

МЕХАНИЗМ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ

© 2012 И.А. Ронжина

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье поставлены 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 обернулась практически одномоментным восприятием негативных последствий финансовых дисбалансов, возникающих в национальных экономиках партнеров по международным экономическим и финансовым отношениям.

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.

Западные и российские ученые вынуждены были назвать системным глобальный финансовый кризис конца 2000-х гг., охвативший как централизованные финансы, так и бюджетную систему в качестве их центрального элемента. Государство объективно стало "институтом после-

дней инстанции", способным, как казалось, трансформировать возможные W-образную или L-образную формы экономического цикла в классические экономическую депрессию и экономический рост. На смену сокращения масштабов государственного регулирования в конце прошлого века пришла контртенденция возрастания роли государственных финансов в реализации экстренного "гашения" негативных последствий глобального финансового кризиса и в восстановлении макроэкономического равновесия на национальном уровне. В процессе реализации контрциклической политики национальные государства превращались в крупнейших собственников материальных и финансовых активов, что увеличивало и без того огромный потенциал их административных возможностей, необходимых для поддержания воспроизводственного процесса на стадиях формирования ресурсной базы национальных финансовых и нефинансовых организаций и сбыта товаров, услуг и реализации сделок с материальными и финансовыми активами. При этом, будучи лишенным предпринимательских функций, мегарегулятор, по сути, не имел шансов эффективно управлять своей собственностью, что усугубляло и без того существующее острое противоречие между государством, выступающим в качестве субъекта, и государством в качестве объекта управления. А учитывая значительную долю валового внутреннего продукта, перераспределяемого по каналам централизованных финансов, включая бюджетные каналы, данная проблема разрасталась до масштабов общенациональной неэффективности государства. Это не могло не раздвинуть границы завершения этапа послекризисной стагнации национальных экономики и финансов.

Другими словами, спустя почти 5 лет с начала глобального финансового кризиса теорети-

ки и практики вынуждены были признать отсутствие механизмов решения фундаментальной проблемы сокращения структурного дисбаланса между централизацией (чрезмерным государственным вмешательством в экономику) и децентрализацией (рыночной самоорганизацией), что предопределяет постановку не менее значимых проблем оптимизации масштабов национальных общественных 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-кредитно-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 существенными экономическими потерями в связи с ростом социальной поляризации общества, высокой инфляцией, торможением темпов роста ВВП и другими негативными последствиями.

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 зависят реализация потенциала хозяйственных организаций адаптироваться к новым условиям экономической нестабильности, устранение кризисных искажений в механизмах ценообразования на рынках материальных и финансовых активов, а также перспек-

тивы 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 изложенные 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. 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 бюджетов¹. Это противоречие обусловлено тем, что нарушается принцип субсидиарности, в соответствии с которым изначальное перераспределение ответственности в межбюджетных отношениях от муниципалитетов к федеральным органам власти осуществляется снизу вверх.

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 30-50 %, 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.

Однако 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.

Приведем данные, свидетельствующие об изменении сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы в РФ за два кризисных года 2009-2010 гг. (табл. 1). 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 месяцев 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 месяцев 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 нефтегазовых фондов в размере 275,2 млрд. и 134 млрд. руб., соответственно.

Дефицит федерального бюджета составил в 2011 г. 719,1 млрд. руб., или 1,3 % ВВП. Ненефтегазовый дефицит бюджета по итогам года оценивался 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 млрд. руб. по состоянию на 1 апреля 2011 г.) и с 55,6 млрд. руб. до 43,8 млрд. руб. (38,8 млрд. руб. на 1 апреля 2011 г.).

По итогам 2010 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных

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, процентных пунктов 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.

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 “Дотации”, 43 - в подразделе “Субсидии”, в том числе федеральные целевые программы и подпрограммы, 21 - в подразделе “Субвенции” и 19 - в подразделе “Иные межбюджетные трансферты”) (см. табл. 2). По 35 направлениям финансирование со-

вой 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, выросло 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

Таблица 2

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

| Трансферты регионам | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | млн. руб. | % к итогу | млн. руб. | % к итогу | млн. руб. | % к итогу |
| Всего | 1 094 680 | 100 | 1 480 385 | 100 | 1 378 337 | 100 |
| <i>Дотации</i> | 390 398 | 35,7 | 578 277 | 39,1 | 522 685 | 37,9 |
| В том числе: | | | | | | |
| дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности | 328 648 | 30 | 375 485 | 25,4 | 396 996 | 28,8 |
| дотации на меры по обеспечению сбалансированности бюджетов | 46 035 | 4,2 | 191 886 | 13,0 | 105 955 | 7,7 |
| <i>Субсидии</i> | 435 867 | 39,8 | 530 073 | 35,8 | 411 439 | 29,9 |
| В том числе: | | | | | | |
| субсидии на дорожное хозяйство | 101 799 | 9,3 | 104 304 | 7,0 | 61 437 | 4,5 |
| субсидии на сельское хозяйство | 73 593 | 6,7 | 90 641 | 6,1 | 87 930 | 6,4 |
| <i>Субвенции</i> | 153 170 | 14,0 | 288 440 | 19,2 | 378 650 | 27,5 |
| В том числе: | | | | | | |
| субвенции на полномочия в области содействия занятости населения | 37 413 | 3,4 | 77 414 | 5,2 | 87 090 | 6,3 |
| субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ | 0 | 0,0 | 45 825 | 3,1 | 116 851 | 8,5 |
| <i>Иные межбюджетные трансферты</i> | 115 245 | 10,5 | 87 595 | 5,9 | 65 562 | 4,8 |

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

ставляет 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 средств². Соответственно, необходима систематизация предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансо-

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. Это 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 на 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 осложняется.

Трудное положение усугубляется тем, что «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»³.

Условия, когда финансово-экономическое прогнозирование становится весьма затруднительным, заставляют пересмотреть формат бюджетного прогнозирования и вернуться к однолетнему бюджету, сохраняя при этом среднесрочное планирование⁴. 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 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. Министерство финансов РФ только приступило к созданию кодекса лучшей практики в организации межбюджетных отношений и в повышении качества управления региональными и муниципальными финансами, который должен был содержать подробное описание методик распределения межбюд-

жетных трансфертов с соответствующим набором общих схем распределения межбюджетных трансфертов. Однако финансовый кризис поставил на повестку дня необходимость переориентации элементов механизма финансовой стабильности на инструменты финансовой устойчивости. Последнее выступает наиболее значимым сценарием укрепления сбалансированности бюджетной системы в условиях нестабильной внешней среды, связанной с кризисными явлениями на глобальном экономическом пространстве.

¹ *Игнатьев В.С.* Особенности распределения расходных обязательств и доходных полномочий в моделях бюджетной системы // Экон. науки. 2012. № 7.

² *Савенкова Е.В.* Механизм управления рисками потери бюджетных средств при финансировании региональных инновационных проектов // Экон. науки. 2010. № 6. С. 21-26.

³ *Кириллова М.В.* Особенности российской модели бюджетного федерализма // Экон. науки. 2007. № 3.

⁴ Там же.

Поступила в редакцию 04.09.2012 г.