

Усиление взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с коммерческими банками

© 2010 Е.И. Чибисова
E-mail: EGracheva@rector.mesi.ru

Статья посвящена рассмотрению взаимоотношений государственных органов власти в лице местного самоуправления с коммерческими банками.

Ключевые слова: органы государственной власти, местное самоуправление, коммерческие банки.

В условиях финансового кризиса происходит глубокий спад всей финансовой системы, сопровождаемой инфляцией, неустойчивостью курсов ценных бумаг, проявляющихся в резком несоответствии доходов и расходов бюджета, в нестабильности и падении валютного курса национальной денежной единицы, взаимных неплатежах экономических субъектов, в несоответствии денежной массы в обращении требованиям закона денежного обращения.

Мировой финансовый кризис не мог не отразиться и на современной банковской системе России, в частности на рынке кредитования. Наблюдается увеличение ставки рефинансирования, рост курса иностранных валют, снижение платежеспособности населения и нестабильность российского рубля.

Все большее влияние на жизнь многих людей оказывают именно региональные и муниципальные органы власти. Сегодня муниципальные и региональные органы власти вынуждены удовлетворять потребности общества, имея в своем распоряжении ограниченный объем ресурсов. Причиной такого явления становится ряд политических инициатив, таких как передача полномочий на места и поощрение организации собственных инвестиционных программ в регионах. При этом решаемые ими проблемы чрезвычайно разнообразны и варьируются от обеспечения социальным жильем и социальными пособиями до обеспечения безопасности, предоставления образования, организации вывоза и обработки отходов, а также для оснащения зон отдыха.

Среди задач органов государственной власти основной является экономическое развитие своих регионов и населенных пунктов, борьба с безработицей, обеспечение поступлений в бюджет и содействие подъему и развитию собственного региона путем привлечения непрерывного притока инвестиций. Более того, общество требует от органов управления все большей открытости и ответственности за свои действия. Для решения большинства задач необходимо привлечение банков, способных обеспечить финансирование наиболее значимых программ.

Поскольку банк - это единственный финансовый посредник, имеющий исключительные права на проведение операций, которые в совокупности составляют банковские операции по привлечению во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещению указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, на открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц, постольку, приобретая статус банка, используя свои исключительные права на проведения банковских операций, банки одновременно принимают на себя и исключительные обязательства перед обществом, выражающиеся в совокупности действий, направленных на достижение общих целей. Для стабильного функционирования банку необходимо постоянно поддерживать свою ликвидность и платежеспособность на уровне, позволяющем одновременно минимизировать уровень рисков, связанных с банковской деятельностью: кредитных, валютных, процентных, рисков ликвидности.

На состоянии банковской системы отражаются и политические факторы, но прежде всего сказывается важная общая политическая направленность государства, региональных и местных органов власти. Неопределенность политических мотивов и ценностей государства приводит к задержке развития банков и оттоку капитала за границу. Административно-территориальное устройство страны предопределяет то, что прежде всего банки взаимодействуют друг с другом и другими субъектами экономики на территории региона. Основу этого взаимодействия составляет система экономических отношений, посредством которой распределяются и перераспределяются финансовые ресурсы на экономическое развитие региона, при этом основные функции, которые могут выполнять современные банки в экономике региона, можно представить следующим образом:

- трансформация временно свободных средств, принимаемых от различных субъектов экономики, включая региональные органы вла-

сти, и от населения, в кредиты и другие формы финансирования потребностей субъектов экономики, включая и потребности региональных бюджетов, испытывающих временный недостаток ликвидных средств;

- обслуживание расчетных операций;
- поддержка своих клиентов, выражающаяся в уплате их долгов;
- управление собственностью доверителей, обеспечение ее сохранности, выпуск и погашение ценных бумаг по поручению клиента;
- выполнение функций проводника политики государства, региональных и местных органов власти.

В свою очередь, органы местного самоуправления должны содействовать развитию местных финансово-кредитных организаций, выбирая из числа банков региона уполномоченный банк, путем проведения открытого конкурса для выполнения кассового исполнения местного бюджета, кассового обслуживания органов местного самоуправления, размещения свободных остатков средств местного бюджета путем покупки государственных и муниципальных облигаций с обязательным зачислением доходов по ним в местный бюджет, а также размещения муниципальных облигаций и билетов муниципальных денежно-вещевых лотерей. Для наиболее эффективного взаимодействия местные органы власти должны выдавать через уполномоченные банки предусмотренные местным бюджетом ссуды юридическим и физическим лицам при условии обеспечения финансирования расходной части местных бюджетов, получать в банках и других кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления.

Основными направлениями взаимодействия органов власти с коммерческим банком, безусловно, остаются долговые инструменты: кредиты и облигации. Последние результаты привлечения кредитных ресурсов государственными и муниципальными заемщиками показывают, что даже простое увеличение ставок по кредитам не формирует качественные предложения от банков. Спрос на такие продукты, как облигации, со стороны институциональных инвесторов практически отсутствует.

В новых рыночных условиях следует искать новые схемы взаимодействия как со стороны органов власти, так и со стороны банков, повышать активность участия в получении любых видов финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Особое внимание хотелось бы уделить вопросу о размещении временно свободных бюджетных остатков на депозитных счетах

в банках, причем речь идет не о средствах, составляющих профицит бюджета, а об увеличении эффективности использования бюджетных средств в процессе их освоения. В течение всего финансового года на казначейских счетах накапливаются значительные остатки бюджетных средств, так называемый свободный остаток, но в настоящее время действующее бюджетное законодательство не учитывает предоставление возможности их эффективного использования для решения важных социальных и других задач, стоящих перед муниципалитетами. Расширение возможности доступа к свободным бюджетным ресурсам стабилизирует проблему ликвидности коммерческих банков, что в свою очередь повлечет за собой решение проблемы ограничения возможности доступа к кредитным ресурсам субъектов реального сектора экономики.

Рост роли местного самоуправления в социально-экономическом развитии и модернизации экономики в условиях кризиса потребовал в наиболее полной мере и максимально эффективно использовать финансовые ресурсы местных органов самоуправления. В то же время, несмотря на положительную динамику и очевидные положительные результаты реформирования бюджетного процесса на местном уровне, анализ планирования расходов местных бюджетов за последние годы выявил ряд недостатков. На уровне местных органов власти, особенно сейчас, должна проводиться активная работа, направленная на преобразование финансовых отношений между органами власти и коммерческими банками, с выделением и внедрением в бюджетный процесс расходов, ориентированных на результат, целью которых является повышение эффективности бюджетных расходов. Стало очевидным, что одним из условий достижения поставленных целей является не только изменение концепции бюджетного финансирования, но и изменение управления. Бюджетирование, ориентированное на результат, является частью общей модели результативного управления. Администраторы бюджетных средств при этом несут персональную ответственность за достижение показателей, под которые данные средства выделены. Актуальность внедрения результативного бюджетирования на уровне муниципальных образований объясняется наличием вполне определенных условий. Традиционные методы повышения эффективности бюджетных расходов, таких как открытые конкурсы, усиление и одновременное удержание прежних позиций в части достигнутого уровня оказания услуг, должны сочетаться с новыми современными методами управления.

Решить часть проблем дает возможность кредитная система, представляющая собой многофункциональный комплекс, в котором пересекаются социально-экономические и организационно-технологические вопросы, связанные с расчетно-кассовым и банковским обслуживанием не только предприятий и населения, но и местных органов власти. С начала проведения экономических преобразований в России активно ведутся дискуссии о необходимости реформирования и реорганизации взаимоотношений между кредитной системой и местными органами власти. Вместе с тем большинство проблем остаются нерешенными. Местные бюджеты, за счет которых осуществляется финансирование мероприятий в рамках установленных полномочий, несут значительные расходы по содержанию принятых в муниципальную собственность объектов, во многом превосходящие их возможности, в результате чего возрастает число дотационных бюджетов. В то же время при тесном и экономическом взаимодействии местных органов власти и кредитной системы возможен поиск новых подходов к финансированию различных мероприятий на взаимовыгодных условиях.

В период экономического кризиса проблемы взаимодействия банковской системы и местных органов власти особенно обостряются. В условиях нестабильности экономики даже добросовестным заемщикам не всегда легко принимать на себя долговые обязательства, в результате чего в банковской сфере повышаются риски невозврата и неплатежа, поэтому наибольшая доля в поддержании рынка кредитования должна отводиться государству, которое может оказывать поддержку в качестве гарантов таким заемщикам, что делает связь «банки - местные органы власти» еще крепче.

Поддержка со стороны местных органов власти может состоять в обеспечении информационной поддержки банков (сообщения в СМИ, разъяснение населению сути и задач банков), формировании условий для ее успешной реализации. В результате проведения таких компаний банк получает гарантии государства в качестве возврата кредита заемщика и в то же время прибыль от роста операций. Дополнительная прибыль достигается за счет увеличения объема продаж. Город же получает дополнительные финансовые источники для решения социальных проблем. Информация руководителями и специалистами муниципалитета должна доводиться до граждан постоянно. Необходимы регулярно обновляемые информационные стенды, располагающиеся во всех оживленных местах района или поселка, постоянно действующие приемная и

«горячий телефон», причем общаться с гражданами на этих каналах связи должны люди, имеющие хотя бы минимальную психологическую, юридическую и экономическую подготовку. Возможны и иные формы взаимодействия по линии «местное самоуправление-коммерческий банк». Их сложно формализовать, так как в каждом случае они определяются потребностями и возможностями конкретных банков, с одной стороны, и характером решаемых проблем - с другой. Одним из таких способов взаимодействия местных органов власти и банка является решение жилищных проблем путем проведения ипотечного кредитования.

Роль региональных и местных органов власти на данном этапе создания системы ипотечного кредитования является исключительно важной. Решение жилищной проблемы и координация деятельности всех субъектов рынка жилья в существенной мере зависят от деятельности органов исполнительной власти на всех уровнях, а также органов местного самоуправления. Например, это может быть поддержание платежеспособного спроса населения на жилье посредством выделения бюджетных средств, предназначенных для целевой адресной поддержки нуждающихся в улучшении жилищных условий в форме безвозмездных субсидий, предоставляемых для выплаты первоначального взноса, либо выделение бюджетных средств в целях предоставления гарантий (поручительств) по ценным бумагам, выпускаемым агентствами по ипотечному жилищному кредитованию для привлечения средств частных инвесторов.

Активная позиция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по созданию благоприятных условий для различных участников жилищного рынка не должна ограничиваться только рамками бюджетной политики. Одной из форм привлечения денежных средств граждан и юридических лиц в жилищное строительство может стать выпуск муниципальных жилищных облигаций или жилищных сертификатов. При формировании и реализации бюджетной стратегии, ориентированной на взаимодействие с коммерческими банками, необходимо решить как минимум следующие задачи:

- превращение муниципальных бюджетов в эффективный механизм экономического регулирования;
- обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета при возможности выхода муниципалитета на самодостаточный уровень, что обеспечивает более тесное взаимодействие с коммерческими банками, особенно с точки зрения разме-

щения остатка свободных средств на счетах, для дальнейшего финансирования наиболее важных экономических, социальных и политических программ;

- соблюдение расходных обязательств. Необходимо взвешенный и осторожный подход к увеличению и принятию новых расходных обязательств с учетом имеющихся ресурсов. Должен быть сформирован четкий механизм оценки финансовых возможностей для принятия новых обязательств, определение их объема, состава, оценки ожидаемой эффективности и анализа альтернативных решений. Новые муниципальные программы и законодательные инициативы должны приниматься только при наличии твердой уверенности в возможности их финансового обеспечения, часть которого могут взять на себя коммерческие банки;

- проведение анализа эффективности всех расходов бюджета. Необходимо усиление статистического наблюдения за результатами осуществляемых программ, внедрение регулярных специализированных статистических обследований, призванных обеспечить оценку эффективности бюджетных расходов;

- переход на современные принципы осуществления взаимовыгодных отношений с точки зрения привлечения кредитно-финансовой сферы к решению социальных и экономических задач на взаимовыгодных условиях;

- применение механизмов эффективного взаимодействия муниципалитетов и коммерческих банков, призванных стимулировать бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых услуг и повышению эффективности бюджетных расходов, расширение полномочий главных рас-

порядителей бюджетных средств по определению форм финансового обеспечения различных услуг. Главные распорядители средств должны быть наделены полномочиями самостоятельно определять формы финансового обеспечения. Те же принципы должны распространяться и на предоставление муниципалитетам банковских услуг, включая возможность хранения остатка свободных средств на депозитах в банках.

Для того чтобы построить единый механизм взаимодействия органов государственной власти с коммерческими банками, необходимо понимание схемы построения государственного бюджета местных органов власти (местное самоуправление) и возможностей коммерческих банков по предоставлению возможных услуг для размещения свободного остатка по результату исполнения бюджета за год, а также размещения свободных денежных средств на депозитных счетах коммерческих банков. Таким образом, можно сказать, что проведение эффективной кредитной политики, укрепление рынка кредитования и повышение взаимодействия местных органов власти с банковской системой могут привести к положительным результатам как для бизнеса, так и для государства и, несомненно, для банков в виде создания новых рабочих мест и укрепления старых, к платежам в бюджет новых налогов и, как следствие, к возможности финансирования из доходов бюджета более крупных проектов, социальных программ, повышению эффективности банковской деятельности в условиях кризиса, созданию дополнительных гарантий для заемщиков, как юридических, так и физических лиц, экономическому росту не только местных образований, но и всей страны в целом.

Поступила в редакцию 05.12.2009 г.