений в подходах к формированию и использованию формируемых бюджетных резервов, в том числе, не всегда соответствующих положениям экономической теории и нормам Бюджетного кодекса РФ. По мнению автора, в целях эффективного использования стабилизационного и контриклического потенциала бюджетных резервов на федеральном уровне необходимо минимизировать накапливающиеся противоречия между законодательно установленными целями их формирования и использования и фактическими направлениями расходования средств соответствующих бюджетных резервов, формируемых в бюджетной системе РФ на федеральном уровне.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 года № 145-ФЗ
2. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в бюджетный кодекс Рос-

сийской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельный законодательных актов Российской Федерации»

3. Распоряжение Президента РФ от 09.09.2017 № 312-рп «О выделении в 2017 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Росавтодору для финансового обеспечения работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту улично-дорожной сети автомобильных дорог в г. Севастополе, представляемых бюджету г. Севастополя на основании заключенного соглашения с высшим исполнительным органом государственной власти г. Севастополя»

4. Распоряжение Президента РФ от 17.12.2017 № 438-рп «О выделении в 2017 году из резервного фонда Президента Российской Федерации Минфину России бюджетных ассигнований для предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации бюджету Республики Дагестан и бюджету Новгородской области»

5. Постановление Правительства № 230 «Об утверждении положения о порядке использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации и о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 1997 г. № 838»

6. Дьяченко, М.В. Стабилизационная финансовая политика государства: концептуальные представления / М.В. Дьяченко // Финансовая политика, № 8. – 2012. – С. 59-67

7. Золотарева А.Б., Дробышевский С.М., Синельников С.Г., Кадочкинов П.А. Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ. – М.: Институт экономики переходного периода – 2001 – май

8. Шмиголь, Н.С. Бюджетные резервы: содержание и перспективы развития / Н.С. Шмиголь // Финансы и кредит. – 2012. - № 1. – С. 26-36

9. Официальный сайт Федерального казначейства:
<http://datamarts.roskazna.ru/razdely/dohody/> [Электронный ресурс] (Дата обращения: 27.10.2019)

The evolution of budget reserves at the federal level of the budget system of the Russian Federation

Ivanov D.S.

Financial University under the Government of the Russian Federation

The cyclical development of the economy has a direct impact on the amount of income accumulated in the budgets of the budget system of any state and, as a consequence, on the amount of budget expenditures. In order to reduce the negative impact of the cyclical nature of the economy and various unforeseen circumstances on budget stability, an instrument of budget reserves was developed that can reduce the overheating of the economy, as well as ensure the

execution of the budget for expenses when entering the phases of economic recession and crisis. The article deals with the problem of the prerequisites for the formation of budget reserves at the federal level of the budget system of the Russian Federation, their classification, as well as the main problems of the current stage of their functioning.

Key words: budgetary reserve, unexpected costs, a sovereign fund, operational and strategic reserves

References

1. The budget code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 145-FL
2. Federal Law of April 26, 2007 No. 63-FL "On Amending the Budget Code of the Russian Federation Regarding the Regulation of the Budget Process and Bringing Separate Legislative Acts of the Russian Federation in Accordance with the Budget Legislation of the Russian Federation"
3. Decree of the President of the Russian Federation of September 09, 2017 No. 312-rp "On the allocation in 2017 from the reserve fund of the President of the Russian Federation of funds to Rosavtodor for financial support of the construction, reconstruction and overhaul of the road network of roads in Sevastopol submitted to the budget of the city of Sevastopol on the basis of an agreement with the highest executive body of state power of the city of Sevastopol"
4. Decree of the President of the Russian Federation of December 17, 2017 No. 438-rp "On the allocation in 2017 of the budgetary allocations from the reserve fund of the President of the Russian Federation to the Ministry of Finance of Russia to provide subsidies to support measures to ensure the balanced budgets of the constituent entities of the Russian Federation to the budget of the Republic of Dagestan and the budget of the Novgorod region"
5. Government Decision No. 230 "On approving the regulation on the use in 2017 of the budgetary appropriations of the reserve fund of the Government of the Russian Federation and on invalidating the Decree of the Government of the Russian Federation of July 9, 1997 No. 838"
6. Dyachenko, M.V. The stabilization financial policy of the state: conceptual representations / M.V. Dyachenko // Financial policy, No. 8. - 2012. - P. 59-67
7. Zolotareva A. B., Drobyshevsky S. M., Sinelnikov S. G., Kadochkin P. A. Prospects for the creation of a stabilization fund in the Russian Federation. - M.: Institute for the Economy in Transition - 2001 – May
8. Shmigol, N.S. Budget reserves: content and development prospects / N.S. Shmigol // Finances and credit. - 2012. - No. 1. - S. 26-36
9. Official website of the Federal Treasury: <http://datamarts.roskazna.ru/razdely/dohody/> [Electronic resource] (Date of access: 10.27.2019)