

ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ

УДК 336.13

В. П. КУДРЯШОВ,
*профессор, доктор экономических наук,
заведующий отделом государственных финансов
ГННУ “Академия финансового управления” Министерства финансов Украины*

УСТОЙЧИВОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Раскрыто содержание устойчивости государственных финансов и определены ее показатели (как для государственных финансов в целом, так и для их составляющих). Освещены направления обеспечения устойчивого состояния государственных финансов в зарубежных странах. Предложены меры, направленные на повышение устойчивости государственных финансов в Украине.

Ключевые слова: устойчивость государственных финансов; операции органов государственного управления, государственных корпораций; индикаторы финансовой устойчивости; меры фискальной консолидации.

The content of the stability of state's finances is defined, and its indicators (for state's finances on the whole and their components) are discussed. The directions of the support of a stable state of state's finances in foreign countries are clarified. Some measures directed to the assessment and the enhancement of the stability of state's finances in Ukraine are proposed.

Keywords: stability of state's finances, stability of operations of state's administration bodies and state's corporations; indicators of finance stability; measures on fiscal consolidation.

Государственные финансы играют важную роль в решении социальных проблем, обеспечении экономического роста, поддержке предпринимательской деятельности, регулировании экономики, создании надлежащих условий для развития регионов. Для выполнения этого публичные финансы должны иметь достаточную ресурсную базу, а также оптимальные объемы и структуру. Особое значение приобретают вопросы надежного, прогнозируемого развития государственных финансов, недопущения их разбалансирования и разрушения вследствие проведения невзвешенной финансовой политики.

В зарубежных странах в последние годы вопросам устойчивости государственных финансов (sustainability public finance) уделяют значительное внимание. В то же время в Украине практически отсутствуют научные труды, посвященные определению содержания, системы показателей и направлений обеспечения устойчивого состояния как государственных финансов в целом, так и их отдельных составляющих. Также не осуществляется мониторинг динамики индикаторов государственных финансов, отсутствуют программы, направленные на укрепление их устойчивости. Но при этом признается, что “разбалансированная система публичных финансов сегодня является одной из наибольших угроз для экономической безопасности Украины и одним из главных факторов сдерживания экономического развития и роста благосостояния населения”¹.

¹ См.: Модернізація України – наш стратегічний вибір. Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. К., 2011, с. 110.

К первоочередным задачам исследования государственных финансов относятся определение понятия их устойчивости, характеристика ее индикаторов и обоснование мер по обеспечению стабильного и устойчивого развития.

Рассматривая вопросы устойчивости государственных финансов, следует учитывать, что в их состав входят разные элементы, развитие которых отличается определенными особенностями (по сравнению с другими составляющими) в рамках сектора государственных финансов в целом. Согласно методологии, принятой в МВФ, публичный сектор состоит из секторов государственного управления и сектора государственных корпораций. В свою очередь, сектор государственного управления охватывает центральное правительство, региональные органы управления и органы местного управления, а государственные корпорации делятся на финансовые государственные корпорации и нефинансовые государственные корпорации².

К финансовым корпорациям в Украине относятся НБУ, депозитные корпорации и другие финансовые корпорации (страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, кредитные учреждения, финансовые компании и др.). Сектор государственного управления охватывает центральные органы государственного управления, региональные и местные органы государственного управления, включая фонды социального страхования. Нефинансовые корпорации — это государственные нефинансовые корпорации, частные нефинансовые корпорации и нефинансовые корпорации под иностранным контролем³.

Государственные финансы отражают операции институциональных единиц с финансовыми активами государственного сектора. К ним, в частности, относятся: привлечение, распределение и использование ресурсов со стороны центральных органов государственного управления (такие операции фиксируются в государственном бюджете), местных органов государственного управления (местные бюджеты), фондов социального страхования, государственных финансовых и государственных нефинансовых корпораций.

Зарубежные ученые устойчивым называют развитие, которое дает возможность решать текущие проблемы и не создает угроз для будущих поколений. Устойчивость предполагает способность системы ограничивать нежелательные влияния, а меры по ее обеспечению рассматриваются как поддержка, подкрепление развития⁴.

С финансовой точки зрения устойчивое состояние объекта (хозяйственного комплекса в целом, государственного сектора, отдельных отраслей, хозяйственных организаций и др.) характеризуется определенными признаками:

- финансирование поступательного развития объекта обеспечивается как в кратко-, так и в долгосрочном периодах путем использования собственных и привлеченных ресурсов;
- обязательства, возникающие в связи с привлечением активов на условиях займов, не оказывают разрушающего влияния (не создают нагрузку, которая ста-

² См.: Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. Международный валютный фонд, 2001, 230 с.

³ См.: Наказ Державного комітету статистики України “Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України” № 96 від 18.04.2005 р. (перелік доповнено позицією згідно з наказом Державного комітету статистики України № 214 від 12.07.2007 р.).

⁴ См.: Ф л у д Н. А. Как измерить “устойчивость развития”? “Вопросы статистики” № 10, 2006, с. 19–29; А б а н и н С. Л., Р я з а н ц е в Д. А. Финансовая устойчивость и финансовая гибкость как важнейшие характеристики финансового состояния компании. “Финансы. Деньги. Инвестиции” № 4, 2011, с. 13–17.

новится фактором значительного ограничения финансирования текущих расходов) на систему финансирования объекта в будущие периоды;

– существуют достаточные резервные фонды для финансирования мер, направленных на ограничение возможных влияний (внутренних и внешних), приводящих к обострению рисков финансирования развития объекта.

Для обеспечения устойчивого развития осуществляется финансирование мер, направленных на решение как текущих, так и стратегических задач. При этом создаются условия для развития в будущих периодах, а дополнительная долговая нагрузка (возникающая в связи с решением долгосрочных проблем) перекрывается достигнутыми результатами по улучшению условий их дальнейшей деятельности. Таким образом, устойчивое (с финансовой точки зрения) состояние объекта предполагает, что финансирование расходов на обеспечение его деятельности (с учетом как решения текущих проблем, так и реализации долгосрочных программ его развития) осуществляется способами, не оказывающими разрушительного влияния на финансирование его деятельности в будущие периоды.

Концепция устойчивости государственных финансов, используемая учеными ЕС, отражает способность правительства обеспечить финансирование текущего долга и ожидаемых расходов. По их определению, устойчивость является концепцией долгосрочной и сводится к способности страны финансировать свои расходы. На устойчивость государственных финансов влияет соотношение между публичными обязательствами и источниками их финансирования. Для преодоления разрывов между ними нужно разработать консолидированные программы, направленные на уменьшение долгов и дефицитов в будущие периоды, а также осуществить реформы в сфере социальной защиты ⁵.

При таком подходе объемы и структура расходов государства в течение данного периода являются определенными, поэтому проблема фактически сводится к выявлению обеспеченности их источниками финансирования. Устойчивым считается состояние, когда такое финансирование является достаточным в течение как кратко-, так и долгосрочного периодов. Возможные разрывы между объемами обязательств и ресурсами, привлеченными для их обеспечения, предлагается ликвидировать путем реализации программ, направленных на ограничение долгового финансирования.

Для неустойчивого состояния государственных финансов характерно то, что финансирование мер по решению текущих и долгосрочных проблем осуществляется путем наращивания таких объемов государственных долговых обязательств, которые доводят нагрузку на сектор государственных финансов до критического уровня. Он достигается в том случае, когда расходы на погашение и обслуживание государственных заимствований и выполнение обязательств по гарантиям ограничивают возможности обеспечения устойчивого и стабильного развития страны. Область устойчивости системы отражает параметры, выход за которые переводит систему из устойчивого состояния в неустойчивое. В частности, ряд российских ученых сводят неустойчивое состояние бюджета к такому уровню доходов, который не позволяет финансировать расходы без увеличения дефицита и, соответственно, долга ⁶.

Однако вопрос устойчивости государственных финансов целесообразно рассматривать более широко. Прежде всего, нуждаются в уточнении определения

⁵ См.: European economy, 9/2009. Sustainability Report – 2009. Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2009, 160 p.

⁶ См.: Кудрин А., Сергеев О. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России. “Вопросы экономики” № 3, 2011, с. 4–19.

объемов и структуры государственных расходов. Расходы государства в период экономического кризиса, восстановления экономического роста, устойчивого развития, реализации стратегических реформ значительно отличаются. Финансирование программы реформ влечет за собой увеличение государственных расходов, а пассивная политика, не нацеленная на обеспечение ускоренного развития страны, не предполагает этого. В последнем случае достичь соответствующего соотношения между расходами и объемами их финансирования будет проще. Но при этом вопросы модернизации не будут решаться, что, по сути, означает перекалывание задач по их введению на будущие поколения.

Что касается финансирования расходов, то следует обратить внимание на то, что сведение бюджета с дефицитом и наращивание (до определенных пределов) государственного долга вряд ли можно рассматривать как признаки неустойчивого состояния бюджетной системы. Соответственно, наличие дефицита сектора государственных финансов в целом, без превышения его критических параметров, нельзя считать признаком неспособности государства обеспечить финансирование своих обязательств.

Совсем не случайно в ЕС приняты правила, касающиеся объемов дефицита государственного бюджета, которые должны соблюдать его члены. В частности, рекомендовано воздерживаться от наращивания излишнего бюджетного дефицита: в качестве предельных приняты 3% запланированного или достигнутого дефицита от ВВП, а также 60% государственного долга ⁷.

Таким образом, при рассмотрении устойчивости государственных финансов предполагается, с одной стороны, определение объемов и структуры государственных расходов и операций кредитования, с другой – обеспечение их ресурсами, привлеченными в виде как доходов (государственного бюджета, государственных целевых фондов, государственных корпораций), так и займов. Также следует учитывать возможности привлечения ресурсов от продажи государственного имущества, отзыва депозитов, размещенных органами государственного управления в банках, использования средств резервных фондов. Целесообразно принять во внимание объемы и структуру платежей, которые направлялись на погашение и обслуживание задолженности государства в предыдущие периоды.

С учетом указанного, состояние государственных финансов можно считать устойчивым, когда в достаточной степени осуществляется финансирование функций государства (направленных на обеспечение экономического роста и подъем благосостояния граждан) при условии, что использование источников их финансирования не приводит к резкому усилению фискальной нагрузки и накоплению общего объема государственных долговых обязательств, а также ухудшению их структуры (рост доли краткосрочных займов, повышение их доходности, увеличение займов, номинированных в иностранной валюте, и др.). Таким образом, состояние государственных финансов является устойчивым, когда выполняются следующие условия:

- решаются вопросы обеспечения текущих платежей (путем их погашения, реструктуризации, рефинансирования, отсрочки и т. д.);
- финансируются расходы на решение задач развития страны в будущие периоды;

⁷ См.: Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (Article 122, 126; Protocol № 12. On the Excessive Deficit Procedure, Article 1). “Journal of the European Union”, Vol. 53, 30 March, 2010, p. 98–279.

- фискальная нагрузка не ограничивает развитие социально и государственно ориентированного бизнеса ⁸;
- объемы задолженности по долговым платежам не оказывают разрушающего влияния на платежеспособность государства;
- общий дефицит государственных финансов используется не для решения текущих проблем, а для достижения стратегических целей (проведение реформ, которые станут основой наращивания экономического потенциала и повышения благосостояния граждан, прежде всего, финансирование инвестиционной и инновационной деятельности).

Нередко устойчивость государственных финансов отождествляется с платежеспособностью государства. По определению российского ученого С. Власова, правительство считается платежеспособным, когда оно способно погасить свои долги с помощью будущих первичных профицитов бюджета. При установлении чистой позиции государственных финансов учитываются совокупные запасы (средства суверенных фондов и органов государственного управления на счетах центрального банка в национальной валюте; средства федеральных и региональных бюджетов на депозитах в коммерческих организациях; резервы Минфина в иностранной валюте и золоте) ⁹.

При таком подходе платежеспособность государства сводится к решению проблем, касающихся его развития в течение текущего периода. Однако нередко оказывается, что достижение положительных результатов в краткосрочном периоде может стать причиной обострения рисков развития в перспективе. Следует учитывать, что для решения текущих проблем могут использоваться разные методы: привлечение ресурсов на основе займов, введение мер по увеличению доходов (путем внесения изменений в систему налогообложения), ограничение государственных расходов, продажа накопленных в предыдущие периоды государственных активов, использование созданных ранее стабилизационных и резервных фондов и др. При условии проведения взвешенной финансовой политики правительство может решить текущие проблемы путем не только достижения профицитов в будущих периодах, но и повышения эффективности использования привлеченных ресурсов.

Некоторые ученые считают, что рассмотрение устойчивости публичных финансов связано с анализом уровня задолженности и способности к ее обслуживанию. По их формулировке, устойчивость публичных финансов отражает способность правительства обслуживать долг путем использования будущих доходов. Ее содержание не совпадает с ликвидностью страны (способностью к погашению долга в течение краткосрочного периода). С позиции установления устойчивости, платежеспособность для центрального правительства следует рассматривать в плоскости межвременных бюджетных ограничений. Прогнозируемые выплаты правительства (текущего публичного долга и дисконтированных сумм будущих расходов) должны обеспечиваться дисконтированной стоимостью будущих доходов. В зависимости от временных пределов исследования (ограниченного или неограниченного) используются два индикатора разрыва устойчивости: $S1$ и $S2$.

⁸ Под социально и государственно ориентированным бизнесом имеется в виду предпринимательство, ориентированное не только на увеличение прибылей и обслуживание интересов собственников и менеджеров, но и на обеспечение в достаточной степени обязательных платежей в государственные фонды, предусмотренных законодательством, а также на соблюдение социальных стандартов, принятых в государстве.

⁹ См.: В л а с о в С. А. Теоретические аспекты применения понятия устойчивости государственных финансов. “Компетентность” № 6, 2010, с. 30–36.

S1 показывает, что долгосрочная корректировка структуры первичного баланса (путем увеличения налогов или уменьшения расходов) требует достижения принятых величин долга на определенную дату. Для индикатора *S2* предполагается учет неограниченного (не установленного на конкретную дату) межвременного бюджетного регулирования. Считается, что индикатор *S2* более точен, поэтому он шире используется в бюджетном надзоре ¹⁰.

Однако такой подход направлен в основном на определение устойчивости государственных финансов не в целом, а только одной его составляющей – операций сектора государственного управления. Нуждается в уточнении и положение об учете совокупного долга только в сравнении с доходами и расходами бюджета, ведь погашение и обслуживание государственного долга осуществляются не только с использованием ресурсов бюджетной системы. Следует принимать во внимание также привлечение средств государственными целевыми фондами, центральным банком, государственными финансовыми и нефинансовыми корпорациями.

Основная задача анализа долгосрочной устойчивости государственных финансов, по мнению российских ученых, сводится к выявлению рисков, которые в перспективе могут вызвать необходимость изменений в бюджетной политике. Долгосрочная устойчивость государственных финансов определяется соотношением между совокупными запасами ресурсов, чистого совокупного долга, совокупными доходами и расходами бюджета за соответствующие периоды с учетом темпов роста номинального валового продукта ¹¹.

Можно согласиться с тем, что для анализа государственных финансов (с целью установления их состояния) важно выявление рисков их развития. Но для этого целесообразно использовать значительно большее количество индикаторов, ведь к государственным финансам относятся не только государственный бюджет и государственные целевые фонды. Необходимо учитывать текущие доходы и расходы сектора государственного управления, а также доходы и расходы государственных корпораций. Что касается индикаторов чистого долга, то их целесообразно сопоставлять не с общими объемами задолженности государства, а с задолженностью соответствующих институциональных единиц (центрального правительства, местных правительств, государственных финансовых и нефинансовых корпораций), поскольку такая задолженность не всегда предполагает погашение за счет ресурсов государственного бюджета.

Достаточно актуален вопрос, касающийся уровня устойчивости государственных финансов, который в разные периоды развития страны имеет определенные отличия. Выделим следующие уровни: устойчивое и неустойчивое состояние государственных финансов. Определение допустимых показателей, характеризующих каждый из уровней, необходимо для принятия мер по недопущению и ограничению негативного влияния установленных факторов на развитие государственных финансов.

Оценка состояния (устойчивое или неустойчивое) государственных финансов и определение мер по его обеспечению, на наш взгляд, проходят несколько этапов:

а) оценка устойчивости каждой составляющей государственных финансов, а именно секторов:

¹⁰ См.: Tax reforms in EU Member States 2011. “European economy” № 5, 2011, p. 77.

¹¹ См.: Васильева Е. А., Власов С. А., Пономаренко А. А. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации. “Экономический журнал ВШЭ” № 3, 2009, с. 383–402.

- центрального государственного управления;
- общего государственного управления;
- государственных финансовых корпораций;
- государственных нефинансовых корпораций;

б) установление перечня интегральных показателей, которые в наибольшей степени отражают состояние государственных финансов в целом (с учетом состояния и влияния каждого сектора);

в) осуществление мониторинга динамики индикаторов устойчивости государственных финансов в течение определенных периодов;

г) оценка динамики таких индикаторов в текущем, средне- и долгосрочном периодах и определение общего состояния государственных финансов;

д) обоснование мер по обеспечению устойчивости государственных финансов как в текущем, так и в будущих периодах.

Устойчивость финансовой деятельности органов центрального государственного управления определяется на основе анализа мобилизации доходов в государственный бюджет, а также государственных целевые фонды и проведения расходов, связанных с выполнением функций, которые они обеспечивают.

Однако в зарубежных странах, как правило, прежде всего проводится анализ устойчивости государственного бюджета. Для определения его состояния ученые¹² предлагают использовать следующие показатели: минимальные расходы бюджета (R_m); собственные доходы бюджета (D_c); регулирующие доходы бюджета (D_r); бюджетная задолженность (Z). С их помощью устойчивость бюджета отражается так:

- абсолютная устойчивость: $R_m < (D_c + D_r)$;
- нормальное состояние устойчивости: $R_m = (D_c + D_r)$;
- неустойчивое состояние: $R_m > (D_c + D_r - Z)$;
- абсолютно неустойчивое состояние: $R_m > (D_c + D_r)$.

Состояние бюджета является неустойчивым, когда расходы превышают объемы доходов и заимствований.

Особую роль играет вопрос устойчивости местных бюджетов. “Финансовая устойчивость бюджета – возможность местных органов власти в полном объеме мобилизовать и качественно осуществлять финансирование комплекса социально-экономических задач на подведомственной территории в соответствии с целевыми ориентирами, определенными бюджетными программами”¹³. Уровень устойчивости местного бюджета характеризуется объемом ресурсов, необходимых для обеспечения минимальных бюджетных расходов.

В рамках сектора центрального государственного управления важное значение имеет оценка устойчивости государственных целевых фондов, прежде всего пенсионного. В последние годы в большинстве развитых стран существенно повысилась нагрузка на государственные пенсионные системы. Разбалансирование объема доходов и расходов фондов стало причиной их финансирования путем наращивания дефицита бюджета. Такие изменения привели к увеличению общего дефицита сектора государственных финансов и, соответственно, к снижению показателей его устойчивости. Поэтому вопросы устойчивости государственных пенсионных систем нередко выделяют в отдельное направление исследования¹⁴.

¹² См.: Ш и к у н о в а Л. Н., А л м а з о в С. Г. К вопросу устойчивости бюджетов административно-территориальных образований. “Финансы и кредит” № 35, 2007, с. 41–46.

¹³ См.: У с к о в И. В. Сущность и методология оценки финансовой устойчивости местных бюджетов в Украине. “Економіка та держава” № 5, 2011, с. 29–32.

¹⁴ См.: Ф и л и п п Л е У э р у. Реформы и устойчивость: европейские уроки для Украины. “Фондовый рынок” № 10, 2012, с. 2–3.

По определению специалистов НБУ, индикаторы устойчивости финансовых учреждений включают как агрегированные данные по отдельным учреждениям, так и показатели, дающие представление о рынках, на которых осуществляют свою деятельность финансовые учреждения. МВФ рекомендует компиляцию и распространение в странах 40 индикаторов финансовой устойчивости: 25 индикаторов для сектора депозитных корпораций (из которых 12 – основные) и 15 индикаторов для клиентов сектора депозитных корпораций. НБУ ежеквартально составляет и распространяет данные по индикаторам финансовой устойчивости сектора депозитных корпораций (банков), из которых 12 – основные и 10 – рекомендуемые¹⁵.

Важна также характеристика финансовой устойчивости государственных нефинансовых корпораций (предприятий). В. Ковалев определяет финансовую устойчивость предприятия как возможность отвечать по своим долгосрочным обязательствам. А. Филимоненков сводит ее к обеспечению запасов и расходов предприятия источниками средств для их формирования. Это – такое состояние предприятия, когда объем его имущества (активов) достаточен для погашения обязательств (предприятие является платежеспособным)¹⁶.

Исследование финансовой устойчивости составляющих государственных финансов направлено на определение интегральных индикаторов устойчивости государственных финансов в целом. Они должны охватывать наиболее важные показатели, отражающие как развитие отдельных секторов государственных финансов (государственного управления, государственных финансовых и нефинансовых корпораций), так и их взаимосвязи и взаимодействие. К задачам анализа устойчивости государственных финансов в целом (как составляющей в рамках государственного сектора) относится определение системы индикаторов, которые наиболее адекватно будут отображать развитие сектора.

В период экономического кризиса в зарубежных странах возникли достаточно сложные проблемы, которые нужно было срочно решать. Уменьшились объемы собственных финансовых ресурсов институциональных единиц, усложнились условия привлечения активов на финансовых рынках, ухудшились возможности мобилизации средств банковских учреждений. При таких условиях выход был найден в проведении активной государственной политики, направленной на улучшение формирования и использования ресурсов государственных финансов.

С учетом политических и экономических соображений, введение антикризисных мер на уровне государств осуществлялось с соблюдением определенных подходов, а именно: недопущение резкого ухудшения социальных стандартов

¹⁵ См.: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=270346C79B7D49DE5EA864869F9E3653?art_id=58001&showTitle=true.

¹⁶ См.: Ковалев В. В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. М., «Финансы и статистика», 1995, с. 332; Филимоненков О. С. Финанси підприємств. Навчальний посібник. К., «Ельга», «Ніка-центр», 2002, с. 304; А. Н. Поддерегин и Л. Ю. Наумова пришли к выводу, что финансово устойчивым является «такое предприятие, которое способно за счет собственных и заемных средств (за исключением неоправданной кредиторской задолженности) обеспечить текущую производственную деятельность и инвестиционно-инновационное развитие, сохраняя темпы увеличения собственного капитала, платежеспособность и кредитоспособность». Финансовая устойчивость отражает «достигнутый уровень оптимального соотношения основного, оборотного и финансового капитала, его состояние, а платежеспособность – это возможность осуществления платежей, которые обеспечиваются таким состоянием капитала. Платежеспособность выступает одним из индикаторов достижения финансовой устойчивости предприятия, которая по сути является более многогранной» (Поддерегин А. М., Наумова Л. Ю. Финансова стійкість підприємств у економіці України. Монографія. К., КНЕУ, 2011, с. 10–13).

(в результате чего оставались низменными высокие социальные обязательства со стороны государства); создание надлежащих условий для развития предпринимательской деятельности; предоставление государственной помощи предприятиям и учреждениям (как государственного, так и частного секторов), имеющих стратегическое значение; поддержка (с помощью бюджетной и денежно-кредитной политики) банковской системы. Динамика показателей операций сектора общего государственного управления стран ЕС показана в таблице 1.

Таблица 1

Динамика показателей сектора общего государственного управления в странах ЕС *

Показатели	Г о д ы			
	2008	2009	2010	2011
Еврозона (ЕА-17)				
ВВП в рыночных ценах (млн. евро).....	9244227	8919411	9162447	9419160
Дефицит (-), профицит (+) сектора общего государственного управления:				
млн. евро.....	-196067	-569501	-571050	-387617
% от ВВП.....	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1
Расходы сектора общего государственного управления (% от ВВП).....	47,1	51,1	50,9	49,3
Доходы сектора общего государственного управления (% от ВВП).....	44,9	44,8	44,7	45,2
Долг сектора общего государственного управления:				
млн. евро.....	6481705	7125984	7817826	8215289
% от ВВП.....	70,1	79,9	85,3	87,2
ЕС (EU-27)				
ВВП в рыночных ценах (млн. евро).....	12466843	11742120	12260171	12634499
Дефицит (-), профицит (+) сектора общего государственного управления:				
млн. евро.....	-302270	-808644	-802311	-565117
% от ВВП.....	-2,4	-6,9	-6,5	-4,5
Расходы сектора общего государственного управления (% от ВВП).....	47,1	51,1	50,6	49,1
Доходы сектора общего государственного управления (% от ВВП).....	44,7	44,2	44,1	44,6
Долг сектора общего государственного управления:				
млн. евро.....	7789712	8777601	9811660	10421987
% от ВВП.....	62,5	74,8	80,0	82,5

* Источник: Statistics. Euro Indicators/PEELs (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

К общим тенденциям в ЕС (как для еврозоны, так и для Евросоюза) относятся резкое увеличение объемов и доли бюджетного дефицита к ВВП в 2009 г., незначительное сокращение его показателей в 2010 г. и заметное (более чем на 32%) его уменьшение в 2011 г. для стран ЕА-17 и EU-27 (почти на 30%). После роста доли бюджетных расходов к ВВП в 2009 г. имело место их сокращение. В то же время в течение всего анализируемого периода (2008–2011 гг.) доходы бюджетов относительно ВВП уменьшались в странах ЕА-17, а в странах EU-27 – росли, на-

чина с 2011 г. Финансирование расходов не обеспечивалось мобилизацией доходов, что стало следствием резкого увеличения бюджетных дефицитов в 2009 г. Только с 2010 г. доля бюджетных дефицитов к ВВП начала уменьшаться, однако и в 2011 г. оставалась достаточно высокой. Финансирование бюджетных дефицитов осуществлялось путем привлечения займов, что привело к наращиванию государственного долга. Его объемы и доля к ВВП росли высокими темпами, и тенденция к увеличению таких показателей не была преодолена и в 2011 г.

С целью решения указанных проблем в развитых странах вводятся меры фискальной консолидации, направленные на уменьшение первичного дефицита государственного бюджета (баланса без учета процентных платежей). Предполагается, в первую очередь, ограничение государственных расходов, что, как правило, в меньшей степени негативно влияет на развитие экономики по сравнению с повышением налогообложения. В то же время (не очень широко) используются и меры, направленные на увеличение ресурсной базы сектора государственных финансов (путем повышения налогообложения). Примером может служить Греция, где меры фискальной консолидации направлены на уменьшение дефицита государственного бюджета до 5% от ВВП к 2013 г., что предполагается осуществлять преимущественно путем снижения расходов ¹⁷.

В Российской Федерации к приоритетам финансово-экономической политики правительства отнесены сбалансирование федерального бюджета и сведение его на бездефицитной основе к 2015 г. Острой проблемой развития бюджетной сферы стало наличие значительного нефтегазового дефицита (в 2011 г. он достигал 9,5% от ВВП). Ограничение его объемов предполагается путем уменьшения заимствований и государственного долга. Поддержка низкого и безопасного уровня государственной задолженности рассматривается как одна из мер, направленных на сохранение важного конкурентного преимущества РФ по сравнению с другими странами. Большое внимание уделяется решению основной задачи — обеспечению устойчивости бюджетной системы ¹⁸.

В период экономического кризиса состояние государственных финансов Украины существенно ухудшилось. Они стали разбалансированными и сводились со значительными дефицитами (сектора органов центрального государственного управления и сектора органов общего государственного управления). В условиях преодоления последствий кризиса ресурсная база секторов государственных финансовых и нефинансовых корпораций оказалась недостаточной. Показатели операций сектора общего государственного управления приведены в таблице 2.

Таблица 2

**Динамика показателей операций сектора
общего государственного управления в Украине ***

(млн. грн.)

Показатели	Г о д ы				
	2006	2007	2008	2009	2010
Доходы.....	237592,6	307591,6	415763,7	388562,9	453120,5
Расходы и кредитование за вычетом погашения.....	243329,6	313393,3	434026,6	444280,4	525441,4
Сальдо бюджета (дефицит (-), профицит (+)).....	-5737,0	-5801,7	-18262,9	-55717,5	-72320,9

¹⁷ См.: Fiscal consolidation. "The Economist" 26 may, 2012, p. 81.

¹⁸ См.: Приоритеты бюджетной политики. Расширенное заседание коллегии Минфина России. "Финансы" № 5, 2012, с. 3–16.

Окончание таблицы 2

Финансирование.....	5737,0	5801,7	18262,9	55717,5	72320,9
За счет внешних источников	4806,6	4457,1	3102,8	44799,9	47174,6
За счет внутренних источников.....	930,4	1344,6	15160,1	10917,6	25146,3
Приватизация.....	558,6	2458,8	482,3	807,8	1093,4

* Источник: Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Операції сектору загального державного управління (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

В 2009 г. объем доходов этого сектора заметно сократился, в то же время расходы и кредитование постоянно росли, следствием чего стало накопление его дефицита. Характерно, что самые высокие его приросты (более чем в 3 раза) наблюдались в 2008 и 2009 гг. Следует отметить, что преимущественная доля ресурсов, направленных на финансирование дефицита, была привлечена за счет внешних источников. В 2009–2010 гг. доля поступлений от приватизации оказалась незначительной; в 2010 г. существенно увеличился объем ресурса, привлеченного на внутреннем рынке, однако его доля была намного меньше по сравнению с внешними заимствованиями.

Ведущая роль в формировании дефицита сектора общего государственного управления принадлежит операциям центрального правительства, прежде всего, с ресурсами государственного бюджета (табл. 3). Так, в 2010 г. при общем объеме дефицита сектора в 72320,9 млн. грн. на государственный бюджет приходилось 64266 млн. грн., или почти 89%, однако совсем незначительным оказался размер дефицита местных бюджетов (лишь 419 млн. грн.). Это свидетельствует о том, что у местных бюджетов доступ к заимствованиям ограничен, что делает невозможным привлечение ресурсов на условиях займов для финансирования программ развития.

Расширение полномочий, касающихся привлечения и использования ресурсов на условиях займов, является фактором укрепления ресурсной базы местных бюджетов и расширения финансовой деятельности местных правительств. В то же время повышается уровень прозрачности операций, создаются условия для увеличения результативности бюджетных расходов.

Также следует обратить внимание, что в 2009 г. уменьшились доходы государственного и сводного бюджетов, а расходная часть выросла, что и стало причиной увеличения дефицита. Характерно, что в 2011 г. достигнут значительный прогресс в сокращении их дефицита: он был уменьшен (по сравнению с 2010 г.) более чем в 2,7 раза. Что касается доли бюджетного дефицита относительно ВВП, то до 2010 г. отмечался ее рост и зафиксирована максимальная за последние годы величина — 5,9%. Однако в 2010 г., благодаря активизации политики бюджетной консолидации, она существенно сократилась (до 1,8%), а в течение января — февраля 2012 г. сводный и государственный бюджеты были выполнены с профицитом (см. табл. 3).

В то же время следует учитывать, что в 2012 г. давление на сектор государственных финансов усилилось. В этом году общие выплаты по государственному долгу за счет средств государственного бюджета достигают 95482,5 млн. грн., из которых 53207,6 млн. грн., или 55,7%, — выплаты по внутреннему долгу и 42274,9 млн. грн., или 44,3%, — по внешнему¹⁹.

¹⁹ См.: Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Програми управління державним боргом на 2012 рік” № 67 від 01.02.2012 р.

Таблица 3

Динамика показателей развития бюджетной системы Украины *

(млн. грн.)

Период	Государственный бюджет Украины			в % к ВВП			Сводный бюджет Украины			в % к ВВП		
	доходы	расходы	возврат кредитов в государственный бюджет и предоставление кредитов из государственного бюджета	доходы государственного бюджета	расходы государственного бюджета	дефицит (-), профицит (+) государственного бюджета	доходы государственного бюджета	расходы государственного бюджета	дефицит (-), профицит (+) государственного бюджета	доходы сводного бюджета	расходы сводного бюджета	дефицит (-), профицит (+) сводного бюджета
2005	105330	112976	300	23,9	25,6	-1,8	134183	141699	-7806	30,4	32,1	-1,8
2006	133522	137108	190	24,5	25,2	-0,7	171812	175284	-3701	31,6	32,2	-0,7
2007	165939	174254	1528	23,0	24,2	-1,4	219937	226054	-7702	30,5	31,4	-1,1
2008	231686	241454	2732	24,4	25,5	-1,3	297845	309216	-14183	31,4	32,6	-1,5
2009	209700	242437	2780	22,9	26,5	-3,9	272967	307399	-37258	29,8	33,6	-4,1
2010	240615	303589	1292	22,0	27,7	-5,9	314506	377843	-64685	28,7	34,5	-5,9
2011	314617	333460	4715	...	...	...	398554	416854	-23058	...	...	...
2012												
январь	21709	20131	118		...	...	27876	25692	2069	...	...	...
январь – февраль	51804	46849	258		...	...	65710	60693	4759	...	...	...

* Источник: "Бюллетень Национального банка Украины" № 4, 2012.

Важный вопрос — обеспечение устойчивой деятельности государственных целевых фондов социального страхования. В течение последних лет наблюдалось разбалансирование их собственных доходов и расходов, что повлекло за собой формирование их бюджетов со значительными дефицитами (табл. 4). Характерно, что и на 2012 г. предусмотрено сведение бюджета Пенсионного фонда Украины с дефицитом в 9,71 млрд. грн.²⁰.

Таблица 4

**Показатели операций Пенсионного фонда Украины
и фондов социального страхования***

(млн. грн.)

Показатели	Г о д ы					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы **.....	65780,8	87655,3	117870,8	115595,9	138614,2	161156,9
Расходы **.....	67935,9	83872,2	119900,9	144030,2	146250,2	172499,0
Дефицит (-), профицит (+)..	-2155,1	3783,1	-2030,1	-28434,3	-7636,0	-11342,1

* Источник: Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Операції Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

** Собственные доходы и расходы.

При финансировании государственных финансовых и нефинансовых корпораций продолжает использоваться механизм ОВГЗ. В частности, в начале 2012 г. правительство приняло решение об увеличении уставного капитала НАК “Нафтогаз України” на 6 млрд. грн. Для этого был осуществлен выпуск ОВГЗ с целью дальнейшей передачи в залог банкам (преимущественно государственным). Если в начале 2009 г. уставный капитал НАК составлял 5,56 млрд. грн., то теперь он достиг 55,84 млрд. грн.²¹.

Для определения мер по достижению устойчивого состояния государственных финансов Украины целесообразно осуществлять мониторинг динамики индикаторов устойчивости государственных финансов в течение конкретного периода, оценку устойчивости каждого сектора государственных финансов, а также анализ общего состояния государственных финансов. С помощью полученных результатов необходимо обосновать предложения относительно:

- направлений использования ресурсов государственных финансов с целью предотвращения кризисных явлений в экономике и социальной сфере;
- мер по ограничению влияния обострившейся экономической ситуации в зарубежных странах на развитие экономики и решение социальных проблем в Украине;
- мер по повышению устойчивости государственных финансов;
- внесения изменений и дополнений в действующую нормативную базу, направленных на повышение устойчивости государственных финансов и усиление их способности к стабилизации экономического и социального развития Украины.

К одному из направлений обеспечения устойчивого состояния государственных финансов относится их консолидация, цель которой — привести их в состояние, когда расходы (включая кредитование) сбалансированы с доходами и

²⁰ См.: “Вісник Пенсійного фонду України” № 2, 2012, с. 8–9.

²¹ См.: М а с к а л е в и ч І. Навіщо роздувають статутний капітал “Нафтогазу”? “Дзеркало тижня” от 2 марта 2012 г.

финансированием. При этом механизмы привлечения ресурсной базы не должны оказывать разрушающее влияние на развитие экономики, а также не должны провоцировать наращивание инфляции и накопление государственного долга.

Такие задачи решаются путем упорядочения структуры расходов; усовершенствования механизмов предоставления государственных гарантий; введения мер по повышению эффективности использования ресурсов сектора государственных финансов; разработки новых форм привлечения внутренних заимствований (для мобилизации внутренних сбережений); ограничения внешнего долгового финансирования; сокращения объемов квазифискальных операций.

Выводы

Устойчивое состояние государственных финансов имеет место, когда финансирование функций государства осуществляется при таких условиях, которые не приводят к резкому повышению фискальной нагрузки и накоплению общего объема государственных долговых обязательств и ухудшению их структуры.

Оценка устойчивости государственных финансов предполагает анализ устойчивости операций органов государственного управления, государственных финансовых и нефинансовых корпораций. Устойчивость каждого из подсекторов отражается определенной системой индикаторов. В свою очередь, оценка состояния государственных финансов предполагает проведение анализа устойчивости каждой составляющей государственных финансов, установление перечня интегральных показателей, которые отражали бы состояние государственных финансов в целом, мониторинг динамики индикаторов устойчивости государственных финансов в течение определенных периодов, а также в текущем, средне- и долгосрочном периодах.

Во время экономического кризиса в зарубежных странах существенно возросла нагрузка на государственные финансы, следствием чего стало увеличение бюджетных дефицитов и государственного долга. Для их ограничения были введены меры фискальной консолидации, реализация которых направлена на повышение устойчивости государственных финансов.

Государственные финансы Украины оказались разбалансированными и характеризовались значительными дефицитами (секторов органов центрального государственного управления и общего государственного управления); недостаточна ресурсная база государственных финансовых и нефинансовых корпораций. Предлагается на основе мониторинга динамики индикаторов государственных финансов, оценки устойчивости каждой их составляющей, интегральных индикаторов сектора в целом и постоянного анализа их состояния разработать и обеспечить реализацию мер, направленных на повышение устойчивости государственных финансов.

Статья поступила в редакцию 7 июня 2012 г.
