

Практика приватизации свидетельствует, что именно государство обязано обеспечить правовые, институциональные и прочие условия, гарантирующие защиту прав и интересов граждан, общества и государства в целом в процессе разгосударствления собственности. Между тем, в эпоху искусственных банкротств в середине 1990-х гг. возникло, а в нулевые приобрело широкое распространение рейдерство — недружественные корпоративные захваты. Это явилось, по сути, новым этапом борьбы за гигантские ресурсы России, за передел уже поделен-

ной собственности. В этой связи трудно возразить что-либо против весьма актуального и принципиального резюме из отчета Счетной палаты РФ: «После 2000 г. ...федеральные органы исполнительной власти действуют в прежней парадигме, тогда как более целесообразным выглядит перенос акцента на привлечение инвестиций — то есть на решение задач модернизации российской экономики» [Анализ... 2004: 71]. Время собирать камни...

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта.

Литература

Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы. 2004. М. Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. Доступ: <http://bankknig.org/knigi/85816-analiz-processov-privatizacii.html>

Васильев Ю.А. 2011. Очень странный российский капитализм. — *Власть*, № 9. С. 4–6.

Васильев Ю.А. 2012. О факторах риска в условиях капиталистической модернизации в России: цикличность кризисов. — *Власть*, № 10. С. 18–22.

Красильщиков В.А. 2009. Модернизация: зарубежный опыт и уроки для России. — *Модернизация России: условия, предпосылки, шансы (под ред. В.Л. Иноземцева)*. Сборник статей и материалов. М., Вып. 1. С. 90. Доступ: <http://do.gendocs.ru/docs/index-60317.html> (проверено 14.08.2013).

СТОЛЯРОВ Олег Иванович —

заместитель генерального директора ЗАО «Международный центр развития регионов», г. Москва
oleg@mfr.ru

ЭЛИМИНИРОВАНИЕ РИСКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Введение в практику государственного управления инструмента государственных программ проходит в весьма сложных условиях, в т.ч. и внешних. Вместе с тем уже простой анализ проектов программ показал, что они не станут инструментами модернизации отраслей российской экономики, а скорее всего скопируют на каком-то уровне федеральные целевые программы. И уже на этапе согласования и утверждения государственных программ выявилась их подверженность риску, который делает невозможным эффективную реализацию федеральных целевых программ, а именно систематическому недофинансированию мероприятий программ из федерального бюджета. Необходимо отметить, что, несмотря на широкое распространение указанного явления, системные научные исследования по элиминированию подобных рисков с рыночных позиций фактически не проводились. В статье делается попытка в контексте доступных для экспертного изучения проектов документов директивных органов рассмотреть возможности элиминирования рисков государственного недофинансирования государственных программ на основе сложившейся в России рыночной практики.

Ключевые слова: федеральные целевые программы; государственные программы; элиминирование рисков; бюджетное финансирование программ.

Introduction of the tool of government programs into the practice of public management is being held in very difficult conditions, including external ones. However, a simple analysis of programs' projects has already shown that it will not become a tool of modernization of the Russian economy, but most likely, at some level, will copy the federal target programs. And

already at the stage of coordination and approval of state programs the liability to risks was revealed. This risk is systematic underinvestment of undertakings of programs from the federal budget and it makes impossible the effective implementation of federal target programs.

It should be noted that despite of prevalence of this phenomenon systemic research on elimination of such risks with the market position is not actually carried out. This article attempts to consider the possibility of elimination of risks of underfunding state government programs on the basis of prevailing market practice in Russia in the context of available draft documents.

Keywords: federal target programs; government programs; elimination of risks; government funding of programs.

Министерство экономического развития России подготовило проект Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (далее — Методика). Международный центр развития регионов (далее — Центр) как разработчик уже не одной государственной программы ознакомился с данным документом. Центр отмечает, что и в этом проекте Методики также не решен один из основных вопросов, а именно вопрос учета влияния рисков изменения плановых объемов и своевременности получения ответственным исполнителем государственной программы финансирования из федерального бюджета. В случае с разработкой и реализацией федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов (Центром разработано более 20 подобных программ) существование данного риска привело к возникновению высокого уровня недоверия между частным бизнесом и исполнительной властью. Фактически это резко снизило эффективность государственно-частного партнерства, необходимого при реализации ряда мероприятий федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов. Ситуация, сложившаяся при разработке государственных программ Российской Федерации, когда до сих пор ни одна разработанная государственная программа так и не стала расходным обязательством федерального бюджета, также не может быть признана оптимальной. Более того, как, например, в случае с проектом государственной программы развития Дальнего Востока, когда решение об объемах финансирования программы будет принято только после принятия соответствующего закона о федеральном бюджете, такое положение резко снижает уровень доверия бизнеса (и, соответственно, частных инвесторов) к исполнительной власти.

В условиях экономической турбулентности весьма существенным является искус-

ство управления бюджетом. Но рассматривать подобное искусство лишь с точки зрения введения бюджетных ограничений весьма неэффективно, т.к. каждое такое ограничение приводит, прежде всего, к ограничению социально-экономического развития РФ. Существенным фактором является также и то, что до сих пор не разработан эффективный механизм реализации финансовых ресурсов, образовавшихся в результате того, что риски, под которые, собственно, и вводились бюджетные ограничения, не состоялись. А ежегодное распределение таких ресурсов в самом конце года приводит к их весьма неэффективному освоению. То есть, подобное «освоение» ресурсов не порождает впоследствии дополнительной доходной базы федерального бюджета и, соответственно, не снижает риски управления бюджетом и не позволяет поставить новые, более масштабные цели развития, соответствующие возможному возросшему уровню доходов бюджета. Создается замкнутый круг, разрыв которого представляется важным в условиях, когда экономика РФ вступает, как минимум, в фазу стагнации. В подобной фазе предельно важным является нахождение новых эффективных драйверов роста. При этом предлагаемая модель элиминирования рисков также может вполне соответствовать стратегии консервативного управления инвестиционным портфелем (если допустить, что в какой-то степени федеральный бюджет представляет собой нечто подобное).

Рассмотрим некоторые противоречия Методики (и соответствующие им финансовые риски) и возможные варианты их устранения. По возможности, приведем оценку последствий рисков государственного недофинансирования государственных программ. Предложим варианты элиминирования таких рисков, соответствующие консервативной стратегии управления инвестиционным портфелем.

В ст. 5 проекта Методики, определяю-

шей принципы формирования государственных программ, прямо указано, что формирование программы предполагает наличие у ответственного исполнителя, соисполнителей и участников реализации государственной программы полномочий и ресурсов, необходимых и достаточных для достижения целей государственной программы. То есть, на принципиальном уровне разработчики Методики определяют наличие ресурсов основой разработки и реализации программ. Полагаем, что разработчикам Методики было известно о состоянии вопроса федерального финансирования программ, и, соответственно, учитывая важность вопроса, было бы желательным указать принципы гарантирования подобного финансирования.

В следующем абзаце Методики предписывается необходимость проведения регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в т.ч. внешней экспертизы с привлечением независимых экспертов, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установления ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ. Соответственно, ничто не мешает регулярно оценивать объемы и своевременность поступления ресурсов федерального бюджета для реализации программы. Считаем, что проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ должно начинаться с определения положения с федеральными вложениями, т.к. эффективность и результативность реализации программ изначально зависит от возможности привлечения ресурсов федерального бюджета и внебюджетных ресурсов.

Принципиальным является также и то, что согласно Методике государственные программы территориального развития должны отражать аналитически (справочно) мероприятия, реализуемые на соответствующей территории в рамках отраслевых государственных программ, а также соответствующие таким мероприятиям расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов и юридических

лиц. Сам принцип справочности или аналитичности в большей степени присущ научно-аналитическим документами и ни в коей мере не пригоден для формирования программных документов, предполагающих прямую ответственность конкретного субъекта управления за достижение конкретных результатов. Учитывая аналитичность и справочность определения объемов финансовых ресурсов, субъекты, ответственные за управление реализацией программы, будут формулировать мероприятия программ в форматах, более свойственных справочникам и аналитическим обзорам. Оценивать эффективность и результативность изложенных таким образом мероприятий будет очень сложно.

Ввиду того, что объемы федерального финансирования программ (или отдельных мероприятий) могут изменяться, необходимо изменить разд. 6 Методики. А именно, следует указать, что должен делать ответственный исполнитель программы в случае изменения объемов или несвоевременного поступления федеральных вложений.

В Методике прямо указано, что в ходе исполнения федерального бюджета показатели финансового обеспечения реализации государственной программы, в т.ч. ее подпрограмм и основных мероприятий, могут отличаться от показателей, утвержденных в составе государственной программы, в пределах и по основаниям, предусмотренным бюджетным законодательством РФ для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, в т.ч. ст. 217 Бюджетного кодекса РФ, а также федеральным законом о федеральном бюджете в качестве особенностей исполнения федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Но тогда должна быть предусмотрена и возможность отклонений в достижении целей программы и ключевых событий, т.е. после определения особенностей исполнения федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период необходимо проводить массовую корректировку государственных программ, по крайней мере, в части мероприятий, финансирование которых подлежит изменению.

Учитывая это, можно прийти к двум выводам. Во-первых, если государственное финансирование государственных

программ не является, таким образом, защищенным и гарантированным, то подобные программы не могут быть инструментом среднесрочного планирования социально-экономического развития РФ. Это, собственно, и произошло со многими федеральными целевыми программами социально-экономического развития. В лучшем случае подобные документы могут быть инструментами прогнозирования. Качество подобных документов будет невысоким из-за того, что ответственные исполнители будут формулировать мероприятия в форме, максимально освобождающей их от ответственности в случае невыполнения мероприятий. Во-вторых, такие программы не могут стать основополагающими инструментами реализации программно-целевого бюджетирования. Поставив программу в зависимость от каким-то образом формируемого бюджета, мы подчиняем цели развития целям финансового регулирования. В то же время из-за неразвитости рынка корпоративного долга и фондового рынка возможности маневра финансового регулятора весьма ограничены.

Отсутствие гарантии федерального финансирования на плановый период ставит под сомнение и само определение государственных программ как включающих федеральные целевые программы, реализуемые в соответствующей сфере социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности РФ, и подпрограммы, представляющие собой взаимоувязанные по целям, срокам и ресурсам мероприятия.

Более того, тогда информация по финансовому обеспечению реализации государственной программы за счет средств федерального бюджета (с расшифровкой по главным распорядителям средств федерального бюджета, федеральным целевым программам, основным мероприятиям подпрограмм, а также по годам реализации государственной программы) будет также представлять собой аналитический или прогнозный документ.

Безусловно, при среднесрочном планировании приоритет отдается проектам, реализуемым, как минимум, в течение всего горизонта планирования. Проекты, имеющие меньший срок реализации, должны быть объединены в отдельные мероприятия и расшифровываться в оперативных планах. Соответственно, в слу-

чае заключения долгосрочных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд должны указываться предельные объемы средств федерального бюджета на исполнение долгосрочных государственных контрактов в целях реализации основных мероприятий государственной программы. Но в случаях несвоевременного или неполного поступления федерального финансирования может резко измениться стоимость мероприятия (например, из-за необходимости консервации объектов при приостановке реализации мероприятия).

В случае разработки новой государственной программы предусмотрена разработка проекта плана реализации государственной программы и детального плана-графика реализации государственной программы. Но детальный план-график представляется возможным составить только при условии наличия не менее детального плана финансирования мероприятий программы. Поэтому, вероятно, целесообразно составлять ориентировочный план-график, который подлежит уточнению после утверждения соответствующих бюджетных директивных документов. Скорее всего, это будет план-график сроком на один год. На последующий период, очевидно, останется ориентировочный план-график. Учитывая то, что осуществляется переход на 3-летнее бюджетное планирование, было бы целесообразно использовать скользящий принцип планирования, имея в виду, что 3-й год будет 1-м годом нового периода 3-летнего бюджета. Соответственно, необходимо предусматривать корректировку программ, как минимум, 1 раз в 3 года.

Согласно п. 16.1. Методики необходимо представить характеристику текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития РФ, основные показатели и анализ социальных, финансово-экономических и прочих рисков реализации государственной программы. Считаем, что в этом случае характеристика финансовых рисков должна включать описание рисков, приведенное в долгосрочной бюджетной стратегии. Только в этом случае станет возможно как отследить возникновение риска, так и организовать одновременную корректировку программ с целью элиминирования рисков. Практика регионального страте-

гического планирования показывает, что разногласия в понимании рисков развития регионов привели к практически полному отсутствию их элиминирования.

В приложении к программе Методика предписывает провести оценку степени влияния выделения дополнительных объемов финансирования на показатели (индикаторы) государственной программы (подпрограммы), в т.ч. сроки и ожидаемые непосредственные результаты реализации ведомственных целевых программ, а также основные мероприятия подпрограмм. Вероятно, было бы целесообразным провести оценку отсутствия выделения плановых объемов финансирования, что случается гораздо чаще, чем выделение дополнительных объемов. При этом следует отдельно рассматривать вариант критичного снижения выделения ресурсов федерального бюджета для реализации мероприятия. В таком случае необходимо предусмотреть регламент оперативной корректировки государственной программы.

Отдельно рассмотрим типы бюджетного финансирования государственных программ.

Полагаем, что исключительно редко может возникнуть ситуация с финансированием обеспечения выполнения функций государственными органами, государственными казенными учреждениями, подведомственными главным распорядителям средств федерального бюджета. В то же время финансирование выполнения функций пора переводить на финансирование стандартизированного пакета государственных услуг. Вероятно, в системе государственного управления подобные услуги в большой степени будут типовыми, что может дать определенные возможности маневра между исполнителями.

Риск не предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением государственных учреждений) по каждой субсидии или группе субсидий, если речь идет о компенсации ставки кредита коммерческих банков, на данный момент весьма несущественен. Более того, из опыта разработки государственных программ известно, что частные корпорации отказываются от такого варианта партнерства с государством при разработке мероприятий государственных программ. Полагаем, что с течением времени субси-

дирование процентной ставки кредитов коммерческих банков будет заменено на частичное кредитование или инвестирование проектов из федерального бюджета (может быть, с созданием бюджета развития). В таком случае элиминирование финансового риска может заключаться в организации эмиссии целевого государственного займа. Можно также рассмотреть вариант организации эмиссии корпоративных облигаций, гарантированных государством. При этом между корпорацией и государством может быть заключен регрессивный договор о возможности конвертации облигаций в акции корпорации.

Риск государственного недофинансирования исполнения публичных нормативных обязательств (или группы обязательств), существенен лишь для обязательств, отвечающих наиболее крупным потребностям населения (образование, здравоохранение и т.п.). Финансирование таких обязательств должно быть в максимальной степени защищено. В то же время уже давно говорится о переходе к выполнению государственных услуг, исходя не из возможности их реализации, а из потребности конечных пользователей. Соответственно, в случае возникновения риска недофинансирования публичных обязательств ответственный исполнитель государственной программы должен иметь право перемещения ресурсов на исполнение обязательств, отвечающих потребностям населения.

Риск уменьшения объемов государственного финансирования предоставления межбюджетных трансфертов (по каждому межбюджетному трансферту) наиболее существенен при организации финансирования создания объектов инфраструктуры. Прекращение строительства таких объектов критично для реализации взаимосвязанных с данной инфраструктурой коммерческих проектов. В таких случаях представляется возможным элиминировать риск по стеллажной модели. А именно, государство для обеспечения непрерывности финансирования создания инфраструктурных объектов должно привлечь кредит коммерческих банков. В то же время параллельно должна производиться эмиссия государственных облигаций (для полного или частичного погашения привлеченного кредита). В случае высокого кредитного рейтинга подряд-

чика объекта (типа ОАО «РЖД») возможен вариант организации эмиссии корпоративных облигаций под государственные гарантии.

Риск государственного недофинансирования осуществления взносов в уставные капиталы открытых акционерных обществ (по каждому взносу или группе взносов), как показывает практика деятельности Инвестиционного фонда РФ, имеет весьма специфичный характер. Прежде всего, это связано с неопределенностью дальнейшей судьбы пакета акций, принадлежащего государству. Существование подобного риска в свое время привело к отказу ряда частных инвесторов от реализации проектов по принципу 25/75. Практика андеррайтинга подобных пакетов показывает, что пока государство не ставит во главу угла привлечение таким образом корпоративных инвесторов. В то же время существует практика, когда государство фактически не имеет целей управления государственным пакетом акций (даже в случае владения контрольным пакетом). Вероятно, такие риски будут склонны принимать государственные корпорации (в т.ч. и для реализации конвертации кредитов, ранее выданных государством). Соответственно, и элиминирование такого риска также может осуществляться по стеллажной модели. А именно, в случае недофинансирования государством вложений в уставные капиталы открытых акционерных обществ корпорация привлекает кредит коммерческих банков под гарантии государства. Впоследствии государство осуществляет вклад в уставный капитал корпорации на сумму кредита. При этом не исключается и вариант публичного андеррайтинга дополнительной эмиссии акций. При успешности размещения акций возможно в дальнейшем вернуться к анализу необходимости сохранения обязательств государства по вложению в уставный капитал корпорации. Например, ряд подконтрольных государству банков для доступа к «длинным» деньгам вполне могли бы продать 10-процентные пакеты акций

иностранным пенсионным фондам и, соответственно, принять на себя риск допуска инвестора к управлению банком.

На наш взгляд, положение Методики о том, что параметры финансового обеспечения реализации государственной программы подлежат приведению в соответствие с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 2 месяцев со дня вступления его в силу, требует существенной корректировки. Полагаем, что для реального запуска механизма программно-целевого бюджетирования необходимо за 2–3 месяца до формирования федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период провести анализ и корректировку выполнения показателей всего комплекса государственных программ. Результат анализа комплекса программ, выраженный в логике изменения целей и показателей, должен передаваться в Министерство финансов РФ для осуществления первой итерации учета бюджетных ограничений. Таким образом, вначале, хоть формально, удастся запустить процесс программно-целевого бюджетирования. Разумеется, каждый субъект, вносящий бюджетное ограничение, должен нести персональную ответственность не только за его внесение, но и за последующее несоответствие данного ограничения текущей ситуации, т.е. за недостижение целей программы, исходя из предположений об отсутствии необходимых финансовых ресурсов при их последующем фактическом наличии.

После первой итерации логичным будет осуществление уточнения и иных основных параметров государственной программы, в т.ч. индикаторов (показателей) государственной программы и входящих в ее состав подпрограмм и федеральных целевых программ, а также ожидаемых результатов. Но и в данном случае считаем целесообразным проведение сводного анализа всего комплекса программ для сохранения целостности управления раз-
витием РФ.