

Пискунова С.В.

УДК 336.61

НЕНЕФТЕГАЗОВЫЙ БАЛАНС РОССИИ: ИСТОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ

Достижение стабильного и прогнозируемого процесса бюджетонаполнения является важной экономической задачей, решение которой предопределяет формирование надежного и устойчивого государственного бюджета. На наполняемость государственной казны влияют разнообразные факторы: экономические, социальные, политические. Но для стран, имеющих сырьевую зависимость, наиболее важным показателем стабильности бюджетонаполнения является приемлемость и постоянство уровня цен на сырьевые товары, а также обеспечение необходимых объемов добычи природных ресурсов.

Учитывая особенности географического положения, специфику исторического и экономического развития России, в результате слияния которых возникла зависимость экономики от использования невозобновляемых углеводородных природных ресурсов, весьма актуальной задачей является снижение зависимости процесса формирования доходов государства от сырьевых бюджетобразующих поступлений. Для решения обозначенной проблемы требуется проведение особой экономической политики, которая учитывала бы среднесрочную и долгосрочную перспективы изменения цен на сырьевые товары и временной период истощения природных запасов.

Научная разработка решений проблемы снижения зависимости бюджета от «сырьевых поступлений» позволит на практике достичь ряд экономических задач и снизить макроэкономические риски.

Преодоление сырьевой зависимости бюджета во многом сводится к проблеме диверсификации экономики России. Вопросы диверсификации рассмотрены многими авторами, в том числе Е.В. Поповой («Будущее России - технологическая держава или сырьевой «придаток?»), И. Томбергом («Диверсификация экономики России – цель и средства»), Г. Явлинским («Экономическая система современной России и вопросы экономической политики»), Е. Гайдаром и т.д. Но наименее обсужденным в исследованиях остается аспект диверсификации бюджетных поступлений и построения стратегии формирования ненефтегазового баланса. В этой связи целью настоящего исследования является разработка основных направлений бюджетной политики по сбережению сырьевых доходов и снижению зависимости процесса бюджетонаполнения от сырьевых факторов. В качестве задач выступают следующие положения:

- исследование уровня зависимости поступлений российского бюджета от «сырьевых» доходов;
- обзор зарубежного опыта выработки стратегии по преодолению сырьевой зависимости бюджета;
- характеристика базисных положений действующей российской бюджетной политики;
- выработка предложений по оптимизации стратегии повышения устойчивости бюджета в условиях влияния цены, фактора времени и объема добычи на наполняемость государственной казны.

Основываясь на данных Министерства финансов РФ по бюджету за 2006, 2007 и 2008 гг., а также на бюджетных сведениях, представленных в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», был рассчитан показатель, характеризующий долю содержания сырьевых доходов в общем объеме поступлений. Результаты расчета представлены на рисунке 1.

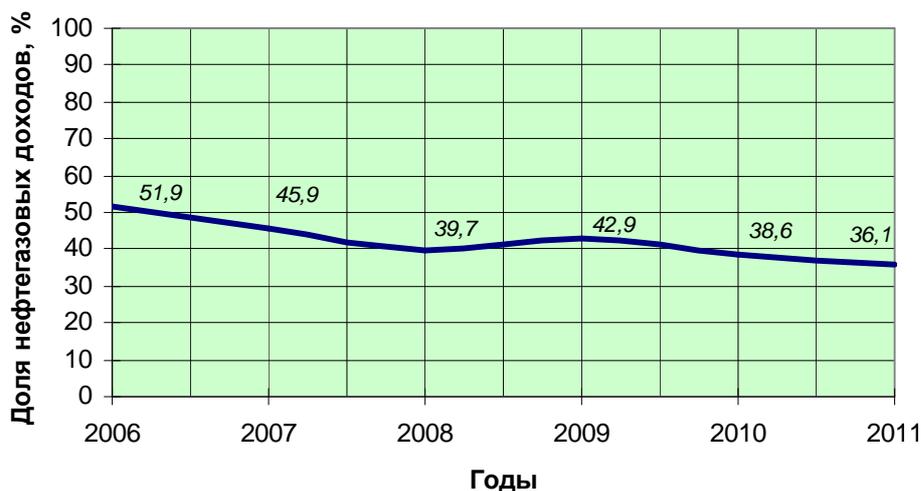


Рис. 1. Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета за 2006-2011 гг.

На рисунке видно, что содержание сырьевых доходов в общем объеме бюджетных поступлений крайне высокое, но при этом отмечается устойчивая тенденция к снижению показателя при общем росте объема бюджетных доходов.

В чем же состоит негативное влияние зависимости от использования невозобновляемых природных ресурсов на бюджет? В первую очередь сильная зависимость бюджета от сырьевых ресурсов создает серьезные макроэкономические риски. Колебания поступающих в бюджет доходов при изменении цен на

мировых сырьевых рынках приводят к необходимости резко увеличивать или уменьшать бюджетные расходы, пересматривать налоговые ставки, либо проводить масштабные заимствования для замещения выпадающих доходов [1].

Во-вторых, использование сырьевых доходов приводит к проведению циклической бюджетной политики: в периоды благоприятных внешних условий бюджетные ограничения оказываются чрезмерно мягкими - в условиях избытка средств могут получить финансирование рискованные или недостаточно обоснованные проекты, в периоды неблагоприятной конъюнктуры возникает высокая социальная напряженность, ухудшаются налоговые условия. В целом эффективность использования ресурсов бюджетной системы оказывается крайне низкой.

В-третьих, колебания экспортных цен на сырьевые ресурсы могут привести к скачкам курса национальной валюты, инфляции, процентных ставок. В свою очередь, непредсказуемость и изменчивость макроэкономических показателей служит серьезным препятствием для инвестиций и экономического роста.

В-четвертых, необходимо учитывать фактор истощаемости углеводородного сырья. По разным оценкам специалистов для Российской Федерации этот срок составляет в отношении газа и нефти от 40 до 100 лет.

Для обеспечения сбалансированности бюджетной системы с точки зрения снижения углеводородной зависимости можно выделить общий подход, который заключается в равномерном распределении доходов от использования невозобновляемых природных ресурсов на протяжении длительного периода (периода их использования). Такой метод предполагает сбережение сырьевых доходов в период интенсивной эксплуатации недр, то есть фактическое перераспределение бюджетных ресурсов во времени.

Мировой опыт управления сырьевыми доходами демонстрирует три основных способа, которые могут стать основой для российской модели управления. Первый способ предполагает полное сбережение всех сырьевых доходов, так называемый способ «полного сбережения». Второй и третий способы основаны на частичном использовании сырьевых доходов в качестве ресурсов для покрытия бюджетного дефицита, остальная часть сберегается. Второй метод называется «постоянным потреблением», третий - правилом «средней цены».

Способ «полного сбережения» предполагает сбережение всех поступлений от нефти и газа. При этом трансферт из «сырьевого бюджета» на покрытие «дефицита несырьевого бюджета» или «несырьевой дефицит бюджета» не должен превышать реальный доход от управления сырьевыми доходами. Способ «полного сбережения» применяется в Норвегии.

«Способ постоянного потребления» заключается в том, что ежегодно расходуется только постоянный доход бюджета от сырьевого сектора. Основное условие данного правила – трансферт в бюджет за счет сырьевых доходов к несырьевому ВВП остается постоянным. При этом поскольку сырьевые ресурсы со временем будут истощаться и доля несырьевого ВВП в совокупном ВВП со временем будет расти произойдет повышение совокупных расходов в % к совокупному ВВП. Способ «постоянного потребления» является основным при анализе оптимальной бюджетной политики в странах-экспортерах нефти. Аналогичным способом может служить правило постоянной доли трансферта в бюджет за счет сырьевых доходов к совокупному ВВП.

Способ «постоянного потребления» действуют в Казахстане. Начиная с 1 июля 2006 года в Казахстане при формировании Национального Фонда применяется модель сбалансированного бюджета, в соответствии с которой все платежи от нефтяного сектора полностью зачисляются в фонд и только после этого деньги изымаются на финансирование жестко ограниченного объема бюджетных расходов.

Способ «средней цены» основан на концепции структурного баланса бюджета, которая используется в мировой практике для оценки и формирования финансовой политики. Структурный баланс бюджета представляет собой фактический баланс, очищенный от последствий влияния экономического цикла. Сущность этого метода состоит в том, что сырьевые поступления, оцененные ниже средней цены на сырье, расходуются, остальные – сберегаются (при предположении, что фактическая цена на сырье выше расчетной средней цены). Во многих странах в дополнение к этому созданы специальные институты – «фонды невозобновляемых ресурсов», предназначенные для управления сырьевыми доходами в особом режиме. Среднесрочное сбережение, предназначенное для сглаживания колебаний цен на сырьевых рынках, проводится в рамках стабилизационных фондов, куда направляются сверх-доходы при высоких ценах на сырье и откуда могут компенсироваться потери бюджета при их падении. Долгосрочное сбережение осуществляется в рамках сберегательных фондов, предназначенных для перераспределения части сырьевых доходов в пользу будущих поколений [1].

С 2004 года в России применяется национальная стратегия формирования несырьевого бюджета. Базисом методологии формирования ненефтегазового баланса послужило дихотомическое деление бюджетных поступлений и методов управления ими (рисунок 2).

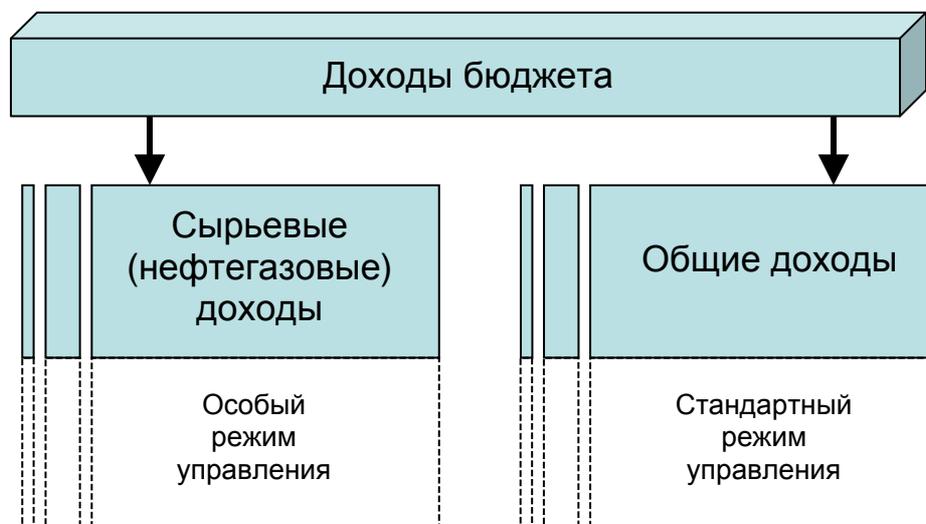


Рис. 2. Структура бюджетных доходов согласно российской методологии формирования нефтегазового баланса

Формула нахождения нефтегазового баланса бюджета имеет следующий вид:

$$ББ_{\text{ннг}} = ДБ_{\text{ннг}} - РБ,$$

где $ББ_{\text{ннг}}$ – нефтегазовый баланс бюджета, $ДБ_{\text{ннг}}$ – нефтегазовые доходы бюджета, $РБ$ – бюджетные расходы.

Нефтегазовый баланс бюджета характеризует способность государства обеспечивать свои расходы, не используя рентные поступления. Для характеристики динамики и развития экономики с точки зрения сырьевой зависимости используется понятие «Нефтегазовый ВВП», который равен совокупному ВВП за вычетом добавленной стоимости, созданной в нефтегазовом секторе:

$$ВВП_{\text{ннг}} = ВВП_{\text{сов}} - ДС_{\text{нг}},$$

где $ВВП_{\text{ннг}}$ – нефтегазовый ВВП, $ВВП_{\text{сов}}$ – совокупный ВВП, $ДС_{\text{нг}}$ – добавленная стоимость, созданная в нефтегазовом секторе.

Соотношение «нефтегазового баланса бюджета» к «нефтегазовому ВВП» наиболее точно определяет состояние бюджета без учета поступлений от нефти и газа. Поскольку нефтегазовый сектор является неотъемлемой частью экономики, то данный показатель является расчетным и служит индикатором изменения несырьевого баланса бюджета:

$$И_{\text{д}} = \frac{ББ_{\text{ннг}}}{ВВП_{\text{ннг}}},$$

где $И_{\text{д}}$ – индикатор динамики несырьевого юаланса бюджета, $ББ_{\text{ннг}}$ – нефтегазовый баланс бюджета, $ВВП_{\text{ннг}}$ – нефтегазовый ВВП.

Для аналитических целей также могут использоваться следующие показатели:

коэффициент использования нефтегазовых доходов - определяется как отношение нефтегазового трансферта в бюджет к нефтегазовым доходам бюджета;

коэффициент использования конъюнктурных нефтегазовых доходов - определяется как отношение трансферта в бюджет за счет конъюнктурных нефтегазовых доходов к конъюнктурным нефтегазовым доходам бюджета. Нулевое значение коэффициента использования нефтегазовых (конъюнктурных) доходов говорит о том, что государство полностью сберегает доходы от использования невозобновляемых природных ресурсов (конъюнктурные нефтегазовые доходы). Коэффициент равный 100% означает, что все поступающие в бюджет доходы используются государством. Значение коэффициента между нулем и 100% показывает, какая доля сырьевых доходов используется для финансирования бюджетных расходов. Значение коэффициента более 100% говорит о том, что финансирование расходов не ограничивается поступлением нефтегазовых доходов текущего года, а используются также доходы прошлых лет.

Таким образом, исследование показало, что переход к построению бюджета на основе нефтегазового баланса позволит обеспечить устойчивость бюджетной политики в долгосрочной перспективе. Влияние внешнеэкономической конъюнктуры на параметры федерального бюджета будет сведено к минимальным значениям. При этом риски, связанные с неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктурой переносятся на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния – в отдельные годы поступления в фонды могут быть меньше трансферта в бюджет. Дальнейшее развитие методологии анализа и рисков несырьевого баланса бюджета монотопных экономик является перспективным направлением исследования. Вне зависимости от состояния внешнеэкономической конъюнктуры, динамики базовых нефтегазовых доходов будет обеспечена долгосрочная стабилизация расходов бюджета. Реализация

данного принципа потребует ужесточения бюджетной политики в области принятия новых обязательств и повышения эффективности существующих бюджетных расходов.

Источники и литература

1. Методология формирования нефтегазового баланса бюджета России [электронный ресурс] // (официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации). URL: <http://www.minfin.ru>

Чернова Т.Л.

УДК 502.31

ВЛИЯНИЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ПРОГРЕССА НА СИСТЕМУ СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

ВВЕДЕНИЕ

В свете современных социальных и экологических проблем научно-технический прогресс очень часто предстаёт как явление не столько позитивное и полезное, сколько вредное и даже опасное для человека. В науке и технике зачастую видят не созидающее начало и преобразующие возможности, а деструктивную силу, разрушающую природу и нарушающую естественное экологическое равновесие, а также приводящую к неоднозначным социальным последствиям. Отсюда появились призывы и попытки если не остановить, то хотя бы направить их в определенное, заранее заданное русло. Необходимо отметить, что такие взгляды значительно усилились сегодня под влиянием глобальных проблем, являющихся следствием процесса глобализации, что подчеркивает актуальность выбранного направления исследования. Однако нет достаточных оснований полагать, что в будущем что-либо серьёзно изменится в этом отношении. Поэтому противодействовать научно-техническому прогрессу не только бесперспективно, но и бесполезно. В этой области заметное влияние оказали труды таких авторов, как Э.А.Араб-Оглы, М.Г. Делягина, В.В. Загладина, М.Кастельс, И.И. Мазур, И.Т. Фролова, Б.П. Шулындина и др. Тем не менее, несмотря на значительное количество работ, посвященных данной проблематике, необходимо дальнейшее изучение и проведение комплексного анализа новых социальных и экологических процессов в современном измерении, происходящих под влиянием развития научно-технического прогресса, что и является целью нашего исследования.

ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА

Современный этап научно-технической революции, переросший сегодня в революцию информационно-технологическую, с одной стороны, способствует единению человечества, а с другой стороны, ведет к его дифференциации. Так, в одном отношении снижается острота социальной, политической, экологической напряженности, поскольку увеличиваются информационные, коммуникативные, диагностические, контрольные, мониторинговые и другие возможности человека. В другом отношении эти проблемы становятся ещё более острыми, когда при помощи средств массовой информации показывается бедность населения и огромные различия между регионами, когда капитал и новейшие технологии аккумулируются только в высокоразвитых странах, что ведет к оттоку интеллектуального потенциала и высококвалифицированных специалистов из бедных государств и регионов в богатые и т.д.

Данный парадокс можно объяснить тем, что информационно-технологическая революция ставит в более выгодное, привилегированное положение наиболее образованные и обеспеченные слои общества, а также придает тем более мощный импульс развитию общества, чем более высокий уровень культуры, науки, техники оно имеет. В итоге от информатизации и развития основанных на ней высоких технологий выигрывают в первую очередь политические и экономические элиты, а также развитые страны, которые ведут активную борьбу за открывающиеся новые возможности и не упускают случая сполна использовать преимущества, которые вытекают из их заведомо выгодных позиций. Развитие науки, техники и новых форм производств практически полностью осуществляется усилиями около 15% населения планеты, которое в основной своей массе проживает в высокоразвитых странах. В то же время почти половина жителей Земли не создает новых технологий, но в состоянии использовать готовые результаты научно-технических достижений, адаптируя их по-своему. Оставшиеся более 2 млрд. человек, т. е. треть мирового населения, вообще не могут не только изобретать, но даже и использовать чужие изобретения, оказываясь, таким образом, отрезанными от остального мира и брошенными на произвол судьбы. Такое положение дел является бедствием само по себе и к тому же имеет еще множество негативных последствий.

Наглядно и наиболее ярко это проявляется, например, в области экологии и ряда других глобальных проблем. В частности, проблемы образования, здравоохранения, роста народонаселения, остающиеся острейшими для всего человечества в целом, не столь актуальны в странах, где информационная революция и развивающиеся быстрыми темпами высокие технологии уже привели к серьезным переменам в сфере труда, досуга и быта людей, сделали их более комфортными и привлекательными для значительной части населения. В то время как общая экологическая ситуация на планете неизменно ухудшается, в развитых странах она стабилизировалась, а местами несколько улучшилась. Информационно-технологическая революция в данном случае играет весьма важную роль. Она ведет ещё к большей дифференциации бедных и богатых обществ, становясь неотъемлемой частью различных сфер человеческой жизни (политической, социальной, экономической, экологической) только тогда, когда они уже достаточно развиты.

В последнее время всё чаще высказываются оптимистические прогнозы относительно решения многих, в том числе экологических, социальных проблем с помощью новых технологий, основанных на информа-