

ВЛИЯНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ И СТРУКТУРЫ ЭКОНОМИКИ НА УСТОЙЧИВОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Специальность: Экономика и управление народным хозяйством

Направление: Макроэкономика

Автор: А.А. ЛЕВДОНСКИЙ, аспирант кафедры государственных и муниципальных финансов Финансового университета при Правительстве РФ

В статье рассмотрены вопросы влияния экономических институтов и структуры национальной экономики на устойчивость федерального бюджета. В частности, определяются механизмы и экономические взаимосвязи, существующие между федеральным бюджетом и экономикой. Актуальность исследования вызвана необходимостью более глубокого понимания фундаментальных экономических условий, позволяющих обеспечить устойчивость бюджета, а также необходимостью разработки прикладных мер повышения устойчивости федерального бюджета, в условиях финансового кризиса. Результаты исследования, полученные в статье, полезны при изучении проблем устойчивости и сбалансированности бюджета, а также бюджетных рисков.

In the article author analyzes effect of economic institutions and economic structure on federal budget sustainability. In particular, author determines mechanisms and economic relationships between federal budget and real economy. The study is triggered by necessity of in-depth analysis of fundamental economic conditions, contributions into budget sustainability as well as by necessity to develop practical approaches aimed at increase of federal budget sustainability in crisis conditions. Study results will be useful for further research of fiscal sustainability issues and budget balance, as well as budget risks studies.

Ключевые слова: экономические институты, экономическая структура, устойчивость федерального бюджета.

Keywords: economic institutions, economic structure, federal budget (fiscal) sustainability.

Современные социально-экономические системы представляют собой сложные многофакторные структуры, которые создают и обуславливают среду для социально-экономического развития. Важным понятием или элементом социально-экономических систем являются экономические

институты и структура экономики. Их особенности и характеристики обуславливают особенности формирования и исполнения федерального бюджета и оказывают непосредственное влияние на его устойчивость.

На наш взгляд, устойчивость бюджета представляет собой возможность исполнения бюджетов в долгосрочном периоде. В настоящее время отсутствует единое общепринятое определение устойчивости бюджета [2]. Так, в узком понимании, устойчивость бюджета – это способность достигать сбалансированности бюджета в течение определенного периода лет. Более широкая трактовка понятия устойчивости бюджета предполагает, что такое исполнение сбалансированных бюджетов в долгосрочном периоде не должно сопровождаться ростом долговой или налоговой нагрузки, способной негативно повлиять на текущее и перспективное социально-экономическое развитие государства. Как видно, широкая трактовка устойчивости бюджета предполагает наличие прямой связи между устойчивостью бюджета и социально-экономическим развитием (процессами), а сама устойчивость может являться, одновременно, как инструментом социально-экономического регулирования, так и следствием успешного осуществления различных политик государства [2]. Связь между устойчивостью бюджета и социально-экономическим развитием существует, в первую очередь, ввиду исторического существования экономических и социальных взаимоотношений как объектов государственного регулирования, а также ввиду того, что существующие и ожидаемые финансовые ресурсы государства формируются, в том числе, на основании экономических результатов деятельности хозяйствующих субъектов. Такая связь обуславливает необходимость дальнейшего детального исследования для целей разработки методов повышения устойчивости бюджетов.

Одной из теорий, позволяющей понять взаимосвязи между бюджетом и экономикой, выступает институциональная теория. С позиции социально-экономической среды и устойчивости бюджета, социальные институты представляют собой "правила экономической игры" и систему экономических субъектов, деятельность которых формирует валовой внутренний продукт. Хотя теория институциональной экономики [4] не дает безусловные ответы на вопросы экономического развития, она позволяет изучить, понять и сформулировать экономические условия, наиболее благоприятно сказывающиеся на устойчивости бюджета. С позиции устойчивости федерального бюджета институциональные "правила экономической игры" позволяют решить следующие задачи:

1. Создать систему и условия взаимодействия между субъектами экономики в процессе их хозяйственной деятельности, позволяющие обеспечить создание современных и конкурентоспособных товаров и

услуг, создание конкурентных рынков, обновление производства и пр. Главная цель такой системы – обеспечение реального и устойчивого к экономическим шокам экономического роста.

2. Создать систему формирования государственных доходов, позволяющих обеспечить расходные обязательства государства при условии минимального негативного воздействия на экономический рост. Иными словами, с позиции устойчивости бюджета, в идеальной ситуации взимание государственных доходов с экономических субъектов не должно приводить к снижению абсолютного и относительного уровня реального экономического роста и объема национальной экономики.

3. Создать систему исполнения государственных расходов. При этом для целей обеспечения устойчивости бюджета, формирование расходов должно опираться на следующие основные принципы: обеспечение экономического роста и решение вопросов, являющихся исключительной прерогативой государства, в том числе социальных вопросов.

Таким образом, институциональные правила содействуют формированию экономической среды и определяют формы и степень взаимодействия и взаимозависимости государства и экономических субъектов. Для целей анализа устойчивости бюджета, можно условно выделить различные модели институциональной интеграции государства и национальной экономики [3]:

- Модель с высокой степенью взаимозависимости государства и национальной экономики (например, Китай, РФ). Такая зависимость проявляется в высокой зависимости ВВП от объема и направлений расходования средств бюджетов государства и высокой степенью участия государства в экономике.
- Модель с низкой степенью взаимозависимости государства и национальной экономики (например, Гонконг, Сингапур). Такая модель характеризуется относительно низким, преимущественно косвенным влиянием государства на экономическое развитие, а также низким влиянием экономических шоков на доходы бюджетов.
- Смешанная модель (США, ЕС). Такая модель имеет характеристики моделей, описанных выше. При этом, финансовая политика может существенно различаться применительно к различными отраслям и сферам экономически.

Характерной особенностью модели с высокой степенью зависимости государства и экономики является непосредственное проявление всех негативных экономических явлений на параметрах бюджетов. Вместе с тем,

такая модель позволяет обеспечить большую степень прямого контроля над экономикой и применение административных мер воздействия, ограниченных в модели с низкой степенью зависимости государства и экономики. Основным риском такой модели является возможность возникновения комплексного финансового кризиса при одновременном отсутствии экономических и бюджетных ресурсов, позволяющих снизить его влияние. В частности, текущая экономическая и бюджетная ситуация в Российской Федерации носит черты комплексного финансового кризиса. В частности, одним из драйверов финансового кризиса послужила высокая степень зависимость экономики (в том числе отраслей, обслуживающих энергетические отрасли) и федерального бюджета от нефтегазовых доходов. Комплексный финансовый кризис, одновременно с относительно малым количеством инструментов, которые могут быть использованы для улучшения экономической и бюджетной ситуации, приводит к сложностям в поиске антикризисных инструментов. По состоянию на конец второго квартала 2016 года, основным инструментом, позволяющим обеспечить исполнение бюджетных обязательств, является обеспечение сбалансированности федерального бюджета за счет изменения макроэкономических условий (например, ослабление курса рубля). Такие инструменты позволяют обеспечить исполнение федерального бюджета в краткосрочном периоде, однако, могут создать отложенный негативный экономический эффект, который проявится в будущем и может оказывать существенный негативный эффект на экономику.

В модели с низкой степенью зависимости государства и экономики, параметры бюджета формируются за счет ограниченного привлечения экономических ресурсов. Это позволяет снизить риски возникновения комплексного финансового кризиса, однако ограничивает ресурсы и инструменты влияния государства на экономику.

Таким образом, институциональная теория позволяет понять причины развития финансового кризиса, а также разработать методы повышения устойчивости федерального бюджета. По мнению автора, сочетание особенностей двух указанных моделей позволяет в наибольшей степени обеспечить решение задач стимулирования экономического развития и снижения экономических и бюджетных рисков. При этом, в такой модели степень интеграции и институциональные особенности могут существенно различаться в различных сферах экономики. Например, большинство развитых стран имеют высокую степень контроля за деятельностью финансовых институтов, однако сфера услуг и НИОКР имеет ограниченный контроль, позволяющий самостоятельное и независимое развитие. Корректность определения оптимальных форм и методов участия государства

в сферах экономики будет, в конечном счете, сказываться на уровне бюджетных рисков и возможностях управления экономическими процессами с помощью реализации финансовых политик.

Снижение степени зависимости государства от экономики и переход к смешанной модели может быть предпочтителен для России, так как позволит повысить устойчивость федерального бюджета. При должном уровне анализа и качестве реализации такая модель позволит, во-первых, обеспечить высокую степень управляемости или возможности воздействия на экономические процессы посредством, в частности, изменения налогового законодательства и объема / направлений государственных закупок, а во-вторых, создаст условия для независимого от государства социально-экономического развития общества.

На наш взгляд, смешанная модель может способствовать принципу минимизации изъятия экономических ресурсов для целей формирования федерального бюджета. Такое изъятие может осуществляться в размере, достаточном для исполнения прерогативных обязательств государства и обеспечения формирования резервов, используемых для стимулирования социально-экономических процессов. Для целей обеспечения устойчивости бюджета, предпочтительно, чтобы механизмы и источники изъятия формировались с учетом степени отраслевого развития и зависимости отрасли от экономического цикла. При условии формирования доходов федерального бюджета на основании стабильной базы, имеющей низкую эластичность к циклическим проявлениям в экономике, фактическое исполнение федерального бюджета по доходам будет подвержено влиянию циклических кризисов в меньшем размере. Часть доходов бюджета может иметь целевой характер или резервироваться. Такой резерв может быть использован для целей стимулирования конкретных отраслей или в целях содействия осуществлению структурных изменений.

В совокупности, указанное выше позволит в большей степени диверсифицировать экономические ресурсы, обеспечивающие устойчивость федерального бюджета, между государственным и частным сектором. Кроме того, предполагается, что в смешанной модели устойчивость федерального бюджета будет являться, в том числе, следствием низкой зависимости доходов бюджета от текущих экономических процессов. Стоит отметить, что рассматриваемая модель может не обеспечить устойчивости бюджета в условиях структурных изменений экономики. Переход к смешанной модели интеграции государства и национальной экономики требует существенных изменений модели государственного управления и требует не только определенных организационных, финансовых и правовых изменений, но и переоценку места и роли государства в национальной экономике.

Теперь обратимся к структуре экономики и ее влиянию на устойчивость федерального бюджета. Основываясь на определении устойчивости федерального бюджета, структура экономики может быть представлена как совокупность отраслей, их экономических связей, выпускаемой продукции (услуг) и экономики формирования добавочной стоимости. Экономическая структура проявляется как уровень диверсифицированности (специализированности) экономики. При этом, под диверсификацией понимается не просто виды и доли отраслей в экономике, но и используемые методы производства, технологии, оборудование, степени и разнообразие экономических связей и пр. Структура экономики прямо не определяет правовые и неформальные (общепринятые практики и принципы) аспекты экономических связей, так как они зависят в большей степени от институциональных особенностей экономики.

Структура экономики оказывает непосредственное влияние не все параметры бюджета. Так, источники и объемы доходов бюджета обуславливаются: распределением прибылей и добавочной стоимости в цепочках производства, конкурентоспособностью экономики и отдельных отраслей, уровнем инвестиций и пр. Источники и объем расходов, связанных с экономическим развитием, обуславливаются аналогичными параметрами и направлены на устранение провалов тех или иных рынков и стимулирование перспективных отраслей.

Таким образом, с позиции устойчивости бюджета, структура экономики во многом предопределяет источники доходов федерального бюджета и направления его расходов. Наиболее диверсифицированная структура экономики позволяет ограничить бюджетные риски за счет диверсификации источников доходов. В случае наступления циклического экономического кризиса, ВВП диверсифицированной экономики проявляет большую адаптивность за счет широты экономических связей. Экономические субъекты имеют значительные возможности в изменении своего экономического поведения, бизнеса и пр. В конечном итоге, такая диверсификация приводит к минимизации абсолютного снижения ВВП при наступлении циклического экономического кризиса, и, следовательно, минимизации влияния на устойчивость федерального бюджета. Также диверсифицированная экономика требует привлечения меньшего объема бюджетных средств для целей стимулирования совокупного спроса и предложения в период экономического кризиса. Процессы экономической адаптации, приводящие к изменению хозяйственных связей, позволяют заменить снижающиеся совокупные спрос и предложение и перераспределить их между различными отраслями и экономическими субъектами при минимальных дополнительных расходах федерального бюджета.

Более того, диверсифицированная структура экономики в меньшей степени подвержена структурным рискам. Широкие возможности изменения экономических связей приводят к постепенному формированию новой экономической структуры, адаптированной к изменившейся внешней и внутренней среде.

Экономическая роль бюджета в модельной диверсифицированной экономике, заключается в обеспечении конкуренции, преодолении провалов рынка и недопущения отдельных экономических диспропорций. Такая экономическая роль в полной мере согласуется с достижением устойчивости бюджета, так как обеспечивает определенные макроэкономические условия и, следовательно, позволяет формировать бюджет с минимальным уровнем бюджетных рисков.

Современный бюджетный кризис во многом является следствием низкого уровня диверсификации экономики, проявляющейся в высокой степени зависимости от мировых цен на энергетические ресурсы. Значительную роль в формировании такой экономической структуры сыграла институциональная среда, включая финансовую и бюджетную политику государства. Существующая институциональная среда создает ограниченные условия для диверсификации экономики вследствие ряда экономических и неэкономических факторов, формирующих экономические ожидания [5]. Обеспечение устойчивости бюджета в будущем требует осуществления изменений, не просто способных обеспечить управляемость бюджета и требуемый уровень доходов и расходов, но и формирование социально-экономической среды, которая сама по себе будет способствовать экономическому росту [6]. Практика развитых стран показывает обязательные базовые или фундаментальные условия, необходимые для развития институциональной среды и диверсификации экономики: высокий уровень конкуренции, высокое качество жизни (вкл. образование, здравоохранение и социальную политику), приоритет человеческого развития, свобода личности и верховенство права, ограничение контроля над бизнесом и научной деятельностью. Указанные условия позволяют обеспечить высокую производительность труда, высокий уровень совокупного спроса и потребления, что увеличивает базу для формирования доходов бюджета и снижает зависимость экономических субъектов от финансов (расходов) государства.

Осуществление государственной финансовой и бюджетной политики без обеспечения указанных выше базовых условий не способно создать устойчивую экономику и бюджет в долгосрочном периоде, так как устойчивость бюджета определяется во многом наличием *социально-экономической базы (фундамента)* устойчивости, а не во внешних

проявлениях устойчивости (таких как объём ВВП, объём доходов и расходов и пр.). Внешние проявления устойчивости федерального бюджета зависят от изменений экономической среды и не гарантируют устойчивость в будущем, в то время как наличие социально-экономической базы само по себе предопределяет устойчивость федерального бюджета в будущем при низкой зависимости от реализации бюджетных рисков и экономических кризисов.

Анализ роли экономических институтов и экономической структуры в обеспечении устойчивости федерального бюджета показывает, что экономические институты и экономическая структура создают внешние условия формирования и исполнения бюджета. При этом, институциональная среда формирует методы взаимодействия между субъектами экономики, а экономическая структура предопределяет характеристики экономических связей. Понимание и формирование благоприятной институциональной и экономической структуры является одним из ключевых условий достижения устойчивости федерального бюджета и обеспечения экономического развития и требует существенных социально-экономических изменений, позволяющих сформировать конкурентную институциональную среду.

Список литературы

1. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=94598 (дата обращения: 20.06.2015).
2. Левдонский А.А., Современные теории устойчивого бюджета / Левдонский А.А. // Проблемы и перспективы социально-экономического реформирования современного государства и общества материалы XVIII международной научно-практической конференции. Научно-информационный издательский центр "Институт стратегических исследований". – 2015. – С. 80–86.
3. Самаруха В.И., Краснова Т.Г., О степени участия государства в рыночной экономике / Самаруха В.И., Краснова Т.Г. // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2010. – № 1 / 2010. – С. 48–51.
4. R. Albelda, C. Gunn, and W. Waller (1987), Alternatives to Economic Orthodoxy: A Reader in Political Economy, pp. 204–212.
5. Кудрин представил сенаторам программу реформ // Газета Ведомости. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/06/03/595077-kudrin-predstavil-senatoram-programmu-reform> (дата обращения: 29.06.2015).

6. Кудрин назвал единственный способ избежать повышения налогов // Информационное агентство РБК [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.rbc.ru/economics/08/08/2016/57a819ac9a7947a7d5cbad7a?from=main> (дата обращения:08.08.2015).