

Управление долгом государства: стратегии финансирования и устойчивость бюджетной системы

Сослан Андреевич Кевросов

студент 4 курса
Российский государственный университет правосудия
Москва, Россия
ssoslan1@rambler.ru

Поступила 18.03.2023

Принята 21.04.2023

Аннотация

В условиях становления и реализации концепции децентрализации в РФ особое значение приобретает эффективность осуществления бюджетного менеджмента на местах, что требует разработки и совершенствования основных аспектов методических основ его реализации с учетом национальных особенностей и положительного зарубежного опыта. Важной составляющей успешного и эффективного выполнения задач государственной финансовой политики на уровне местных бюджетов является обеспечение их высокой транспарентности и возможности участия граждан в формировании и реализации местной бюджетной политики на разных этапах бюджетного процесса, в том числе путем широкого внедрения практики формирования общественных (партисипативных) бюджетов. Проблематика повышения транспарентности местных бюджетов нашла достаточно широкое отражение как в зарубежной научной литературе, так и в западной практике во время поиска направлений повышения эффективности бюджетного менеджмента на местном уровне. В частности, значительное внимание уделено методологии разработки локальных индексов бюджетной транспарентности и их апробации на примере отдельных стран или административно-территориальных образований. Так, Институтом публичных финансов был разработан Индекс открытости местных бюджетов Хорватии, который состоит из основного и дополнительного индекса. При этом основной индекс состоит из 37 вопросов, которые позволяют оценить публикацию бюджетных документов, уровень детализации доходов, расходов и местного долга в бюджетных документах, наличие макроэкономических прогнозов при обосновании бюджетных показателей, а также присутствие местной прессы в сети Интернет и публикацию общественного бюджета. В свою очередь, дополнительный индекс охватывает сферу сотрудничества местных органов власти, министерства финансов и информационных сервисов, а также функционирования местных советов и участия граждан в их деятельности на основе 15 вопросов.

Ключевые слова

стабильность, интересы государства, общественность, управление, реформа.

Введение

В условиях становления и реализации концепции децентрализации в РФ особое значение приобретает эффективность осуществления бюджетного менеджмента на местах, что требует разработки и совершенствования основных аспектов методических основ его реализации с учетом национальных особенностей и положительного зарубежного опыта (Государственный долг, 2019).

Важной составляющей успешного и эффективного выполнения задач государственной финансовой политики на уровне местных бюджетов является обеспечение их высокой транспарентности и возможности участия граждан в формировании и реализации местной бюджетной политики на разных этапах бюджетного процесса, в том числе путем широкого внедрения практики формирования общественных (партисипативных) бюджетов (Зайцев, 2016).

Проблематика повышения транспарентности местных бюджетов нашла достаточно широкое отражение как в зарубежной научной литературе, так и в западной практике во время поиска направлений повышения эффективности бюджетного менеджмента на местном уровне (Лебедев, 2019).

Так, Институтом публичных финансов был разработан Индекс открытости местных бюджетов Хорватии, который состоит из основного и дополнительного индекса. При этом основной индекс состоит из 37 вопросов, которые позволяют оценить публикацию бюджетных документов, уровень детализации доходов, расходов и местного долга в бюджетных документах, наличие макроэкономических прогнозов при обосновании бюджетных показателей, а также присутствие местной прессы в сети Интернет и публикацию общественного бюджета. В свою очередь, дополнительный индекс охватывает сферу сотрудничества местных органов власти, министерства финансов и информационных сервисов, а также функционирования местных советов и участия граждан в их деятельности на основе 15 вопросов. Разработанный индекс был апробирован на примере местных бюджетов 33 городов Хорватии, что позволило исследователям разработать рекомендации для повышения бюджетной транспарентности в разрезе различных официальных органов, которые функционируют в сфере бюджетного менеджмента.

Проведенное Л. Седмиградской исследование бюджетной транспарентности (Бондаренко, 2018). на базе местных бюджетов Чешской Республики предусматривало оценки бюджетной транспарентности на локальном уровне в разрезе таких направлений, как прозрачность и наполнение бюджетов. Прозрачность оценивалась автором на основе возможностей

поиска в сети Интернет бюджетов за отчетный период и за предыдущие годы, а также поиска информации в бюджетных документах с помощью встроенного механизма поиска (Скворцов, 2016).

Материалы и методы исследования

Наполнение бюджетов было проанализировано на основе таких критериев, как наличие общих текстовых выводов относительно таблиц бюджета, детальных комментариев относительно отдельных бюджетных статей, описания запланированных инвестиций, сопоставления данных с показателями предыдущего периода, плана экономической деятельности (представленного в виде таблицы с числовыми данными, которая сопровождается пояснительным текстом), представления бюджетных таблиц в формате Excel, а также наличия инструкций для передачи предложений в сфере бюджетов со стороны общественности (Джафаров, 2015).

Методика оценки прозрачности на уровне муниципальных бюджетов, разработанная группой ученых Университета штата Джорджии, предусматривает 15 вопросов относительно периодичности публикации, полноты содержания, аудита местных бюджетов, при ответе на которые респондент выбирает балльную оценку по шкале от одного до пяти (Калининченко, 2016).

Привлекает внимание методика оценки бюджетной прозрачности на местном уровне, разработанная М. Альтоном, апробация которой была осуществлена на примере Камеруна. Индекс прозрачности местных бюджетов построен на основе трех блоков параметров – наличие и уровень публичной доступности бюджетных документов (планового, промежуточных отчетных, аудиторского отчета); срок публикации и уровень доступности бюджетных документов; наполнение бюджетов.

В свою очередь, наполнение бюджетов предусматривает оценку соотношения доходов и расходов отчетного периода с предыдущим, раскрытие информации об активах органов местного самоуправления, полученные гранты и финансирование, раскрытие показателей, отражающих результат осуществления бюджетных расходов, участие общественности в формировании бюджета, а также проведения аудита за расходами местных бюджетов и публикации соответствующего аудиторского отчета.

Приходим к выводу, что системы управления местными бюджетами существенно отличаются в разрезе стран, именно поэтому не может быть унифицированной методики к оценке бюджетной прозрачности на местном уровне, которая может применяться в международном масштабе и обеспечивать сопоставимые результаты.

Основная цель политики управления долгом должна свести к минимуму в долгосрочной перспективе расходы на удовлетворение потребностей финансирования правительства с учетом потенциального риска конфликта интересов фискальной и денежно-кредитной политики (Малышев, 2017).

Правительство должно обеспечить открытие соответствующих счетов для всего государственного сектора. При нормальной работе эти счета должны быть сделаны на консолидированной основе. Правительство также должно учитывать ресурсы и осуществлять бюджетирование для планирования и учета затрат ресурсов, потребляемых правительством, на основе общепринятых принципов бухгалтерского учета (при необходимости адаптированных для государственного сектора) (Курганов, 2018).

Кодексом четко регламентирован процесс представления отчетности по разработке, выполнению и контролю за использованием бюджетных средств.

Казначейство должно публиковать доклад о предыдущем бюджете (ДПБ) по крайней мере за три месяца до того, как первый проект бюджета будет передан в парламент. ДПБ должен иметь консультативный характер и содержать предложения по любым существенным изменениям в фискальной политике, разработанным для дальнейшего внедрения в бюджет (Государственный долг, 2019).

Однако ДПБ не может рассматриваться как указание для тех сфер налоговой политики, где правительство на законодательном уровне может самостоятельно выбирать направления своей деятельности.

Результаты и обсуждение

В частности, консультации ДПБ не должны:

- способствовать повышению риска значительного опережения активности существующих или потенциальных налогоплательщиков;
- приводить к значительным временным искажениям в поведении налогоплательщиков и способствовать нарушениям на финансовых рынках.

ДПБ должна содержать:

- экономические и фискальные проекты;
- анализ влияния экономического цикла по ключевым фискальным агрегатам, в частности, оценивание циклически скорректированного положения с целью содействия прогрессу в достижении фискальных целей (Кац, 2017).

Министерство финансов должно публиковать финансовую отчетность и отчет о выполнении бюджета (ОВБ) в течение бюджетного периода. ОВБ должен предусматривать, как минимум:

- экономические и фискальные проекты;
- объяснение существенных мер фискальной политики, утвержденных в бюджете.

– объяснение, какие меры политики восстановления государственных финансов согласуется с:

а) с целями фискальной политики;

б) европейскими обязательствами правительства, в частности, с условиями Пакта стабильности и роста.

Достаточно жесткой должна быть процедура разработки и внедрения прогнозов в бюджетной сфере (Смирнова, 2018). Так, экономические и фискальные прогнозы должны содержать, как минимум:

– ключевые предположения, прогнозы и конвенции, положенные в основу проектов;

– проекты и расчеты, касающиеся:

1) ВВП и его компонентов;

2) розничных цен;

3) текущей позиции платежного баланса;

– учет ресурсов и бюджетирования, что отражает прогнозируемые текущие доходы и текущие расходы для каждого финансового года;

– отчет о движении денежных потоков, отражающий прогнозируемые денежные потоки для каждого финансового года;

– отчет с разъяснением статей доходов, полученных от продажи государственных активов;

– любые другие отчеты, необходимые для отражения прогнозируемых финансовых показателей деятельности правительства;

– анализ экономических и фискальных рисков, в частности потенциальных рисков от правительственных решений.

Финансовая отчетность должна содержать прогнозы ключевых фискальных агрегатов, в частности:

– профицит текущего бюджета;

– чистые заимствования общественного сектора;

– чистые денежные средства государственного сектора;

– валовой финансовый дефицит;

– валовой государственный долг.

Где это возможно, отчетность должна отражать разбивку расходов и доходов по секторам экономики и по экономическим или функциональным категориям (Зайцев, 2018).

Финансовая отчетность должна также содержать показатели, позволяющие делать вывод о достижении целей фискальной политики правительства, не противоречащих европейским обязательствам правительства, в частности, Пакту стабильности и роста.

Согласно Бюджетному кодексу, все экономические и фискальные проекты должны содержаться в докладе, опубликованном в рамках данного Кодекса в отношении всех правительственных решений и всех других обстоятельств, которые могут существенно влиять на фискальные перспективы:

– фискальные последствия правительственных решений и обстоятельства, которые могут иметь место, должны быть с достаточной степенью точности спрогнозированы и представлены в опубликованных прогнозах;

– если фискальные последствия правительственных решений не могут быть с достаточной степенью точности количественно рассчитаны по каждому дню бюджетного периода, их необходимо отметить как конкретные финансовые риски.

Прогнозный период не может быть меньше двух полных финансовых лет с даты публикации. Казначейство также должно предоставлять объяснения своей учетной политики, в том числе любые изменения по сравнению с предыдущей практикой (Мирошниченко, 2015).

Также кодексом определена роль Национального аудиторского офиса как важного субъекта фискальных отношений. Министерство финансов приглашает Национальный аудиторский офис для аудита изменений в ключевых допущениях и условиях, положенных в основу бюджетных прогнозов. Контролер и генеральный ревизор должны гарантировать, что любые советы передаются в казначейство и представляются перед парламентом.

Отдельным пунктом кодекса являются постулаты по управлению задолженностью и работа с отчетом по управлению долгом. Так, правительство ежегодно должно отчитываться о структуре заимствования и размере государственного долга, давая достаточную информацию, чтобы позволить общественности тщательно исследовать политику управления долгом. Общий портфель долгов на финансирование бюджетного дефицита должен быть представлен в отчете по управлению долгом и опубликован в рамках каждого финансового года. Агенты правительства для реализации политики управления долгом, офис управления долгом и национальных сбережений публикуют более подробную информацию в своих годовых отчетах (Устойчивость, 2019).

Правительство отчитывается за деятельностью своих агентов в годовом отчете по управлению долгом. Этот доклад должен содержать:

– прогноз чистого финансирования через национальные сбережения;

– общий размер ставок на будущий финансовый год;

– плановую структуру погашения задолженности и пропорции относительно индексированных и обычных ставок.

Отчет должен пересматриваться и уточняться в течение финансового года. Министерство финансов должно публиковать отчет о направлениях своей деятельности и подавать его на усмотрение обществу и Казначейству.

Казначейство по каждому докладу, представленному в качестве отчета в правительство, должно публиковать уведомление с указанием копии отчета, доступной для просмотра бесплатно или за определенную плату.

Также Казначейство должно предоставлять копии каждого отчета для осмотра не позднее 6 месяцев после его представления. Копии всех докладов должны быть также доступны на интернет-сайте Казначейства.

Заключение

Таким образом, по нашему мнению, система управления бюджетом в РФ имеет целый ряд недостатков, основным из которых является недостаточная освещенность теоретических основ и основных целей функционирования бюджетной системы РФ в рамках Бюджетного кодекса. Обязательства правительства и других субъектов системы управления бюджетом слишком размыты и иногда дублируют друг друга.

Каждый год Министерство финансов РФ предоставляет гражданам возможность ознакомиться с Проектом основных направлений бюджетной политики на следующий год, что основывается на главных прогнозных макроэкономических показателях экономического и социального развития РФ, а именно: валовом внутреннем продукте, индексе потребительских цен, уровне безработицы населения, показателях исполнения бюджета за предыдущие периоды и тому подобное. Однако этот проект содержит лишь общие расчеты и не может в полной мере учесть потенциальные риски и угрозы бюджетной системы РФ на следующий бюджетный период (Смирнова, 2018).

Ни в одном из нормативно-правовых и законодательных актов РФ не определены основные цели функционирования системы управления бюджетом, что имеет фундаментальное значение для построения, функционирования и, при необходимости, реформирования указанной сферы.

Так, Кодексом фискальной стабильности четко указаны основные фундаментальные положения, а именно: фискальная политика, проводимая правительством, не может ставить под угрозу стабильное экономическое положение страны, которое, в свою очередь, является жизненно важным для процветания государства и может быть достигнуто путем роста уровня занятости населения.

Несмотря на то, что в РФ Бюджетным кодексом определено 10 принципов бюджетной системы, один из важнейших принципов отнесен на последнее место. Принцип ответственности в управлении государственными финансами вообще не отражен в Бюджетном кодексе РФ.

Еще одним из важных аспектов, необходимых для эффективного функционирования экономики РФ в целом, является утверждение на законодательном уровне принципа справедливости относительно будущих поколений. До сих пор данная проблематика не была освещена и обнародована на законодательном уровне. Трактовка этого принципа должна быть четкой и не противоречить основным ориентирам развития нашего государства (Власов, 2017).

Экономическая и политическая нестабильность, несбалансированность бюджетных поступлений и целый ряд других проблем, с которыми столкнулась экономика РФ на протяжении последнего времени, свидетельствуют о том, что использование ключевых положений Кодекса фискальной стабильности и опыта развитых стран мира в сфере реформирования системы управления бюджетом, с учетом особенностей отечественной бюджетной системы может стать приоритетным направлением для проведения реформ и обеспечить устойчивое поступательное развитие нашей страны в будущем.

Список литературы

1. Бондаренко Н.И. Управление государственным долгом Российской Федерации. Москва: Юрайт, 2018.
2. Власов С.В. Финансирование государственного долга и устойчивость бюджетной системы. Москва: Дашков и К, 2017.
3. Государственный долг и управление его рисками: учебное пособие. Под ред. Панина В.П. Москва: Юрайт, 2019.
4. Джафаров Э.Ш. Управление государственным долгом: теория и практика. Москва: Издательство Финансы и статистика, 2015.
5. Зайцев Д.В. Финансирование государственного долга и стабильность бюджетной системы. Москва: КНОРУС, 2016.
6. Зайцев Е.И. Управление государственным долгом: теория и практика. Москва: Юрайт, 2018.
7. Калинин О.М. Финансирование государственного долга и устойчивость бюджетной системы: монография. Москва: Дело, 2016.
8. Кац В.Г. Управление государственным долгом: теория и практика. Москва: ИНФРА-М, 2017.
9. Курганов А.М. Финансирование государственного долга и устойчивость бюджетной системы. Москва: КноРус, 2018.
10. Лебедев А.В. Управление государственным долгом в современной экономике. Москва: ИНФРА-М, 2019.
11. Малышев А.В. Финансирование государственного долга и устойчивость бюджетной системы. Москва: Дашков и К, 2017.

12. Мирошниченко В.В. Управление государственным долгом России: проблемы и перспективы. Москва: Юрайт, 2015.
13. Скворцов В.Г. Финансирование государственного долга и устойчивость бюджетной системы. Москва: КноРус, 2016.
14. Смирнова И.В. Управление государственным долгом: теория и практика. Москва: Юрайт, 2018.
15. Устойчивость бюджетной системы и финансирование государственного долга. Под ред. Рябова М. В. Москва: КноРус, 2019.

State debt management: financing strategies and sustainability of the budget system

Soslan A. Kevrosov

4th year student
Russian State University of Justice
Moscow, Russia
ssoslan1@rambler.ru

Received 18.03.2023

Accepted 21.04.2023

Abstract

In the context of the formation and implementation of the concept of decentralization in the Russian Federation, the effectiveness of local budget management is of particular importance, which requires the development and improvement of the main aspects of the methodological foundations of its implementation, taking into account national characteristics and positive foreign experience. An important component of the successful and effective implementation of the tasks of state financial policy at the level of local budgets is to ensure their high transparency and the possibility of citizens' participation in the formation and implementation of local budget policy at different stages of the budget process, including through the widespread introduction of the practice of forming public (participatory) budgets. The problems of increasing the transparency of local budgets have been widely reflected both in foreign scientific literature and in Western practice during the search for ways to improve the efficiency of budget management at the local level. In particular, considerable attention is paid to the methodology of developing local indices of budgetary transparency and their testing on the example of individual countries or administrative-territorial entities. Thus, the Institute of Public Finance has developed an Index of openness of local budgets of Croatia, which consists of a main and additional index. At the same time, the main index consists of 37 questions that allow you to evaluate the publication of budget documents, the level of detail of income, expenses and local debt in budget documents, the availability of macroeconomic forecasts when justifying budget indicators, as well as the presence of local press on the Internet and the publication of the public budget. In turn, the additional index covers the sphere of cooperation between local authorities, the Ministry of Finance and information services, as well as the functioning of local councils and the participation of citizens in their activities based on 15 questions.

Keywords

Stability, State interests, public, governance, reform.

References

1. Bondarenko N.I. Upravlenie gosudarstvennym dolgom Rossijskoj Federacii. Moskva: YUrajt, 2018.
2. Vlasov S.V. Finansirovanie gosudarstvennogo dolga i ustojchivost' byudzhetoj sistemy. Moskva: Dashkov i K, 2017.
3. Gosudarstvennyj dolg i upravlenie ego riskami: uchebnoe posobie. Pod red. Panina V.P. Moskva: YUrajt, 2019.
4. Dzhafarov E.SH. Upravlenie gosudarstvennym dolgom: teoriya i praktika. Moskva: Izdatel'stvo Finansy i statistika, 2015.
5. Zajcev D.V. Finansirovanie gosudarstvennogo dolga i stabil'nost' byudzhetoj sistemy. Moskva: KNORUS, 2016.
6. Zajcev E.I. Upravlenie gosudarstvennym dolgom: teoriya i praktika. Moskva: YUrajt, 2018.
7. Kalinichenko O.M. Finansirovanie gosudarstvennogo dolga i ustojchivost' byudzhetoj sistemy: monografiya. Moskva: Delo, 2016.
8. Kac V.G. Upravlenie gosudarstvennym dolgom: teoriya i praktika. Moskva: INFRA-M, 2017.
9. Kurganov A.M. Finansirovanie gosudarstvennogo dolga i ustojchivost' byudzhetoj sistemy. Moskva: KnoRus, 2018.
10. Lebedev A.V. Upravlenie gosudarstvennym dolgom v sovremennoj ekonomike. Moskva: INFRA-M, 2019.
11. Malyshev A.V. Finansirovanie gosudarstvennogo dolga i ustojchivost' byudzhetoj sistemy. Moskva: Dashkov i K, 2017.
12. Miroshnichenko V.V. Upravlenie gosudarstvennym dolgom Rossii: problemy i perspektivy. Moskva: YUrajt, 2015.

13. Skvortsov V.G. Finansirovanie gosudarstvennogo dolga i ustojchivost' byudzhetnoj sistemy. Moskva: KnoRus, 2016.
14. Smirnova I.V. Upravlenie gosudarstvennym dolgom: teoriya i praktika. Moskva: YUrajt, 2018.
15. Ustojchivost' byudzhetnoj sistemy i finansirovanie gosudarstvennogo dolga. Pod red. Ryabova M. V. Moskva: KnoRus, 2019.