

УДК 336.143.2

ИСТОЧНИКИ ОПАСНОСТЕЙ И ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

А.С. Громова, И.П. Воробьева

Томский политехнический университет

E-mail: ann-gromova@yandex.ru; vorobjevaip@mail.ru

Рассматриваются источники опасностей и основные угрозы бюджетно-финансовой безопасности в современной России. Делается акцент на факторах безопасности, внутренних и внешних угрозах. На основании анализа тенденций, угроз и механизма функционирования финансовых институтов выделяются основные направления и стратегические цели безопасного развития финансовой системы государства.

Ключевые слова:

Финансовая система, бюджет, бюджетно-финансовая безопасность, угрозы и факторы безопасности.

Key words:

Financial system, budget, financial-budgetary safety, threats and safety factors.

Процессы глобализации, происходящие в мире, приводят к возрастанию зависимости национальных экономик от мировой системы и сопутствующих ей внешнеэкономических угроз. Неопределенность и риски, характерные для рыночной экономики в целом, принимают опасный характер в условиях экономических спадов. Данные явления характерны для разных сторон экономической системы, в том числе и для бюджетной политики.

Проблемы бюджетно-финансовой безопасности государства рассматриваются во многих работах [1. С. 18]. При этом важно разделять угрозы по видам и направлениям, характерным для разных вариантов безопасности (например, бюджетно-финансовой).

В основе причин опасностей лежат движущие силы, способные породить опасность или привести к ущербу, убытку. Источники опасности – это условия и факторы, которые деформируют систему. Эти источники могут быть естественно-природными, техногенными, социальными, экономическими, политическими и другими.

Существует множество факторов риска, опасностей, угроз и других деструктивных обстоятельств, которые могут повлиять на результаты бюджетной политики государства. В зависимости от условий развития значимость тех или иных факторов может измениться. Все факторы риска, опасности и угрозы могут быть сгруппированы по различным классификационным признакам, табл. 1. Согласно данной классификации, прогнозируемые угрозы возникают в определенных условиях. Они известны из исторического опыта и результатов реализации государственной экономической политики прошлого, своевременно выявлены и обобщены экономической наукой. Непредсказуемые опасности и угрозы возникают внезапно, неожиданно, впервые. Они, как правило, связаны с непредвиденными действиями третьих лиц, изменением правового поля, неожиданной деформацией социально-экономической или политической ситуации, форс-мажорными обстоятельствами и т. д. Задача заключается в том,

чтобы своевременно обнаружить эти опасности или угрозы и ослабить их негативные действия.

Объективные угрозы бюджетной безопасности (состояние финансовой и экономической конъюнктуры, научные открытия, форс-мажорные обстоятельства и т. д.) возникают без участия органов власти, не зависят от принятых ими решений, действий. Их необходимо распознавать и обязательно учитывать в управленческих решениях. Субъективные угрозы порождены умышленными или неумышленными действиями людей, различных органов и организаций (конкурирующих или сотрудничающих между собой). Поэтому и их предотвращение во многом связано с воздействием на субъекты экономических отношений.

Таблица 1. Классификация угроз безопасности по факторам риска

Признак риска	Виды угроз
Возможность прогнозирования	Предсказуемые, непредсказуемые
Характер возникновения	Объективные, субъективные
Форма проявления	Явные (видимые), латентные (скрытые)
Объекты посягательств	Налоговый потенциал, доходы бюджета, бюджетные ассигнования, государственная и частная собственность, экономические ресурсы и другие
Природа (источник) возникновения	Политические, экономические, техногенные, правовые, криминальные, экологические, конкурентные и другие
Степень вероятности	Маловероятные, вероятные, весьма вероятные, вполне вероятные
Величина потерь	Незначительные, значительные, катастрофические

Таким образом, оценка и классификация угроз разносторонняя и разнообразная. В.П. Мак-Мак, например, разделяет угрозы по признаку их *отда-*

ленности во времени (непосредственные; близкие – до 1 года; далекие – свыше 1 года). Он также делит угрозы по их распространению в пространстве (непосредственно на территории; на прилегающей территории; вне территории) [2. С. 3].

В.В. Чернова выделяет экзогенные (внешние) и эндогенные (внутренние) угрозы применительно к образовательной системе [3. С. 8]. К *экзогенным* отнесены угрозы для стабильного функционирования, развития образовательной системы (в частности, отдельного образовательного учреждения), устойчивости ее динамических показателей. К *эндогенным* отнесены угрозы, связанные с динамикой определенных элементов и функциональных параметров образовательной системы. Эти угрозы не позволяют ей вырабатывать и реализовывать средства защиты от неблагоприятных факторов внешней среды, эффективные способы восстановления значений внутренних параметров в случае их выхода за критические пределы.

Классификация, используемая этими авторами, может быть применена и к угрозам финансовой (бюджетной) безопасности. Среди признаков проявления угроз следует выделить несоответствия значений важнейших параметров бюджетной системы требуемым величинам (сбалансированности, структуры доходной и расходной части и пр.).

Наибольшее распространение в науке получило выделение опасностей и угроз в сфере экономики в зависимости от *сферы их возникновения*. По данному признаку различают внутренние и внешние угрозы и опасности. *Внешние опасности и угрозы* связаны с неблагоприятными процессами в мировой экономике (международные валютно-финансовые отношения, международная торговля, мировой рынок капитала). *Внутренние факторы* связаны с деятельностью органов государственной власти, макроэкономической и микроэкономической нестабильностью рыночной экономики. Они обусловлены теми процессами, которые возникают в ходе реализации экономической политики государства. Это, прежде всего, качество принятых решений органами власти и механизм их исполнения (бюджетная и налоговая дисциплина, соблюдение законодательства и пр.). Значительное воздействие на экономическую безопасность оказывают противоречия между федеральными и региональными органами, особенно по вопросам их компетенции и ответственности.

Для успешного развития государства особую значимость имеют *социально-экономические факторы*. К таким факторам можно отнести: состояние финансирования различных сфер жизнедеятельности общества на федеральном и региональном уровнях, экономический потенциал и др.

Бюджетно-финансовая безопасность как часть экономической безопасности имеет ряд угроз (табл. 2), связанных именно с платежной системой и бюджетной политикой, что, несомненно, является составной частью угроз общенациональной безопасности. Логично разделить указанные угрозы бюджетно-финансовой безопасности на внутренние и внешние.

Таблица 2. Внешние и внутренние угрозы бюджетно-финансовой безопасности национальной экономики

Источник угроз	Пример угрозы
<i>Внешние угрозы</i>	
Мировой финансовый рынок	Зависимость внутренних бюджетно-финансовых процессов от его состояния
	Использование многообразия финансовых инструментов в интересах стран-лидеров и мировых финансовых групп
	Неэффективность мировых финансовых институтов, неспособность регулировать неблагоприятные мировые финансовые процессы
Мировой рынок капитала	Неустойчивость и изменчивость миграционных потоков финансового и производственного капитала
	Растущая финансовая власть транснациональных корпораций и иностранных инвесторов в национальной экономике
Мировое хозяйство	Интернационализация мирового хозяйства, открытость и зависимость национальной экономики
	Конкурентная борьба между странами за выгодное место в мировой экономической системе с использованием финансовых инструментов давления
	Наращение неустойчивости мировой экономической системы, мировые экономические кризисы
<i>Внутренние угрозы</i>	
Национальная экономика	Неравномерность распределения экономического и природно-ресурсного потенциала по регионам России
	Ущербность формирования налоговой базы за счет природной составляющей
	Падение удельного веса валового накопления в валовом внутреннем продукте страны (ВВП) за счет оттока инвестиций
Правовая и административная система	Отток финансовых ресурсов из реального сектора экономики
	Несовершенство правовой базы по разработке, процедуре рассмотрения и утверждения бюджета при изменении ситуации
Бюджетная система	Коррупция, необоснованная продажа прав на государственные ресурсы
	Нестабильность поступлений доходов бюджета
	Неисполнение финансовой (платежной) дисциплины плательщиков и контролирующих органов
Бюджетная политика	Нецелевое расходование бюджетных средств
	Несоответствие бюджетных расходов макроэкономическим показателям
	Стремление к бездефицитности федерального бюджета в ущерб интересам экономического развития регионов
	Диспропорции в распределении бюджетных средств
	Отсутствие бюджетных резервов или нерациональное их использование
	Перевод бюджетного дефицита с федерального бюджета на бюджеты субъектов федерации

Внешние угрозы связаны, прежде всего, с процессами глобализации и интернационализации мировой экономики и мировых финансовых рынков, растущей конкурентной борьбой за получение прибыли от международных операций. Безусловно, эти угрозы становятся реальностью при проявлении неблагоприятных, отрицательных для национальной экономики, тенденций (например, при падении мировых цен для стран-экспортеров). Что касается внутренних угроз, то они определяются экономическим потенциалом страны, экономической конъюнктурой, состоянием бюджетной системы, текущей бюджетно-финансовой политикой. Ввиду важности и значимости рассмотрим некоторые аспекты внутренних угроз бюджетно-финансовой безопасности.

1. *Финансовая (платежная) дисциплина плательщиков.*

Серьезной угрозой экономической безопасности государства является состояние финансовой (платежной) дисциплины плательщиков. Среди причин несвоевременных расчетов с бюджетом выделяют: действующий порядок очередности зачета платежей в бюджет; наличие дебиторской задолженности; проведение бартерных товарообменных операций; несвоевременное возвращение финансовыми органами излишне внесенных платежей; возмещение финансовыми органами надлежащих плательщикам сумм НДС из государственного и местного бюджетов.

На ухудшение финансовой дисциплины негативно влияет механизм начисления пени и штрафных санкций и другие несовершенства законодательства. Корыстный мотив экономической деятельности любого экономического субъекта заставляет его уклоняться от уплаты налогов и других платежей в бюджетную систему страны, возрастает дебиторская задолженность. В итоге государство не может исполнить свои финансовые обязательства в срок.

По данным Федеральной службы государственной статистики, задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему РФ на 1 января 2009 г. составляла 559,1 млрд р., на 1 марта 2010 г. — 748,4 млрд р., в том числе по уплате пеней и штрафных санкций — 466,5 млрд р. [4].

2. *Нецелевое расходование бюджетных средств.*

Большую угрозу экономической безопасности нашей страны представляет нецелевое расходование бюджетных средств. В ходе проверок использования средств региональных бюджетов выявлены тысячи нарушений, а также многочисленные нарушения в использовании бюджетных займов и кредитов. В этой связи резко возрастает роль государственного финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

3. *Несоответствие основных макроэкономических пропорций и характеристик и показателей бюджета и бюджетной системы.*

Высокое косвенное налогообложение характеризует современный налоговый потенциал России,

в то же время имеется непропорциональное распределение налогов между сферами хозяйства. Это приводит к разрыву между валовым внутренним продуктом и налоговым потенциалом. В 2008 г. доходы консолидированного бюджета РФ составили 38,4 % от ВВП [5]. В большинстве случаев направленность налоговой политики и налогообложения носит косвенный характер. Это сдерживает экономический рост, а также укрепляет налоговый потенциал страны. Налог на добавленную стоимость, собранный в консолидированный бюджет РФ в 2008 г. составил 5,1 % ВВП, акцизы — 0,9 %, а ввозные и вывозные пошлины — 8,3 % [5]. Динамика доходов консолидированного бюджета, в первую очередь налоговых доходов бюджета не связана с динамикой ВВП, а также не учитывает влияние налоговой нагрузки на реальный сектор экономики, что подтверждает неэффективность бюджетной политики, проводимой Правительством РФ. Она решает задачи текущих фискальных потребностей и не ориентирована на долгосрочную перспективу, стратегическое планирование и возможности расширения финансового обеспечения за счет развития реального сектора экономики.

4. *Проблемы нерационального использования средств бюджетной системы и завышенные государственные расходы.*

Сегодня устоялась и продолжает усиливаться тенденция резкого возрастания необходимой стоимости государственного потребления по сравнению с развитием и ростом ВВП. Экономический потенциал растрачивается на обслуживание государственного долга и рост расходов на общегосударственные вопросы, а в реальности на государственное управление, на расходы по содержанию государственного аппарата. По разным оценкам, они составляют до 15 % всех расходов федерального бюджета, а на уровне муниципальных образований около 10 %. Несмотря на экономический спад реального сектора экономики (92,1 % в 2009 г. относительно 2008 г.), продолжается рост государственных расходов (103,2 %). Прочие бюджетные расходы, например, на образование, сокращаются (табл. 3).

Рост себестоимости государственного потребления значительно опережает динамику роста расходов консолидированного бюджета, это также является следствием неэффективности управления. Из табл. 3 следует, что темпы изменения показателей в образовании и здравоохранении в 2009 г. ниже, чем в государственном управлении. Все это может свидетельствовать о неэффективности расходов бюджета и необходимости пересмотра бюджетной политики и бюджетного регулирования. Это является несомненной угрозой экономической и национальной безопасности.

5. *Ежегодная сбалансированность, бездефицитность федерального бюджета.*

Стратегия бюджетной политики, провозглашаемая Президентом РФ в ежегодном Бюджетном

послании Федеральному Собранию РФ, строится на требованиях перспективной сбалансированности федерального бюджета. Начиная с 2000 г., бюджетная политика Правительства РФ практически ориентирована на максимальную концентрацию финансов в федеральном бюджете. Такая политика привела к общему росту национальной экономики, единству социальной защиты по регионам. Но бездефицитность федерального бюджета происходит в ущерб интересам экономического развития регионов. Причем сбалансированность бюджета ориентируется только на федеральный уровень, с последующим перераспределением средств на региональный и муниципальный уровень. В итоге в январе-феврале 2010 г. 24,9 % расходов бюджета составили межбюджетные трансферты [4]. Это сыграло свою отрицательную роль в условиях современного финансово-экономического кризиса. Именно федеральный бюджет вынужден нести теперь главные расходы по стабилизации экономики, что привело к его дефициту в 2009 г. (табл. 4).

Таблица 3. Производство ВВП в рыночных ценах по видам экономической деятельности (в % к предыдущему году, составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики) [6]

Виды экономической деятельности	2008 г.	2009 г.
Валовой внутренний продукт в рыночных ценах	105,6	92,1
в том числе:		
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	107,4	98,3
добыча полезных ископаемых	100,1	98,1
обрабатывающие производства	100,2	86,1
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	100,9	94,0
строительство	111,9	83,6
оптовая и розничная торговля	109,5	91,7
гостиницы и рестораны	110,7	84,6
транспорт и связь	106,3	97,7
государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование	103,0	103,2
образование	100,0	98,7

Таблица 4. Превышение доходов над расходам и расходов над доходами (-) Федерального бюджета (млрд р., составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики) [5]

Годы	Месяцы				
	Март	Июнь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
2000	27,1	81,6	151,0	170,2	190,7
2008	464,0	1311,6	2561,5	2783,4	2511,2
2009	132,5	-476,5	-920,4	-1123	-2426

6. Структурная деформация бюджетной системы страны.

Последнее десятилетие характеризуется централизацией налогового потенциала страны в федеральном бюджете. Это формирует механизм цен-

трализованного управления и лишает самостоятельности большинство публично-правовых образований нашей страны. Рост налоговых доходов федерального бюджета не поддерживается ростом основных макроэкономических показателей соответствующих регионов, что отражается на их реальном экономическом развитии и деформации всей бюджетной системы. Это приводит к еще большему замедлению их развития.

Не учитывая особую социальную значимость расходов регионов, сбрасывается бюджетный дефицит с федерального уровня на региональный. В течение 2006–2009 гг. федеральный бюджет принимался с профицитом, а около 90 % регионов имели и имеют дефицитный бюджет. Несбалансированными являются бюджеты 75 из 83 субъектов РФ [5]. Таким образом, сбалансированность федерального бюджета обеспечивается за счет общей разбалансировки региональных бюджетов. Поэтому за последние годы в России между регионами усилилась экономическая дифференциация, разрыв в уровнях жизни населения субъектов РФ вырос, что способствовало дифференциации потребления бюджетных услуг.

7. Диспропорции в распределении экономического потенциала по регионам России.

Статистические данные показывают значительный разброс в развитии экономики регионов (табл. 5). Это проявляется в том, что отдельные регионы, располагая значительными сырьевыми ресурсами, имеют относительные преимущества в экономическом развитии по сравнению с другими регионами. У них более устойчивая доходная база, самостоятельность и перспективность в развитии (Тюменская и Кемеровская области, республики Татарстан, Саха (Якутия) и др.). Они становятся ориентиром в развитии для центра и других регионов. Другие регионы, где отсутствует ресурсная база, оказались в зависимом от центра положении из-за недостаточных размеров валового регионального продукта как налогооблагаемой базы (Псковская, Ивановская области, республики Марий Эл, Адыгея, Алтай, и др.). Эти тенденции приводят к весьма опасным последствиям. Значительная часть бюджетных доходов и экономического потенциала концентрируется в 8 регионах из 83, что способствует оттоку экономически активного населения (рабочей силы) в более благоприятные субъекты Федерации. Растут бюджетные расходы на поддержание депрессивных регионов, меняется характер межрегиональных экономических отношений. Депрессивные регионы теряют экономическую самостоятельность, становятся потребителями бюджетных средств и конечных продуктов, не развивая свой экономический и налоговый потенциал. Такая межбюджетная политика приводит к отставанию экономического развития Российской Федерации в целом.

Поэтому политику межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов необходимо дополнить федеральной политикой развития в регио-

нальном аспекте и усилить ее направленность на устойчивый экономический рост.

Таблица 5. Валовой региональный продукт (ВРП) в 2000–2007 гг. (в текущих рыночных ценах, млн р., составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики) [6]

Субъекты РФ	ВРП по годам			
	2000	2005	2006	2007
<i>Центральный федеральный округ</i>				
г. Москва	1159034	4135154	5260232	6731188
Ивановская область	16900	44415	55090	75785
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>				
г. Санкт-Петербург	188243	666392	825102	1109297
Псковская область	16178	40582	51464	63107
<i>Южный федеральный округ</i>				
Краснодарский край	137125	372929	483950	655298
Республика Адыгея	5519	17029	21132	29158
<i>Приволжский федеральный округ</i>				
Республика Татарстан	186157	482759	605911	770729
Республика Марий Эл	11207	33350	43663	56391
<i>Уральский федеральный округ</i>				
Тюменская область	570790	2215584	2551355	2785335
Курганская область	18705	50245	68434	82730
<i>Сибирский федеральный округ</i>				
Кемеровская область	88728	295378	342210	444352
Республика Алтай	2737	8805	11609	15317
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>				
Республика Саха (Якутия)	81960	183027	206845	246469
Еврейская АО	3784	14204	17976	24606
Итого ВРП по субъектам РФ	5753671	18034385	22492119	28254787

8. Отсутствие бюджетных резервов или нерациональное их использование.

Бюджетные резервы создаются в государственном бюджете для бесперебойного финансирования намеченных мероприятий и обеспечения вновь возникших неотложных расходов. Длительное время в РФ значительные бюджетные ресурсы замо-

раживались в Стабилизационном фонде. Необоснованное складывание денежных средств, изъятых из экономики, пагубно сказывается на устойчивом экономическом развитии и препятствует расширенному воспроизводству в экономике. На 1 марта 2010 г. Резервный фонд составил 1763,9 млрд р., а Фонд национального благосостояния – 2684,2 млрд р. [4].

Итак, в современных условиях обеспечение бюджетно-финансовой безопасности России трудно переоценить. Поэтому сегодня особую актуальность имеет задача разработки государственной стратегии по бюджетно-финансовой безопасности. Анализ основных тенденций, угроз в области финансовых институтов позволяет выделить следующие направления стратегических целей развития:

1. Использование инструментов регулирования, соответствующих новым целям экономического развития (модернизации экономики и устойчивости экономического роста).
2. Повышение эффективности финансового регулирования, направленного на учет изменений внешних и внутренних факторов развития.
3. Преодоление диспропорций экономического развития, способствующее устойчивости экономического роста.
4. Долгосрочная политика роста сбережений и инвестиций.
5. Сбалансированность бюджетной системы и бюджетной стратегии, выравнивание развития бюджетов субъектов РФ, постепенное увеличение долю финансовых ресурсов региональных бюджетов.
6. Повышение налоговой дисциплины, учет бюджетной безопасности при введении изменений в налоговое законодательство.

Приведенный перечень мер по обеспечению бюджетно-финансовой безопасности является далеко не полным. Решение данной проблемы является долгосрочным процессом, но крайне необходимым в условиях усиления неустойчивости мировой экономической конъюнктуры.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Формирование национальной финансовой стратегии России: Путь к подъему и благосостоянию / под ред. В.К. Сенчагова. – М.: Дело, 2004. – 416 с.
2. Мак-Мак В.П. Служба безопасности предприятия: Организационно-управленческие и правовые аспекты деятельности. – М.: Экономика, 1999. – 169 с.
3. Чернова В.В. Экономическая безопасность системы образования как фактор устойчивого развития регионов: автореф. дис.... канд. экон. наук. – Кострома, 2003. – 26 с.
4. Налоговая статистика в феврале 2010 года // Федеральная служба государственной статистики. 2010. URL: http://www.gks.ru/wps/PA_1_0_S5/Documents/jsp/Detail_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1135087342078 (дата обращения: 10.05.2010).
5. Финансы России. Статистический ежегодник // Федеральная служба государственной статистики. 2010. URL: http://www.gks.ru/wps/PA_1_0_S5/Documents/jsp/Detail_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1135087342078 (дата обращения: 09.05.2010).
6. Валовой внутренний продукт в РФ // Федеральная служба государственной статистики. 2010. URL: http://www.gks.ru/wps/portal/!ut/p.cmd/cs.ce/7_0_A/s/7_0_86F/_th/J_0_LV/_s.7_0_A/7_0_86F/_me/7_0_7UL-7_0_7UJ-7_0_A/_s.7_0_A/7_0_86F# (дата обращения: 28.04.2010).

Поступила 12.05.2010 г.