

ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ОТВЕТСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2011 Т.В. Переверзев

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

Речь идет о различных моделях организации межбюджетных отношений в контексте трансфертизации и ответственного управления долгом региональным и муниципальными органами власти. Рассматриваются различные варианты формирования доходов бюджетов разных уровней, закрепления расходных обязательств, выявляются положительные и отрицательные последствия использования каждого из них в практике межбюджетных отношений. Особое внимание уделяется проблеме формирования эффективной модели ответственного управления долгом на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

Ключевые слова: вертикальное бюджетное неравенство, горизонтальное бюджетное неравенство, формирование доходных источников бюджетов органов власти, фискальная автономия субнациональных органов власти, закрепление расходных полномочий по расходам, модели ответственного управления долгом на уровне региональных местных органов власти.

Накануне глобального финансового кризиса в системе межбюджетных отношений России произошли кардинальные изменения, которые проявились в исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ с профицитом за период 2004-2007 гг. Это было обусловлено положительными макроэкономическими тенденциями в стране, благоприятными внешнеэкономическими условиями для экспорта российских товаров, а также устойчивым профицитом федерального бюджета, треть расходов которого приходилась на межбюджетные трансферты нижестоящим бюджетам. Такая централизация финансовых потоков на уровне федерального центра обусловлена структурными противоречиями многоуровневой бюджетной системы России, которые имеют в своей основе неадекватное распределение полномочий по расходам и доходных источников финансирования функций между органами власти различных уровней. В условиях растущей макроэкономической динамики это отрицательно сказывалось на системе мотивации субфедеральных органов власти к оптимальной реализации критериев экономической эффективности и социальной справедливости. В условиях же финансового кризиса 2008-2009 гг. такого рода бюджетное неравновесие проявилось в быстром наращивании дефицитов на всех уровнях бюджетной системы, что во многом и препятствовало успешной реализации усилий государства в борь-

бе с негативными явлениями в экономической и финансовой сферах¹.

Формирование механизма обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов в РФ предполагает необходимость решения важнейшей теоретической проблемы, связанной с оптимизацией принципов централизма и децентрализма в распределении бюджетных полномочий между органами власти всех уровней бюджетной системы². Однако до сего момента в теории государственных (общественных) финансов отсутствует одобренная всем экспертным сообществом модель адекватного бюджетного устройства, приемлемая для любого федеративного государства на всех стадиях макроэкономической динамики. Значимость этой научной проблемы и методических разработок, нацеленных на ее разрешение в условиях несбалансированности бюджетов органов власти всех уровней, многократно возрастает в условиях глобального структурного кризиса, когда государство превращается в единственного субъекта, способного восстановить финансовое равновесие и обеспечить рост макроэкономики.

Федеративное устройство государства - сложное и многоплановое явление, которое до сего момента вызывает множество споров и разногласий. Несмотря на многочисленные официальные признаки типа "унитарное", "федеративное", "демократическое" государство, главное заключается в реаль-

ной централизации или децентрализации государственных функций, т.е. в их распределении между центром и территориями.

Политические и экономические цели федерализма взаимосвязаны: если децентрализация государственной власти относится к политическим целям федерализма, то одновременно она является предпосылкой децентрализации финансовых полномочий между федерацией и субъектами, что относится уже к его экономическим целям. Теория бюджетного федерализма позволяет обосновать рациональность выбора форм децентрализации, масштабы самоуправления территориальных единиц, механизмы формирования и расходования их бюджетов. В конечном итоге степень развития бюджетного федерализма определяется решением вопроса об оптимальных масштабах участия различных уровней власти в создании общественных благ. Их специфика во многом зависит от того, какие причины и условия могут сделать справедливой и эффективной реализацию общественного выбора уже на уровне территории, а не только на уровне государства в целом³. Эта проблема эффективно разрешается на основе субсидиарного принципа в организации межбюджетных отношений, когда власти более высокого уровня лишь дополняют действия нижестоящих властей, а все функции распределяются в зависимости от того, на каком уровне задачи могут быть адекватнее поставлены и эффективнее решены. В основе принципа субсидиарности лежит делегирование бюджетных прав, в том числе и по установлению налогов, распределению сфер ответственности. Именно субсидиарность распределения финансовых полномочий (прав и обязанностей) между центром и субъектами при условии сохранения приоритета федерации называется «фискальным федерализмом».

Западные теории фискального федерализма подходят к оценке эффективности финансовой децентрализации, исходя из сравнения величины выигрыша от децентрализации и разницы в издержках производства общественных благ в государственном и негосударственном секторах. Различия в степени централизации и децентрализации предметов ведения и объема полномочий, в их финансовом обеспечении федеральными органами власти или субъектами федерации находят свое отражение в разнообразных западных концепциях федерализма типа «координированного федерализма», «кооперативного федерализма», «дуалистического федерализма» и т.п.

В любом случае речь идет об оптимизации сочетания таких основополагающих принципов орга-

низации любой системной целостности, включая федеративное государство, как централизация и децентрализация, регулирование и саморегулирование. Собственно, в неадекватном их воплощении в межбюджетных отношениях в России и кроется первопричина горизонтальной и вертикальной асимметричности российской модели бюджетного федерализма⁴.

В любом федеративном государстве вертикальный дисбаланс возникает в случае различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы. Горизонтальный дисбаланс возникает при различии собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов трансфертов или заимствований.

Таким образом, механизм вертикального бюджетного выравнивания представляет собой реализацию внутренних структурных связей между уровнями бюджетной системы в той или иной модели бюджетного федерализма. Если признать, что рост степени выравнивания приносит не только положительный эффект, но и генерирует отрицательные стимулы, то встает проблема поиска наиболее оптимального уровня там, где предельный доход и предельные затраты при выравнивании уравнивают друг друга. В специальной литературе не существует единого мнения о главных характеристиках правильно построенной системы вертикальных и горизонтальных трансфертов.

Из множества альтернативных моделей распределения финансовых потоков по вертикали бюджетной системы следует выделить две основные, одна из которых предполагает разделение доходных источников между органами власти различных уровней, а другая может быть реализована в виде грантов⁵. Что касается дифференциации источников бюджетных доходов, то она может быть реализована в виде разделения налоговой базы или централизации налоговых доходов с их последующим распределением в соответствии с избранными критериями. Гранты также могут выделяться в виде нецелевых или же целевых трансфертов. При этом дотации как формы реализации трансфертов целесообразно конкретизировать с количественной точки зрения или привязать к определенному периоду получения из федерального центра, а также оговорить определенными условиями при предоставлении или сделать безусловными, перечислять нижестоящим бюджетам

в полном объеме или оговаривать условия софинансирования с центральными органами власти. В любом случае важно соотносить механизм вертикального бюджетного выравнивания с требованиями текущего момента и с конкретными требованиями, предъявляемыми к бюджетно-налоговой политике в связи с воздействием внешних факторов. В своей основе она должна иметь следующие принципы:

- базироваться на правилах;
- быть прозрачной;
- учитывать потенциальные возможности для повышения доходов.

Лишь такие трансферты, которые направлены на покрытие расходных программ с внушительным превышением (например, образование, здравоохранение, межрегиональные инфраструктуры), а также трансферты, финансирующие социальную защиту, должны производиться на определенных условиях.

Эмпирические данные свидетельствуют о том, что практическое использование альтернативных моделей вертикального бюджетного выравнивания с помощью трансфертизации дотаций из вышестоящих бюджетов нижестоящим органам власти должно быть организовано в соответствии со следующими основными принципами:

1. Формирование и поддержание вертикального бюджетного равновесия в рамках любой из вышеперечисленных моделей должны быть элементом системы поддержания стабильности на разных стадиях цикла макроэкономической динамики. Даже в условиях финансового кризиса фискальные органы власти должны жестко контролировать социально-экономическую ситуацию в регионах, применяя весь арсенал средств. Отсутствие системности в разрабатываемых и реализуемых правительством решениях может привести к недостижимости цели вертикального бюджетного выравнивания.

2. Бюджетно-налоговая политика государства должна включать в качестве интегрированного элемента методику использования трансфертов как инструмента вертикального бюджетного выравнивания. При этом различные модели его реализации должны структурироваться по времени как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективах. Это позволит согласовать систему трансфертизации нижестоящих бюджетов со структурой доходов и расходов в разных по длительности финансовых периодах.

3. Структура выравнивающих трансфертов должна быть четко сформулирована и находиться под контролем государства, осуществляемого с помощью отлаженной системы мониторинга. Это позво-

лит устранить дублиаж в финансировании одних и тех же расходных обязательств на уровне регионов и муниципалитетов. Планирование системы выделения трансфертов должно дополняться стадией жесткого контроля за исполнением условий получения грантов, а в случае их нарушения субфедеральными органами власти должна вступать в силу система санкций.

4. Модели вертикального бюджетного выравнивания должны включать в себя не только выделяемые из центральных бюджетов трансферты, но и другие финансовые ресурсы, поступающие в регионы из других источников бюджетных и внебюджетных средств, например по каналам различных программ министерств и ведомств. Это позволит координировать усилия на финансировании первоочередных программ для поддержания вертикального бюджетного равновесия.

5. И наконец, любая система финансирования выравнивающих программ на субфедеральном уровне должна оцениваться с помощью показателей экономической эффективности и социальной справедливости, поскольку они связаны с предоставлением общественных благ в регионах. В результате предпочтение должно быть отдано тем моделям вертикального бюджетного выравнивания, которые в наибольшей степени отвечают этим двум критериям. Так, может оказаться, что в ряде случаев более эффективно и справедливо оплатить государственные услуги не через субфедеральные бюджеты, а прямым платежом поставщику услуг.

В конечном итоге механизм обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов должен иметь следующие особенности.

Во-первых, он не должен предоставлять субнациональным органам возможность влиять на размер трансферта намеренными изменениями своих расходных обязательств и структуры налоговых доходов. В противном случае данный механизм будет использоваться не для вертикального бюджетного выравнивания, а для покрытия кассовых разрывов в субфедеральных бюджетах.

Во-вторых, внедрение механизма обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов не должно вызывать значительного увеличения издержек на сбор и обработку исходной информации.

В-третьих, механизм обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов будет эффективным только в случае тесного политического и экономического сотрудничества органов власти всех уровней в разработке методики распределения транс-

фертов. Это позволит постепенно внедрять модель бюджетного выравнивания и предотвращать резкие колебания в “финансовой асимметрии” в регионах. В условиях цикличности экономического развития на первое место по важности выдвигается проблема распределения властных полномочий между различными уровнями власти, которая затрагивает, прежде всего, функцию ассигнования. Она включает в себя обеспечение товарами и услугами, предоставляемыми для общественного потребления, в том числе исправление неэффективности частного сектора рынка.

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 вмешательству 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 этом случае целесообразно рефинансировать обязательства или привлечь в соответствующем году краткосрочные заимствования на его финансирование.

Таким образом, категория доступной долговой емкости бюджета для новых заимствований 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 является существенным обстоятельством для профилактики кризисных явлений в стране.

Кроме того, в чрезвычайных условиях нехватки ресурсов одним из важнейших инструментов стабилизации субфедеральных финансов служит 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 этого цикла можно представить в виде «бюджетирование - учет - аудит». При этом 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 период 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.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р.

² *Tiebout Ch.* A Pure Theory of Local Expenditures // *J. of Political Economy*. October 1956. № 64. P. 416-424.

³ *Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б.* Государственные финансы: теория и практика: пер. с англ. М., 2009. С. 65.

⁴ *Серегин М.В.* Механизм обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов в Российской Федерации в условиях финансовой нестабильности // *Актуальные проблемы совершенствования финансово-кредитных отношений в регионах (вопросы теории и практики)*: кол. моногр. Курган, 2009.

⁵ *Oates W.* Fiscal Federalism. N. Y., 2005.

Поступила в редакцию 03.09.2011 г.