

Механизм нарушения равновесия национальных бюджетных систем

© 2013 И.А. Ронжина

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: pisakina83@yandex.ru

Представлены фундаментальные проблемы оптимизации масштабов национальных общественных финансов, включая моделирование их главной составляющей - бюджетной системы.

Ключевые слова: сбалансированность финансовых потоков, бюджетная система, бюджетные расходы, доходы бюджета, финансовый кризис.

Накануне глобального финансового кризиса все свидетельствовало о том, что рыночный механизм успешно справляется с задачей поддержания макроэкономического равновесия и западные экономические системы способны обойти циклические падения и взлеты без активного вмешательства государства. Это предопределяло рестрикционный подход к масштабам и моделям национальных бюджетных систем, выступающих в качестве механизма перераспределения валового внутреннего продукта в пользу государства.

Однако глобальный финансовый кризис 2000-х гг. сделал очевидными трансмиссионные качества финансовых рынков, которые, став глобальными, способствовали формированию макроэкономических пропорций поверх национальных границ. В конечном итоге это привело к синхронизации хозяйственной динамики в странах с открытой экономикой, а их зависимость от состояния глобальных финансовых потоков обернулось практически одномоментным восприятием негативных последствий финансовых дисбалансов, возникающих в национальных экономиках партнеров по международным экономическим и финансовым отношениям¹.

Так, в новейшей истории спустя почти 80 лет со времен Великой депрессии кризис системы ипотечного кредитования в США генерировал практически для всех стран мира глобальный финансовый шок, положивший начало Великой рецессии, сопоставимой по масштабам разрушений с мировым кризисом 1929-1933 гг.

В результате спустя почти 5 лет с начала глобального финансового кризиса теории и практики вынуждены были признать отсутствие механизмов решения фундаментальной проблемы сокращения структурного дисбаланса между централизацией (чрезмерным государственным вмешательством в экономику) и децентрализацией (рыночной самоорганизацией)², что предопределяет постановку не менее значимых проблем оптимизации масштабов национальных обще-

ственных финансов, включая моделирование их главной составляющей - бюджетной системы; повышения эффективности межбюджетных отношений в альтернативных моделях бюджетного федерализма; усиления результативности финансовой модели содержания обществом государства за счет ограничения предпринимательской модели обеспечения функций государства в качестве крупнейшего собственника материальных и финансовых активов; обоснования критериев выбора между контрциклической и проциклической бюджетно-налоговой политикой при условии ее адекватного сочетания со стратегическими целями денежно-кредитного регулятора и т.п.

Такое переплетение многосложных явлений увеличивало и без того высокую теоретическую значимость решения проблем выбора адекватной модели бюджетной системы, по каналам которой государство перераспределяет значительную долю ограниченных ресурсов общества зачастую вопреки критериям экономической эффективности и социальной справедливости. В условиях глобальной экономической нестабильности это оборачивается значительными экономическими потерями в связи с ростом социальной поляризации общества, высокой инфляцией, торможением темпов роста ВВП и другими негативными последствиями³.

Новейший финансовый кризис показал, как мало известно о государстве в качестве производителя общественных благ и услуг, собственника материальных и финансовых активов, не говоря уже об оптимальных масштабах бюджетной системы, опосредующей перераспределение ВВП для целей финансирования производства общественных благ и услуг. От решения этих фундаментальных теоретических проблем напрямую зависит реализация потенциала хозяйственных организаций адаптироваться к новым условиям экономической нестабильности, устранение кризисных искажений в механизмах ценообра-

зования на рынках материальных и финансовых активов, а также перспективы выхода стран из структурного кризиса. Неопределенность же перспектив их перехода на стадию устойчивого роста поставила под сомнение многие апробированные теоретические подходы и эмпирические решения, которые были способны быстро купировать разрастание кризисных явлений образца XX в.

Для Российской Федерации указанные проблемы усугубляются тем, что она имеет все черты экономики с развивающимся рынком, включая неадекватное воплощение принципов оптимального бюджетного устройства, нестабильность доходной базы органов власти всех уровней бюджетной системы, неэффективность выполнения государством и местным самоуправлением своих функций, конкретизированных в их расходных полномочиях. В конечном итоге это усугубляет фискальные проблемы в стране и дестабилизирует состояние национальной финансовой системы, что еще более подрывает ее устойчивость в условиях, когда глобальный финансовый кризис далек от завершения.

Бюджетная система в России имеет в основе своего функционирования:

- законодательно закрепленные расходные полномочия разных уровней власти;
- правовое разграничение доходных источников, прежде всего, в форме налоговых поступлений;
- механизм вертикального и горизонтально выравнивания бюджетов субнациональных уровней бюджетной системы.

Специфика сочетания принципов централизма и децентрализма в российской системе межбюджетных отношений предопределяет основное противоречие, заложенное в них: оно связано, с

одной стороны, с сильной централизацией в вопросах налоговых полномочий органов власти различных уровней, а с другой - с высокой степенью децентрализации фактических расходов субфедеральных бюджетов. Это противоречие обусловлено тем, что нарушается принцип subsidiarity, в соответствии с которым изначальное перераспределение ответственности в межбюджетных отношениях от муниципалитетов к федеральным органам власти осуществляется снизу вверх⁴. В российской бюджетной системе процесс делегирования полномочий органам власти был реализован в обратном порядке - сверху вниз, что явилось причиной предрасположенности региональных бюджетов для перечисления межбюджетных трансфертов из центра к дефициту в пределах 50-30 %, а муниципальных - на уровне 70-90 %. В этих цифрах проявляется феномен асимметрии в межбюджетных отношениях в российской бюджетной системе, который и предопределил специфику механизма ее финансовой стабильности. Основными его элементами выступают:

- стабильное формирование профицита федерального бюджета, который превращается в ключевое звено финансовой стабильности бюджетной системы РФ;
- ежегодное планирование и исполнение страховых бюджетных фондов за счет высоких доходов от внешнеэкономической деятельности, обусловленных растущей конъюнктурой на товары российского сырьевого экспорта;
- включение системы межбюджетных трансфертов в постоянно действующий механизм "финансового выравнивания" в смысле обеспечения субфедеральных уровней власти бюджетными ресурсами, достаточными для осуществления присущих ему функций.

Таблица 1. Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти в январе - июне 2009-2010 гг.

Показатели	Январь-июнь 2010 г.		Январь-июнь 2009 г.		Отклонение в ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Федеральный бюджет					
Доходы	3997,9	19,0	3172,2	17,9	+ 1,1
Расходы	4386,2	20,8	3893,9	22,0	- 1,2
Дефицит (-)/ Профицит (+)	- 388,3	-1,8	- 721,7	- 4,1	+ 2,3
Консолидированные бюджеты субъектов РФ					
Доходы	3155,7	15,0	2711,3	15,3	- 0,3
Расходы	2747,6	13,0	2611,7	14,8	- 1,8
Дефицит (-)/ Профицит (+)	+ 408,1	2,0	+ 99,6	0,5	+1,5
Бюджет расширенного правительства					
Доходы	7603,5		6042,7	34,2	+ 1,9
Расходы	7331,2		6619,7	37,4	- 2,6
Дефицит (-)/ Профицит (+)	+272,3		- 577,9	- 3,2	+ 4,5

Источник. Составлено по данным Министерства финансов РФ, расчетам ИЭП.

Однако данный механизм финансовой стабильности мог поддерживать равновесие бюджетной системы только при условии благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры для российского экспорта и стабильности в целом национальной и глобальной финансовых систем. В условиях глобального финансового кризиса данный механизм дал “сбой” во всех его структурных элементах: мировые цены на нефть стали падать, ВВП России сократился на 7,7 %, федеральный бюджет стал дефицитным, накопленные страховые бюджетные фонды быстро себя исчерпали, механизм межбюджетных трансфертов перестал выполнять функцию вертикального бюджетного выравнивания.

В табл. 1 приводятся данные, свидетельствующие об изменении сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы в РФ за два кризисных года 2009–2010 гг. Доходы федерального бюджета за I полугодие 2010 г. составили 19,0 % ВВП, что на 1,1 процентного пункта ВВП выше, чем за аналогичный период 2009 г. Расходы федерального бюджета в январе – июне 2010 г. относительно соответствующего периода предыдущего года снизились на 1,2 процентного пункта ВВП и достигли 20,8 % ВВП. Несмотря на их некоторое снижение по итогам I полугодия 2010 г., данный объем расходов является одним из самых высоких по сравнению с докризисным периодом, когда объем расходов федерального бюджета не превышал 16 % ВВП. В результате разнонаправленного изменения параметров федерального бюджета за 6 мес. текущего года он исполнен с дефицитом в 1,8 % ВВП против 4,1 % ВВП в 2009 г.

Консолидированный бюджет субъектов РФ за январь – июнь 2010 г. также исполнен с профицитом в размере 2,0 % ВВП против 0,5 % ВВП за аналогичный период 2009 г. При том что величина расходов за 6 мес. 2010 г. снизилась на 1,8 процентного пункта ВВП, федеральные власти рекомендуют субъектам РФ продолжать придерживаться политики ограничения роста собственных бюджетных расходов.

При анализе объема поступлений доходов в бюджетную систему страны следует учитывать эффект низкой базы в I полугодии 2009 г. Тогда бюджетные поступления находились на низком уровне из-за падения цен на нефть и общего замедления темпов экономического развития. При сравнении поступлений за I полугодие текущего года с их объемом за аналогичный период 2008 г. видно, что текущий объем доходов заметно ниже докризисного. Кроме того, в начале 2009 и 2010 гг. в бюджет был зачислен инвестиционный доход от управления средствами нефтегазо-

вых фондов в размере 275,2 млрд и 134 млрд руб., соответственно.

Ожидаемый дефицит федерального бюджета составит в 2011 г. 719,1 млрд руб., или 1,3 % ВВП. Ненефтегазовый дефицит бюджета по итогам года оценивается правительством на уровне 11,2 % ВВП (около 12,5 % ВВП в 2010 г.).

Улучшение ситуации в бюджетной сфере нашло свое отражение в предлагаемом в законопроекте снижении верхних пределов внутреннего и внешнего долга: соответственно, с 5148,4 млрд руб. до 4732,3 млрд руб. (3219,6 – по состоянию на 1 апреля 2011 г.) и с 55,6 млрд долл. до 43,8 млрд руб. (38,8 млрд руб. – на 1 апреля 2011 г.).

По итогам 2010 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 329,3 млрд руб. (0,84 % ВВП). По сравнению с 2008 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета увеличился по отношению к ВВП в 7 раз.

В Российской Федерации согласно Закону о федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период до 2012 г. насчитывалось свыше 80 различных трансфертов (4 – в подразделе дотаций, 43 – в подразделе субсидий, в том числе федеральные целевые программы и подпрограммы, 21 – в подразделе субвенций и 19 – в подразделе “иные межбюджетные трансферты”) (табл. 2). По 35 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд руб. Это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по администрированию данных средств, не говоря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств. Соответственно необходима систематизация предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В целом, объем финансовых средств (включая сальдо бюджетных кредитов), переданных из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, сократился в 2010 г. на 4,1 % в номинальном выражении. При этом общий объем федеральных трансфертов снизился на 6,9 % – с 1480,4 млрд до 1378,3 млрд руб., а сальдо полученных и погашенных бюджетных кредитов, напротив, вырос-

Таблица 2. Трансферты российским регионам из федерального бюджета РФ в 2008-2010 гг. в номинальном выражении

Показатели	2008		2009		2010	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
Трансферты регионам, всего	1 094 680	100	1 480 385	100	13 783 37	100
<i>Дотации</i>						
В том числе:	390 398	35,7	578 277	39,1	5 226 85	37,9
на выравнивание бюджетной обеспеченности	328 648	30	375 485	25,4	3 969 96	28,8
на меры по обеспечению сбалансированности бюджетов	46 035	4,2	19 188 6	13,0	1 059 55	7,7
<i>Субсидии</i>						
В том числе:	435 867	39,8	530 073	35,8	4 114 39	29,9
субсидии на дорожное хозяйство	101 799	9,3	104 304	7,0	614 37	4,5
субсидии на сельское хозяйство	73 593	6,7	90 641	6,1	879 30	6,4
<i>Субвенции</i>						
В том числе:	153 170	14,0	288 440	19,2	3 786 50	27,5
субвенции на полномочия в области содействия занятости населения	37 413	3,4	77 414	5,2	8 709 0	6,3
субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ	0	0,0	45 825	3,1	1 168 51	8,5
<i>Иные межбюджетные трансферты</i>	115 245	10,5	87 595	5,9	6 556 2	4,8

Источник. Федеральное казначейство, расчеты автора на базе данных ИЭПП.

до на 28,9 % - с 127,5 млрд до 164,4 млрд руб. Следует отметить, что объем выделенных в 2010 г. из федерального бюджета кредитов регионам остался практически на уровне 2009 г. (169,8 и 170,0 млрд руб., соответственно). Заметный рост сальдо произошел за счет существенного снижения объемов погашения бюджетных кредитов со стороны регионов - с 43,2 млрд руб. в 2009 г. до 5,4 млрд руб. в 2010 г., что может быть связано с тем, что все большие объемы бюджетных кредитов выдаются федеральным центром на срок более одного года.

В номинальном выражении в 2010 г. относительно 2009 г. снизились объемы всех типов трансфертов, за исключением субвенций, объем которых вырос на 33,1 %. В наибольшей степени сократились иные межбюджетные трансферты (МБТ) - на 25,2 % и субсидии - на 22,4 % к уровню 2009 г. Также снизился объем дотаций на 9,6 %. Однако если сравнивать суммы трансфертов, переданных на региональный уровень, с объемами 2008 г., то картина несколько изменится.

В целом, общий объем трансфертов в 2010 г. в ценах 2008 г. на 6,4 % больше соответствующей суммы 2008 г. При этом в реальном выражении наблюдается существенное падение иных МБТ на 51,9 % и субсидий - на 20,3 % к уровню 2008 г. В то же время объем субвенций в 2010 г. (в ценах 2008 г.) более чем в 2 раза превышает объемы 2008 г. (рост в реальном выражении на 108,8 %). Выросли также в 2010 г.

дотации: рост в реальном выражении составил 13,1 % по сравнению с уровнем 2008 г.

В условиях финансового и экономического кризиса и уменьшения поступлений собственных доходов региональных бюджетов субъекты Российской Федерации существенно сократили свои первоначальные проекты региональных бюджетов в течение 2009-2011 гг. Объемы бюджетных обязательств, которые несут бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований, зачастую существенно превосходят объемы поступивших в бюджеты доходов. В результате возросла напряженность в исполнении бюджетов, заметно повысился риск того, что региональные бюджеты не справятся с выполнением своих бюджетных обязательств. В условиях снижения доходов и сохранения практически на прежнем уровне расходных обязательств проблема несбалансированности бюджетов усугубляется, «стимулы для увеличения собственной доходной базы на региональном и местном уровнях невелики. Практически ни один элемент налоговой базы, кроме относительно небольших источников (налоги на имущество), не относится напрямую к источникам доходов этих бюджетов. Даже передача на региональный уровень дополнительного норматива отчислений по налогу на прибыль проблему пополнения доходной части бюджетов не решила, поскольку уже с ноября 2008 г. поступления от взимания этого налога существенно сократились, а возможность воздействия органов государственной власти

субъектов Российской Федерации на поступление этого налога фактически отсутствует”⁵.

Условия, когда финансово-экономическое прогнозирование становится весьма затруднительным, заставляют пересмотреть формат бюджетного прогнозирования и вернуться к однолетнему бюджету, сохраняя при этом среднесрочное планирование. Субъекты Российской Федерации также стоят перед выбором: сохранить неизменным трудно реализуемый трехлетний бюджет; вернуться к годовому бюджету и не утверждать законом о бюджете бюджетные параметры на три года; сохранить трехлетний бюджет и утверждать законом проектировки по субъектам бюджетного планирования и по разделам функциональной классификации.

В результате по сравнению с плановыми показателями одна треть региональных бюджетов не смогла профинансировать даже содержание социальной сети, вторая треть – инвестиционные расходы, а оставшаяся треть смогла профинансировать их в половинном объеме от уровня 2008 г. Особенно пострадали регионы-доноры, которые превратились в дотационные, усугубив проблему вертикального бюджетного неравновесия в российской бюджетной системе.

В данных условиях невозможно говорить о целостном механизме финансовой устойчивости в силу того, что она полностью нацелена на реализацию, главным образом, фискальных функций государства. Примером тому является недооценка фискальными органами власти опасности наращивания финансовой асимметрии регионов. Вместе с тем, целостная система формирования и поддержания сбалансированности на субфедеральных уровнях бюджетной системы РФ только начала формироваться накануне кризиса, и ее структура не была дополнена широким набором схем вертикального бюджетного выравнивания с ориентацией преимущественно на региональный и местный уровни бюджетной системы. Министер-

ство финансов РФ только приступило к созданию кодекса лучшей практики в организации межбюджетных отношений и повышении качества управления региональными и муниципальными финансами, который должен был содержать подробное описание методик распределения межбюджетных трансфертов с соответствующим набором общих схем распределения межбюджетных трансфертов. Однако финансовый кризис поставил на повестку дня необходимость переориентации элементов механизма финансовой устойчивости на инструменты финансовой устойчивости⁶. Последнее есть наиболее значимый сценарий укрепления сбалансированности бюджетной системы в условиях нестабильной внешней среды, связанной с кризисными явлениями на глобальном экономическом пространстве.

¹ Пилипенко О.И., Попов Ю.Н. Социальные приоритеты бюджетно-налоговой политики государства в условиях экономической неопределенности // Экономические науки. 2012. □ 9.

² Игнатъев В.С. Финансовая модель обеспечения функций государства в условиях послекризисной несбалансированности национальной бюджетной системы // Экономические науки. 2012. □ 10. С. 155-158.

³ Пилипенко О.И. Факторы эффективности антикризисной фискальной политики государства в условиях посткризисной динамики // Вопросы экономики и права. 2011. □ 10.

⁴ Переверзев Т.В. Вертикальное неравновесие в бюджетной системе – причина неэффективной фискальной политики в условиях финансового кризиса // Вопросы экономики и права. 2011. □ 8.

⁵ Серегин М.В. Глобальный финансовый кризис и потенциал межбюджетных трансфертов в качестве механизма сбалансированности территориальных бюджетов в Российской Федерации // Экономические науки. 2010. □ 3 (64). С. 26-30.

⁶ Пилипенко З.А. Шоки и механизмы их распространения в экономических системах // Вопросы экономики и права. 2010. □ 11.

Поступила в редакцию 04.12.2012 г.