

Рост государственной собственности в условиях кризиса: изменит ли это систему балансирования бюджетной системы Российской Федерации?

© 2009 Л.А. Пысина

Академия труда и социальных отношений

В статье речь идет о возникновении проблемы расширения функций государства в качестве предпринимателя. Помимо функций производства общественных благ, государство приобретает несвойственные ему функции собственника и менеджера. Это может по-разному отразиться на состоянии бюджетной сбалансированности в РФ. С одной стороны, все исследователи до финансового кризиса были единодушны во мнении, что государство - неэффективный предприниматель и модель его финансирования за счет перераспределения национального дохода вполне адекватна современным бюджетным системам стран мира. А с другой стороны, в условиях глобальной несбалансированности финансовых систем и дефицитности бюджетных систем стран мира этот вопрос опять поставлен на повестку дня.

Ключевые слова: фискальная политика, монетарная политика, централизация бюджетных ресурсов, принцип субсидиарности, принципы централизма и децентрализма в распределении бюджетных полномочий, доходная база субфедеральных органов власти, бюджетный федерализм.

Подавляющее число публикаций социально-экономической направленности носят "нормативный характер". В них даются разнообразные оценки уже состоявшихся системных преобразований и на основе тех или иных идеологических пристрастий формулируются рекомендации по совершенствованию качества социально-экономической политики вообще и государственной активности в разных областях жизни в частности. Попытки теоретического осмысления реальности оказались вытесненными на обочину российской экономической науки¹.

Между тем не стоит забывать, что сами прикладные решения в конечном итоге основываются на тех или иных теоретических воззрениях: одни - по-прежнему преданы идеям централизованного планирования, другие - исповедуют доктрину радикального либерализма. Однако нельзя не признать, что это теории минувшего века. В результате неэффективность попыток монетарных и фискальных органов власти практически во всех странах мира в борьбе с глобальным системным кризисом пока не дает всецело признанного положительного результата. Можно утверждать, что недейственность антикризисных мер правительств и центральных банков подавляющего количества стран мира, а также неэффективность многих постсоветских преобразований в странах с развивающимися рынками, просчеты в прогнозах экономического развития наиболее развитой части глобального хозяйства, значимые поражения в социальной сфере посткризисной экономики не в

последнюю очередь обусловлены дефицитом именно теоретического знания.

Действительно, современный глобальный кризис обрисовал траекторию наращивания глобальных кризисов будущего. Скорее всего, они будут следствием сильной государственной интервенции, которая вызвана мероприятиями национальных государств, нацеленными на купирование растущих негативных последствий долгового кризиса и кризиса ликвидности.

Увеличение роли государства в финансовой системе, или в строительном бизнесе, или на рынке недвижимости, или в инфраструктурных отраслях - это вынужденное сегодня, но негативное в перспективе явление. Оно будет связано с возникновением многочисленных проблем, поскольку государство как институт функционально не predisposed к тому, чтобы быть эффективным бизнесменом. Его сфера деятельности - нерентабельное социальное обеспечение, которое предопределяет превышение бюджетных расходов над доходами практически во всех странах мира. В результате страны столкнутся через год-два с инфляционным давлением на экономику, с неэффективными инвестициями, с увеличением доли ВВП, перераспределяемой посредством государственных финансов в ущерб экономическим интересам экономических агентов. В результате будущий кризис будет, скорее всего, вызван чрезмерно мягкой монетарной политикой, поскольку сегодня создается много денег особенно в виде государственного долга, и чрезмерным участием государства в национальной экономике, что может означать возврат к стагфляции.

¹ Гринберг Р., Рубинштейн А. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. М., 2008. С. 10.

Но еще в рамках современного этапа развития глобального кризиса Россия обладает как минимум тремя факторами, которые позволяют ей использовать во благо сложившиеся в мире экономические и финансовые обстоятельства.

Во-первых, это изначально заложенная модель активной роли государства и возможности быстрой мобилизации ресурсов. В результате правильное использование существующей вертикали власти позволит оказать необходимую помощь ключевым отраслям страны. Требуется жесткие меры, обеспечивающие выживание индустрии и уменьшение возможности социальных потрясений.

Во-вторых, благоприятное соотношение резервов и уровня внешнего долга в стране. Значительные резервы России - весомое преимущество и доказательство правильности и дальновидности решения государства резервировать сверхдоходы от экспорта углеводородного сырья. Однако сокращение резервов объективно предопределяет реализацию монетарными властями страны политически понятного, но экономически не оптимального решения мягко девальвировать рубль. Важно оптимально определить тот минимальный уровень резервов, который может привести к более резкой девальвации рубля с целью поддержания спроса на российские товары.

В-третьих, гибкость российского менталитета, натренированного многочисленными кризисами и потрясениями, можно отнести к реальному вкладу в экономический потенциал страны. Это связано с тем, что в развитых странах мира экономические агенты привыкли к установившейся десятилетиями стабильности и буквально парализованы коллапсом основополагающих догм и институтов. А в новых условиях длительной нестабильности основным способом выживания становится умение совмещать несовместимое, находить качественно новые варианты решения проблем, вызванных к жизни глобальным хаосом в финансах. В этих "играх разума" национальные экономические агенты более умелые игроки на экономическом и финансовом полях.

В Российской Федерации взаимоотношения между органами власти трех уровней бюджетной системы по поводу финансового обеспечения производства общественных благ определяются двумя основными механизмами: разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и межбюджетного регулирования².

² Речь идет о федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и федеральном законе от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений", а также о Бюджетном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу с 1 января 2008 г.

Именно они обеспечивают автономное функционирование бюджетов федерального, региональных и местных правительств в рамках модели бюджетного федерализма в стране. Последняя предполагает необходимость:

- 1) законодательного закрепления расходных полномочий разных уровней государственной власти и местного самоуправления;
- 2) правового разграничения их доходных, прежде всего, налоговых полномочий;
- 3) функционирования механизма финансового выравнивания.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" утвердило трехлетнюю Концепцию реформы бюджетного процесса³. До начала финансового кризиса федеральный бюджет РФ был принят на 2008-2010 гг., что свидетельствовало об отладке конкретных процедур, новых правил работы министерств, в том числе в рамках экспериментов, которые были успешно проведены в регионах в 2006-2007 гг. На основе полученных результатов были сформулированы поправки в Бюджетный кодекс РФ, которые вступили в действие с 1 января 2008 г. и были нацелены на формирование новой системы бюджетирования, ориентированной на результат (БОР).

В качестве эффективного инструмента вертикального бюджетного выравнивания рассматривалось среднесрочное финансовое планирование как часть процесса подготовки проекта бюджета региона на очередной финансовый год. Главной целью такого планирования становился выбор варианта среднесрочной финансово-бюджетной политики региона, обеспечивающего согласованность прогноза экономического, инвестиционного и социального развития региона со среднесрочными тенденциями развития Российской Федерации при заданных сценарных условиях.

Однако финансовый кризис изменил основные нормы структурных взаимосвязей в рамках механизма вертикального финансового выравнивания. Эти новые обстоятельства связаны с необходимостью введения чрезвычайного режима функционирования субфедеральных бюджетов в условиях дефицита федерального бюджета и отсутствия необходимых ресурсов для выделения в нижестоящие бюджеты в форме межбюджетных трансфертов. В этих условиях процесс вертикального бюджетного выравнивания может строиться только на основе программ развития

³ Концепция реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 гг. "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" от 22 мая 2004 г. № 249, в ред. Постановления Правительства РФ от 23 дек. 2004 г. № 838.

региональных и муниципальных финансов. В этой связи следует перенести упор в сохранении вертикальных бюджетных потоков в условиях дефицита федерального бюджета с Фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР) на Фонд реформирования региональных и местных финансов (ФРРМФ с 2004 г.).

В пользу выбранного механизма субсидирования комплексной программы стабилизации региональных (муниципальных) финансов свидетельствует ряд обстоятельств. Субсидии предоставляются на условиях софинансирования, что требует от региона заинтересованности в реализации именно предусмотренных программой мероприятий. Элементы соревновательности позволяют максимизировать эффект от предоставления субсидий, поскольку при проведении конкурса отсеиваются субъекты РФ и муниципалитеты, не имеющие необходимых возможностей и реального желания для проведения антикризисных мероприятий. При получении субсидий не происходит роста долговой нагрузки и просроченной задолженности региона и муниципалитета, что позволяет стабилизировать субфедеральные финансы, не снижая оценки уровня их кредитоспособности. Отражение сумм субсидий и софинансирования в законе (решении) о региональном и местном бюджете на очередной финансовый год требует объективной оценки возможностей региона или муниципалитета предоставить средства на указанные мероприятия при разработке программы стабилизации региональных (местных) финансов и расчете доли софинансирования⁴.

В условиях резко выросшего дефицита федерального и субфедеральных бюджетов региональные и муниципальные органы власти вынуждены рассматривать альтернативные источники финансирования их бюджетных дефицитов. Одним из эффективных механизмов сбалансированности бюджетов является привлечение, обслуживание и погашение долговых обязательств субфедеральных органов власти, оптимизация форм, структуры и размеров заимствований. Активная и гибкая долговая политика доступна не всем субъектам РФ (муниципалитетам), поскольку требует значительной «финансовой подушки» для поддержания достаточного уровня ликвидности своих обязательств. Возникающие при этом риски могут мотивировать власти региона к централизации доходных и расходных полномочий, к более активному вмеша-

тельству в дела частного сектора и наращиванию собственной экономической деятельности для приобретения активов, которыми можно воспользоваться в случае неудачной для регионального бюджета конъюнктуры. В долгосрочной перспективе это сковывает экономическую активность на территории региона.

Квалифицированное управление долгом, профессиональный учет рисков, выстроенная система управления обязательствами бюджетного сектора, в свою очередь, способствуют не только оптимизации управления бюджетами, но и позволяют строить и реализовывать стратегии развития территорий, а также стабилизируют финансовые рынки. Эти цели вполне достижимы в рамках модели ответственного управления долгом на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. В ее основе лежит процедура жесткого планирования обслуживания и погашения действующих долговых обязательств, которая включает в себя несколько этапов.

1. Выбирается горизонт планирования, который разбивается на одинаковые интервалы времени (периоды расчета). Для каждого обязательства в каждом периоде расчета определяется объем платежей по обслуживанию и погашению обязательства (в случае условных обязательств - ожидаемых платежей). В зависимости от целей планирования (оперативного, краткосрочного или долгосрочного) периодом расчета графика может быть день, неделя, месяц, квартал или год.

2. Для каждого временного интервала внутри горизонта планирования составляется сводный график обслуживания и погашения обязательств. При этом следует учесть два случая:

- если доступная долговая емкость отрицательна по итогам какого-либо года внутри интервала планирования, то необходимо провести рефинансирование или частичное досрочное погашение имеющихся обязательств для соответствия их пределам долговой емкости бюджета. В этом случае, если не предусмотрено рефинансирование или досрочное погашение долга, нельзя привлекать новые заимствования, поскольку они увеличивают расходы на погашение и обслуживание обязательств в выбранном году;

- если доступная долговая емкость положительна для каждого планируемого года в целом, но отрицательна для какого-либо более короткого периода внутри какого-то года, то это означает кассовый разрыв бюджета. В данном случае целесообразно рефинансировать обязательства или привлечь в соответствующем году краткосрочные заимствования на его финансирование.

Таким образом, категория доступной долговой емкости бюджета для новых заимствований

⁴ Андриченко Л., Валентей С. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ // Федерализм. 2008. № 4.

оценивается для каждого периода внутри интервала планирования и представляет собой средства бюджета, остающиеся после осуществления расходов на исполнение уже принятых прямых долговых обязательств и резервирования средств на ожидаемые платежи по принятым условным обязательствам в соответствующем периоде.

Первый год внутри горизонта планирования играет особую роль. Доступная долговая емкость бюджета для новых заимствований в этом году представляет собой превышение доходов над текущими расходами бюджета и необходимым объемом средств на обслуживание и погашение уже имеющихся прямых и условных обязательств, т.е. является “свободными средствами бюджета”. Эти средства целесообразно использовать, прежде всего, на досрочное погашение обязательств, выходящих за пределы долговой емкости в будущие периоды, а затем на финансирование первоочередных инвестиционных проектов в финансовом году.

Положительные значения доступной долговой емкости в последующие годы внутри горизонта планирования являются ограничениями по объему при планировании новых долговых обязательств.

Таким образом, в новых условиях финансового кризиса субфедеральные органы власти вынуждены использовать собственные возможности привлечения дополнительных источников финансирования социальных расходов в регионах и на местах, привлекая дополнительные ресурсы путем размещения ценных бумаг под гарантии государства и укрепляя доверие инвесторов путем ответственного управления долгом. В этом случае территориальные органы власти смогут сформировать систему укрепления доверия на местах, что служит существенным обстоятельством для профилактики кризисных явлений в стране.

Кроме того, в чрезвычайных условиях нехватки ресурсов одним из важнейших инструментов стабилизации субфедеральных финансов является системный подход в организации управления бюджетными организациями. Он предполагает необходимость тесной увязки всех ключевых элементов управления: бюджетным процессом, доходами, расходами, инвестициями, ликвидностью, бюджетными закупками, долгом и заимствованиями, межбюджетными трансфертами и активами, которые должны функционировать как единая система. Основным принципом

функционирования такой системы управления (в том числе управления каждым из этих элементов) является цикличность процесса управления, который состоит из следующих основных стадий: планирования, исполнения и отчета, оценки и контроля эффективности, повышения качества управления по результатам, оценки.

Основные стадии данного цикла можно представить в виде “бюджетирование - учет - аудит”. Все три стадии цикла должны находиться в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Так, выбор модели бюджетирования “бюджетирование по затратам или бюджетирование по результатам” во многом определяет организацию и методы исполнения бюджета и последующего аудита и контроля эффективности.

Только все механизмы в совокупности способны сохранить достигнутый уровень вертикальной сбалансированности в российской бюджетной системе даже в условиях финансовой нестабильности. В любом случае в условиях кризисного развития бюджетной системы необходимо проводить жесткий мониторинг циклических изменений в состоянии экономики, оценивать соответствие налогово-бюджетной политики среднесрочным целям и разрабатывать рекомендации по различным мерам антикризисного и антиинфляционного порядка на региональном и муниципальном уровнях. Это позволит свести к минимуму политическую пристрастность оценок экономической информации и избежать принятия решений исключительно на основании статистических показателей состояния экономики, которые могут быть неточными. Такой подход позволит повысить своевременность бюджетных стимулов и строже ограничивать их воздействие во времени. Очевидно, что, прежде чем применять такие подходы, требуется тщательное изучение их потенциальных издержек и рисков. Помимо выбора налогово-бюджетных инструментов и административной сложности изменения ставок налогов или планов расходов, система должна координироваться с целями денежно-кредитной политики. Даже в новых условиях финансовой нестабильности в стране приоритетной целью бюджетного выравнивания остается выравнивание способности регионов и муниципалитетов к самообеспечению и саморазвитию на базе использования антикризисного потенциала всех форм экономической активности на субфедеральном уровне.

Поступила в редакцию 01.11.2009 г.