

Современные трансформации концепций и институциональных основ управления финансами государственного сектора

С.П. Соляникова, проректор по научной работе Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Тенденции развития концепций государства и финансов государственного сектора в XXI в.

Как показывают проведенные в Финансовом университете научные исследования, трансформация современных концепций государства¹ и финансов государственного сектора происходит под влиянием целого ряда факторов:

- внешних, в том числе экономических (связанных с глобализацией, изменением структуры мирового хозяйства, высоким уровнем экономической неопределенности), политических (обусловленных формированием нового общественного договора между государством и обществом), социальных (характеризующихся углублением неравенства, невозможностью реализовать в полном объеме существующие социальные обязательства государства), демографических (связанных с изменением половозрастной структуры общества, проблемами миграции), технологических (как следствие развития информационно-коммуникационных технологий);
- внутренних, связанных с 1) ростом государственного аппарата при снижении эффективности иерархически устроенной системы демократического управления и неспособностью обеспечить конкурентоспо-

¹ В рамках настоящего исследования термин «государство» понимается как политическая организация, осуществляющая управление страной (совокупность государственных учреждений, аппарат управления обществом). Основной акцент в изучении концепций государства делается на вопросе о целях, границах и возможностях государства в области регулирования экономики.

способность национальных экономик в рамках динамично меняющейся структуры мирового хозяйства, 2) недовольством граждан качеством государственных услуг и ростом стоимости содержания государственного аппарата в условиях отсутствия возможности у граждан и институтов гражданского общества влиять на принятие государством решений, затрагивающих их интересы.

В этой связи можно выделить ряд тенденций, обусловивших динамичное изменение концепций государства и теории финансов государственного сектора. Во-первых, современные теоретические подходы к оценке роли, функций и организации государства и финансов государственного сектора формируются как ответ на современные вызовы и формализуются в документах международных организаций (Международного валютного фонда (МВФ), Мирового банка, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)), концепциях и нормативных правовых актах отдельных государств, которые являются результатом многолетних научных исследований специалистов и ученых.

Во-вторых, глобализация объективно обусловила изменение роли государства [1] и потребовала стандартизации рынков, продуктов, финансовых активов и финансовых операций, что привело к унификации методологии управления финансами государственного и корпоративного секторов, стандартизации финансовой отчетности и подходов к ее формированию.

В-третьих, мировые экономические кризисы конца XX – начала XXI в., высокая волатильность мировой экономики привели к необходимости: а) переосмысления роли целеполагания и планирования в деятельности государства и при управлении финансами государственного сектора; б) идентификации и оценки рисков, в том числе на долгосрочную перспективу; в) переоценки объема социальных обязательств государства; г) поиска нового инструментария социально-экономического и бюджетного прогнозирования.

В-четвертых, информационно-коммуникационные технологии привели к качественно новому запросу у общества на открытость, прозрачность и ответственность государства, обусловили возможность модернизации учета и финансовой отчетности в государственном секторе, проведения сопоставлений и формирования рейтингов на качественно новом уровне.

Результаты проведенной нами систематизации современных теоретических подходов к развитию концепций финансов государственного сектора представлены в табл. 1.

В результате бюджетная политика в XXI в. стала рассматриваться как действенный инструмент для стимулирования экономического развития и стабилизации экономики во время кризисов и затяжных рецессий [2], а также в ситуациях, когда денежно-кредитная политика не эффективна. В то же время объемы государственных обязательств, долгосрочные демографические проблемы и высокие бюджетные риски обуславливают необходимость эффективного и ответственного управления финансами государственного сектора. В этой связи цели и меры бюджетной политики должны опираться на качественные средне- и долгосрочные прогнозы, обеспечивающие устойчивость бюджетной системы, надлежащее управление рисками и накопление суверенных резервов в размере, адекватном уровню рисков.

Современные трансформации институциональных основ управления финансами государственного сектора

В XXI в. меняются подходы и институциональной, и к функциональной структуре управления государственными финансами [3]. В частности, министерства финансов становятся мегарегуляторами на финансовых рынках наряду с

центральными банками, что связано с необходимостью рефинансирования суверенных долгов, разрабатывать и реализовывать санкционную/антисанкционную повестку. В составе финансовых органов формируются подразделения, в полномочия которых входят управление бюджетными рисками, финансами государственных корпораций, формирование консолидированной финансовой отчетности расширенного сектора государственного управления (включая бюджетные учреждения, государственные корпорации и предприятия с существенным участием государства в капитале). При финансовых, налоговых, казначейских органах формируются бюджетные (общественные) советы как независимые исследовательские, консультационные советы, представляющие третье – по отношению к мнению правительственных и парламентских органов – профессиональное мнение в области оценки состояния и перспективных трендов развития государственных финансов, основных направлений бюджетно-налоговой и долговой политики на средне- и долгосрочную перспективу и т.д., которые играют значимую роль в управлении финансами государственного сектора во многих странах.

Бюджетный совет – это постоянно действующее учреждение, с мандатом от законодательной или исполнительной власти оценивать публично и независимо от партийного влияния фискальную политику, планы и результаты по сравнению с макроэкономическими целями, связанными с долгосрочной устойчивостью государственных финансов, краткосрочной, среднесрочной макроэкономической стабильностью. Кроме того, бюджетный совет может выполнять одну или несколько функций: вносить вклад в объективные макроэкономические и бюджетные прогнозы при подготовке бюджета (посредством подготовки прогнозов или предложения разумных уровней для ключевых параметров); определять рациональные варианты бюджетно-налоговой политики и, возможно, формулировать рекомендации; содействовать реализации бюджетных правил; оценивать затраты на новые политические инициативы². Бюджетный совет может быть уполномочен формулировать политические суждения и рекомендации, по аналогии с центральным

² The functions and impact of fiscal councils / approved by C. Cottarelli. International Monetary Fund. July 16, 2013.

Таблица 1

Систематизация современных теоретических подходов к развитию концепций государства и финансов государственного сектора*

Этап	Базовая концепция государства	Базовые концепции финансов государственного сектора
1950–1970-е гг. (экономический подъем и рост государственных доходов до энергетического кризиса 1970-х гг.)	<i>Концепция доминирующего государства, основанная на идеях кейнсианства и связанная с реализацией теории «государства всеобщего благосостояния»</i>	Развитие теории финансов государственного сектора как мультидисциплинарной на стыке макроэкономики и микроэкономики. <i>Концепция общественных благ и частных товаров (public goods vs private goods) как основа для изучения организации финансов государственного сектора</i>
1980-е – первая половина 1990-х гг. (высокий уровень дефицита государственных бюджетов и рост государственного долга)	<i>Концепция минималистского государства, где роль государства ограничивается защитой от фиаско (провалов) рынка в соответствии с постулатами неоклассической экономической школы и монетаризма</i>	<i>Концепция New Public Financial Management, предполагающая децентрализацию управления финансами государственного сектора на принципах бюджетирования, ориентированного на результат; реализуется в соответствии с принципами эффективного и ответственного управления общественными финансами, формализованными в кодексах, руководствах и стандартах МВФ и ОЭСР.</i> Предполагает:
1997 – середина 2000-х гг. (глобализация, высокий уровень экономической неопределенности, финансовые кризисы, проведение административных реформ)	<i>Концепция эффективного государства, способного отвечать на внутренние и внешние вызовы, удерживая общество в координатах его устойчивого социально-экономического развития, формализованная в Отчете Всемирного банка «Государство в меняющемся мире» (1997 г.); предполагает смещение внимания на роль качества государственного управления для обеспечения благосостояния общества</i>	– активное использование инструментов финансового менеджмента в управлении финансами государственного сектора на основе проникновения в общественные финансы идей и инструментов из корпоративных финансов; – постоянный поиск оптимальной структуры собственности и эффективности при производстве общественных товаров и дополнительных доходов
Середина 2000-х гг. – по настоящее время (снижение доверия граждан к институтам государства, недовольство существующими моделями демократического правления и качеством государственных услуг обусловили необходимость адаптации моделей государственного управления к меняющемуся постиндустриальному обществу и социокультурному контексту XXI в. в условиях развития информационно-коммуникационных технологий)	<i>Концепция e-governance (электронное правление), предполагающая переход от парадигмы управления «от государства к гражданам» к парадигме «правление в сотрудничестве» (collaborative governance). F.A.S.T. Government предусматривает создание моделей государственного управления для открытого (open), эффективного (effective), вовлеченного (engaging) и ответственного (responsive) правительства, которое отвечает потребностям и возможностям XXI в.</i>	<i>Концепция Good Budgetary Governance, обеспечивающая повышение уровня прозрачности, открытости и инклюзивности как финансов государственного сектора, так и управления финансами, ориентированная на обеспечение долгосрочной устойчивости финансов государственного сектора на основе оценки рисков и использования бюджетных правил, предлагающая новые подходы и инструменты к обеспечению эффективности бюджетных расходов (основные положения определены в докладе Draft principles of Budgetary Governance (ОЭСР, 2013)</i>

* Составлено автором.

банком может дополнять фискальные правила. МВФ для обозначения этих учреждений использует общий термин *fiscal council*³.

Можно выделить три институциональные модели бюджетных советов:

1) «автономные институты», деятельность которых регулируется законами о финансовой ответственности, включающими гарантии их не-

³ URL: <https://www.imf.org/en/publications/policy-papers/issues/2016/12/31/the-functions-and-impact-of-fiscal-councils-prp4791> (дата обращения: 12.09.2022).

зависимости (например, Управление бюджетной ответственности Великобритании – *Office for Budget Responsibility*);

2) «бюджетные советы, формально входящие в состав исполнительной или законодательной ветви власти»; функционируют в форме юридических лиц с четко определенным мандатом и строгими гарантиями независимости или как часть парламента (Управление Конгресса США по бюджету – *Congressional Budget Office*) либо

министерства (консультационные советы в Республике Беларусь, Общественный совет при Министерстве финансов Российской Федерации);

3) «бюджетные советы, связанные с другими независимыми учреждениями», – в центральных банках, аудиторских учреждениях, независимых статистических агентствах.

Бюджетные советы влияют на проведение бюджетной политики в основном косвенно через общественные обсуждения и лишь в редких случаях через прямые действия в бюджетном процессе [4]. Все бюджетные советы готовят публичные отчеты, которые часто имеют значительное влияние на средства массовой информации. Это важный инструмент для работы бюджетных советов, влияющих на репутацию. Прямое участие в форме предоставления прогнозов, которые являются обязательными или связаны с оговоркой «соблюдай или объясни», редко. Однако ни один бюджетный совет не имеет прямого или косвенного права вето, которое могло бы затормозить бюджетный процесс.

Бюджетные советы обеспечивают консервативность финансовых прогнозов, учитывающих последствия ожидаемых потрясений, реалистичность оценок при разработке бюджетных правил. Обзор представленных характеристик бюджетных советов свидетельствует о том, что модели, мандаты и структуры этих учреждений различаются в разных странах. Большинство советов используют компетенции экспертов частных компаний, академический сектор и сектор государственной службы. Включение должностных лиц может поставить под угрозу независимость учреждения, поэтому требует особого внимания. Большинство бюджетных советов сосредоточены на федеральном уровне, но вопрос расширения охвата на местные и региональные органы власти актуален.

Концептуальные подходы к анализу и управлению фискальными рисками

Основой для анализа и управления фискальными рисками является бюджетная прозрачность. Продвинутой практикой анализа специальных фискальных рисков МВФ считает «раскрытие главных специальных рисков в прогнозе основных бюджетных показателей в краткой форме (в виде сводного отчета), с оценкой их магнитуды и вероятности» [5].

Важным аспектом управления финансами государственного сектора в XXI в. является анализ долгосрочной устойчивости бюджетной системы. Продвинутой практикой считается «регулярная публикация правительством сценариев бюджетной устойчивости по основным показателям консолидированного бюджета на следующие 30 лет, используя макроэкономические, демографические, природные и другие допущения» [6]. Управление фискальными рисками в соответствии с лучшими практиками предполагает раскрытие стратегии управления рисками, определение инструментов управления, к которым можно отнести:

- контроль за размерами фискальных рисков путем установления потолков, лимитов, бюджетных правил; используется для эндогенных рисков, например в виде максимальных размеров выплат в рамках правительственных программ страхования вкладов, поддержки государственных предприятий или региональных бюджетов, когда правительства заранее разрабатывают и публикуют критерии принятия таких обязательств и выплат по ним;
- государственное регулирование секторов и организаций с высокой вероятностью государственных выплат (банков, государственных предприятий и региональных бюджетов), для которых обычно устанавливаются предельные размеры долга, целевые показатели деятельности, а также плату за риск в пользу государства от их бенефициаров и кредиторов;
- перевод, разделение или страхование рисков третьими сторонами; примерами таких инструментов являются секьюритизация на международном рынке портфелей кредитов в рамках государственных программ, перестрахование рисков природных катаклизмов;
- формирование резервных фондов, в частности суверенных фондов, золотовалютных резервов центральных банков [7].

Наиболее распространенными инструментами управления фискальными рисками являются установление потолка государственного долга и бюджетные правила.

Потолок государственного долга может задаваться на текущий бюджетный год и на средне-

срочную перспективу, наиболее часто – в виде процента от объема валового внутреннего продукта (ВВП), иногда – в зависимости от стоимости относительно ликвидного государственного имущества [8].

Бюджетное правило наиболее часто предписывает размеры бюджетного дефицита и профицита на разных стадиях экономического цикла или цикла цен сырьевых товаров, максимальный размер прироста бюджетных расходов в течение года, ограничения на государственные заимствования на финансирование текущих расходов или допустимость таких заимствований только на капитальные вложения.

В практике управления государственными финансами в XXI в. активно используются бюджетные правила, при этом исследования ведущих зарубежных и российских ученых позволяют отметить следующие тенденции и эффекты от внедрения бюджетных правил:

- существование прямой значимой зависимости между снижением волатильности государственных расходов за счет введения строгих бюджетных правил и обеспечением долгосрочного экономического роста за счет снижения волатильности темпов роста экономики;
- внедрение бюджетных правил позволяет снизить риск-премию по государственным облигациям, что положительно влияет на совокупный уровень инвестиций и способствует долгосрочному экономическому росту [9];
- благоприятное воздействие бюджетных правил на устойчивость государственных финансов, показатели дефицита бюджета и государственного долга и в целом на экономический рост достигается за счет применения надлежащего дизайна (модели) бюджетных правил, соответствующего текущей экономической ситуации, и качества государственных институтов;
- активное введение структурных правил, устанавливающих ограничения на баланс бюджета с учетом стадии экономического цикла, ограничение темпов роста государственных расходов среднесрочным темпом роста ВВП;
- усложнение правил по государственному долгу за счет установления заданного

уровня долга, который является скорее долгосрочной целью, нежели ограничивающим лимитом на текущий момент. Так, страны Европейского союза в соответствии с вышеуказанной модификацией 2011 г. обязаны снижать долг с темпом не менее 1/20 разницы между реальным и таргетируемым показателями. Словакия ранее ограничивала государственный долг на уровне 60% к ВВП, но в период 2018–2027 гг. данный показатель будет постепенно снижен до 50%;

- растущее использование автокорректирующих механизмов и исключаящих оговорок (escape clauses), снижающих риски потенциального несоблюдения правил.

Потолок государственного долга и правила дефицита должны не просто устанавливаться как численные максимальные ограничения и показатели на ближайший бюджетный год, но и представляться в виде прогноза на среднесрочную перспективу. Прогноз по долгу и дефициту должен основываться на тенденциях ключевых макропоказателей, как минимум включать в себя несколько сценариев таких тенденций, а также вероятностей существенных отклонений этих показателей вследствие макрошоков, с их влиянием на основные статьи доходов и расходов.

Организация управления фискальными рисками в соответствии с лучшими практиками управления финансами включает в себя следующие элементы: правительственная политика управления рисками (как отдельный документ или как часть закона о бюджете); подотчетность ведомств и государственных организаций по проблематике рисков министерствам финансов; наличие центрального органа управления фискальными рисками (обычно это министерство финансов) [7].

Проведенные исследования позволяют выделить следующие подходы к идентификации и измерению основных типов рисков для финансов государственного сектора:

- технические риски точности бюджетных прогнозов и финансовых моделей раскрываются и объясняются вместе с финансовыми прогнозами;
- макроэкономические риски, их идентификация и измерение, как правило, входят

в обязанности ведомств, отвечающих за экономическое прогнозирование;

- программные и политические риски, риски неопределенности бюджетных расходов оцениваются различными ответственными ведомствами, а сбор и централизация информации осуществляются министерством финансов;
- балансовые риски активов и обязательств, отраженных в балансе расширенного сектора государственного управления, оцениваются профильными министерствами и ведомствами [10];
- долговые риски обычно выявляются и контролируются ведомством, ответственным за управление государственным долгом.

Важнейшим инструментом анализа фискальных рисков являются стресс-тесты, для проведения которых используется статистика по наиболее экстремальным негативным событиям прошлого, с консервативной оценкой возможностей их повторения. Ключевым предположением для стресс-теста являются: худшее за последние 20–30 лет крупное разовое событие с наиболее значительным негативным воздействием на бюджет и государственный долг; умноженное на 2 или 3 типичное цикличное отклонение основных макро- и бюджетных показателей, включая аналоги из истории сопоставимых стран. Расчеты по стресс-тесту обычно

представляются с учетом долгосрочных демографических изменений, в виде баланса долгосрочных доходов и расходов с их приведенной стоимостью с использованием ставки дисконтирования, долгосрочных изменений в оценке стоимости государственных резервных фондов и ликвидного государственного имущества.

Выводы

Результаты изучения современных концепций и лучших практик управления финансами государственного сектора свидетельствуют, что актуальными подходами к управлению в XXI в. становятся:

- переход к модели открытого (open), эффективного (effective), инклюзивного и ответственного (responsive) управления финансами государственного сектора, которая отвечает требованиям концепции e-governance (электронное правление), предполагающей переход от парадигмы управления «от государства к гражданам» к парадигме «правление в сотрудничестве» (collaborative governance);
- обеспечение устойчивости финансов государственного сектора как составляющей финансовой стабильности в условиях действия современных вызовов и шоков;
- расширение полномочий финансовых ведомств.

Литература

1. Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 25–41.
2. Грей Ш., Лейн Т., Варудакис А. Бюджетная политика и экономический рост в переходных странах // Официальный сайт Центра экономических и финансовых исследований и разработок. URL: www.cefir.ru/download.php?id=1457 (дата обращения: 12.09.2022).
3. OECD, Recommendation on Budgetary Governance // Public Governance and Territorial Development Directorate. Recommendation of the Council on Budgetary Governance, 2015. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> (дата обращения: 12.09.2022).
4. Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики [сборник методических материалов]. М., 2017. 600 с. URL: <https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/05/main/6.05.18.pdf#2> (дата обращения: 05.09.2022).
5. IMF Fiscal Transparency Handbook, 2018. URL: [IMF Fiscal Transparency Handbook 2018.pdf](https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf) (дата обращения: 10.09.2022).
6. Fiscal Transparency Code, 2019. Revised Edition // International Monetary Fund. Washington, 2019. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf> (дата обращения: 12.09.2022).
7. Fiscal risks report, 2019. URL: <https://obr.uk/overview-july-2019-fiscal-risks-report/> (дата обращения: 10.09.2022).
8. Руководящие принципы управления государственным долгом. URL: <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/rus/112102r.htm> (дата обращения: 05.09.2022).
9. Гурвич Е., Соколов И. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости // Е. Гурвич, И. Соколов // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–29.
10. Forecast evaluation report, January 2021. URL: <https://obr.uk/fer/forecast-evaluation-report-january-2021/> (дата обращения: 12.09.2022).