

УДК 336.144

Ключевые слова:

государственные финансы, текущие расходы, капитальные расходы, капитальный бюджет, бюджет развития, государственные инвестиции, капитальные активы, раздельное бюджетирование

О. В. Богачева, к. э. н.,

руководитель Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института, вед. науч. сотр. Института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН (e-mail: bogacheva@nifi.ru)

Проблема раздельного бюджетирования текущих и инвестиционных расходов: международная практика

Специфика государственных капитальных расходов, которая выражается в потенциальной возможности самофинансирования и перекладывания расходов на будущие поколения (компенсация затрат за счет будущих доходов от использования государственных активов), а также в необходимости использования особых инструментов и процедур анализа и оценки инвестиционных проектов, обуславливает не угасающий в экономической литературе интерес к вопросам раздельного бюджетирования текущих и капитальных расходов.

Если к настоящему времени в большинстве высокоразвитых стран завершился процесс интеграции текущих и капитальных бюджетов в единый бюджет, а специфика капитальных расходов учитывается посредством четкого постатейного разделения в программном бюджете капитальных и текущих расходов и совершенствования инструментов планирования и учета инвестиционных ресурсов, то во многих развивающихся странах продолжают использоваться раздельное бюджетирование и капитальные бюджеты.

В современной России капитальный бюджет, называемый бюджетом развития, был создан Федеральным законом «О Федеральном бюджете на 1998 год» от 26 марта 1998 года № 42-ФЗ в целях повышения инвестиционной активности в стране и функционировал в 1998–2000 гг.¹

Средства фонда предполагалось использовать для осуществления инвестиционно-строительной деятельности по отдельным направлениям и предоставления участникам этой деятельности необходимых для получения кредитов гарантий. Как отмечал российский

¹ Правовые и организационные основы формирования и расходования средств бюджета развития были установлены Федеральным законом «О бюджете развития Российской Федерации» от 26 ноября 1998 года № 181-ФЗ, который утратил силу с 1 января 2005 г. в связи с принятием ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

специалист М. В. Слипенчук, бюджет развития не оказал заметного влияния на экономический рост в стране. Его средства использовались правительством не по назначению. По всей видимости, именно этот факт и повлиял на решение ликвидировать этот бюджетный фонд².

В последующие несколько лет предпринимались новые попытки создания фонда развития, но они были отвергнуты Минфином России как не соответствующие современным принципам управления общественными финансами и способные привести к дезорганизации бюджетного процесса и ряду политических проблем.

В то же время за прошедшие годы не были решены проблемы недостаточной координации и согласованности бюджетного планирования текущих и капитальных расходов. В основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов отмечается необходимость доработки порядка принятия решений, определяющих состав и объем бюджетных расходов, что предполагает:

- единство методологических подходов к планированию текущих и капитальных расходов, отказ от особого (обособленного) подхода к планированию инвестиционных расходов;

- совместное рассмотрение на стадии планирования инвестиционных и последующих связанных с ними текущих и эксплуатационных расходов.

В российской литературе большое внимание уделяется проблемам государственной инвестиционной деятельности, в т. ч. международной практике применения государственных инструментов финансирования инвестиционных проектов³. Настоящая статья акцентирует внимание на международной практике решения проблем интеграции процессов планирования и исполнения бюджетных текущих и капитальных расходов.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КАПИТАЛЬНЫХ И ТЕКУЩИХ РАСХОДОВ

В бюджетной практике различных стран по-разному определяются капитальные и текущие расходы, а граница между ними проводится достаточно произвольно. Обычно капитальные расходы определяются как расходы на материальные активы со сроком использования более одного года (соответствие критерию продолжительного срока функционирования). В некоторых странах для определения капитальных расходов важным также является соответствие материальных активов критерию использования для производства государственных товаров и услуг. Оба критерия используются для определения капитальных расходов в Канаде, Эстонии, Италии, Новой Зеландии, Словакии, ЮАР и Великобритании⁴.

В капитальные расходы могут включаться расходы на улучшение и восстановление капитальных активов, продляющие их срок использования. Иногда термин «капитальные расходы» подменяется терминами «инвестиционные расходы» или «расходы на развитие», в которые могут включаться как расходы на материальные активы, так и другие виды расходов (например, расходы на образование и науку), что приводит к невозможности проведения границы между инвестиционными и не инвестиционными расходами, особенно

² Слипенчук М. В. Роль бюджета развития РФ в государственном инвестировании // Российское предпринимательство. 2003. № 5 (41), № 6 (42).

³ См., например, Литвяков С. С. Развитие инструментов финансирования проектов ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4; Гольшев Г. А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 1; Богачева О. В., Бычков Д. Г. Целевые поступления бюджета в хозяйственной деятельности государства: зарубежная практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1.

⁴ Burger Ph., Hawkesworth I. Capital Budgeting and Procurement Practices. 6th Annual Meeting of Senior PPP Officials / OECD Conference Centre. Paris. 15–16 April 2013. P. 14.

если в ежегодном бюджетном процессе инвестиционные расходы пользуются особым бюджетным статусом.

Под текущими расходами понимаются расходы на приобретение активов, потребляемых в течение одного года. Иногда небольшие расходы (например, до \$10 тыс.) на активы с полезным сроком использования более одного года относятся к текущим расходам⁵.

Необходимость четкого разделения расходов в бюджете на капитальные и текущие обусловлена внедрением бюджетирования, ориентированного на результат, и политикой установления приоритетов расходов, в т. ч. по капитальным расходам, а также спецификой капитальных расходов, требующих использования особых методов и процедур отбора, анализа и оценки проектов, проведения государственных закупок, управления капитальными активами.

В то же время задачи эффективного бюджетного планирования и необходимость оценивать капитальные и текущие затраты по каждому инвестиционному проекту требуют нераздельного планирования текущих и капитальных расходов.

ГИПОТЕТИЧЕСКИЙ КАПИТАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

Анализ опыта применения капитального бюджета в различных странах, а также предположение о возможных его доходах и расходах позволили эксперту Всемирного банка А. Премчанду представить структуру гипотетического капитального бюджета (табл. 1).

Таблица 1

Иллюстративный пример структуры капитального бюджета

Доходы	Расходы
1. Доходы от налогов на наследство и имущество, целевые доходы, распределяемые на финансирование инвестиционных проектов 2. Положительное сальдо баланса по текущим расходам 3. Доходы от заимствований: — внутренних; — при управлении государством трасовыми и каптивными счетами; — внешних. 4. Погашение ссуд 5. Амортизационные отчисления 6. Продажа имущества: — обычная; — доходы от приватизации. 7. Капитальные гранты	1. Расходы на существующие объекты: — расходы на здания, оборудование; — финансовые активы. 2. Расходы на новые объекты: — расходы на здания, оборудование; — иные расходы. 3. Капитальные трансферты: — другим уровням власти; — государственным предприятиям. 4. Погашение ссуд

Источник: Premchand A., Shah A. (ed.). *Budgeting and Budgetary Institutions* / Washington: The World Bank, 2007. P. 94.

Доходами гипотетического капитального бюджета могут быть как привлеченные на эти цели заимствования, так и целевые доходы (налоги на наследство и имущество, на добычу природных ресурсов, включая нефть), капитальные гранты, превышение поступлений над текущими расходами, доходы от продажи имущества. При переходе к методу начисления в бюджетном учете амортизационные отчисления могут стать существенным источником поступлений в капитальный бюджет.

Основными статьями расходов капитального бюджета являются приобретение и создание новых активов, капитальные трансферты, оплата долговых обязательств.

⁵ Jacobs D. F. *Capital Expenditures and the Budget. Public Financial Management. Technical Guidance. Note № 81 / Fiscal Affairs Department. April 2009. P. 2–3.*

ЭВОЛЮЦИЯ ПРИМЕНЕНИЯ РАЗДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И КАПИТАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ

Во многих странах в разные периоды развития и по разным причинам применялось раздельное бюджетирование по текущим и капитальным расходам. В целом можно выделить следующие этапы использования данного метода.

В конце 30-х годов в скандинавских странах активно создавались капитальные бюджеты, которые использовались в целях восстановления экономики после Великой депрессии. Капитальные бюджеты, основным источником которых были государственные заимствования, позволяли использовать золотое правило, согласно которому государственные заимствования не должны использоваться на текущие расходы. Таким образом, раздельное бюджетирование в некотором смысле гарантировало неиспользование государственных заимствований на текущие расходы. Капитальные бюджеты в этих странах (в частности, в Швеции, Нидерландах) просуществовали до второй половины 70-х годов XX века, и время от времени под давлением сторонников увеличения государственных инвестиций в них снова поднимаются вопросы введения капитального бюджета.

В конце 30-х годов XX века в Индии использовалось раздельное бюджетирование по текущим и капитальным расходам в целях искусственного сокращения дефицита сальдо по текущим статьям, наличие которого приводилось как аргумент для увеличения государственных заимствований.

В 60-е годы проявилась новая волна использования капитальных бюджетов. Она была связана с осуществлением крупных инвестиционных проектов и внедрением в инвестиционную деятельность методологии проектного подхода (новые методы оценки и финансового планирования проектов). Расходная часть капитальных бюджетов стала формироваться из инвестиционных проектов. В некоторых странах капитальные бюджеты были названы бюджетами развития.

В этот период интерес к раздельному бюджетированию проявился в США. Однако идея не была материализована. Концепция капитального бюджета была изучена комиссией при президенте, которая пришла к выводу, что создание капитального бюджета приведет к росту расходов на строительство в ущерб текущим бюджетным расходам. Вместо капитальных бюджетов комиссия рекомендовала переход к методу начисления и системе счетов (счета по текущим операциям и инвестиционным счетам), которые в последующие годы были внедрены.

В 70–80-е годы прошлого века интерес в мире к использованию раздельного бюджетирования существенно ослабел, что было связано с осознанием того, что кредитоспособность властей в большей мере зависит от макроэкономического положения страны, чем от состояния баланса государственных активов и обязательств. Капитальные бюджеты перестали рассматриваться как механизмы долгового финансирования инвестиционных программ.

Новый взгляд на раздельное бюджетирование текущих и капитальных расходов в странах ОЭСР возник в конце 80-х — начале 90-х годов и был связан с переходом к программному бюджету и новым методам учета (метод начисления). Внедрение программного формата бюджета в большинстве стран поставило точку в дискуссии о раздельном планировании текущих и капитальных расходов. В то же время в рамках программ стало осуществляться отчетливое деление постатейных расходов на текущие и капитальные расходы.

В странах, внедривших метод начисления в систему бюджетного учета (Австралия, Чили, Новая Зеландия), органы исполнительной власти четко ощутили различия в системе учета текущих и капитальных расходов. С 2000/01 финансового года в Великобритании

были введены так называемые ресурсные счета (фактически отдельные бюджеты текущих и капитальных расходов), которыми распоряжаются департаменты (отраслевые министерства) в течение финансового года. При этом капитальный бюджет был защищен запретом на перемещение средств в бюджет текущих расходов. Капитальные бюджеты, включающие крупные инвестиционные программы (прежде всего в здравоохранении и на транспорте), получили право на более продолжительные горизонты планирования и реализации (более трех лет), чем текущие бюджеты. Была введена подготовка департаментами трехлетних инвестиционных стратегий⁶.

В США были внедрены счета по текущим и капитальным операциям. Учет затрат по капитальным счетам осуществляется по методу начисления. Информация о капитальных активах используется в аналитических целях. В некоторых странах капитальные счета ведутся без учета амортизационных отчислений (на основе модифицированного метода начисления).

В некоторых странах инвестиционные счета обрели отдельные черты капитальных бюджетов (Япония, Республика Корея). В частности, в Японии реализуется Программа инвестиций и государственных займов как один из главных инструментов оживления экономики⁷.

В целом к настоящему времени в различных странах сложилось три основных варианта бюджетирования капитальных расходов (см. табл. 2), два из которых характеризуются крайними случаями — полное отсутствие различий между капитальными и текущими расходами (Южная Корея, Нидерланды, Норвегия, Швеция) и использование отдельных бюджетов (Мексика и Великобритания). В 17 странах придерживаются четкого разделения расходов на текущие и капитальные расходы в рамках единого бюджета.

Таблица 2

Подходы к бюджетированию капитальных расходов в разных странах

Подход к бюджетированию капитальных расходов	Страны
1. Отсутствие различий между капитальными и текущими расходами	Республика Корея, Нидерланды, Норвегия, Швеция
2. Четкое различие между капитальными и текущими расходами в рамках единого бюджета	Австралия, Австрия, Бразилия, Канада, Чехия, Эстония, Финляндия, Германия, Венгрия, Италия, Япония, Люксембург, Новая Зеландия, Словакия, ЮАР, Испания, Швейцария
3. Отдельные бюджеты для капитальных и текущих расходов	Мексика, Великобритания

Источник: составлено по Burger Ph., Hawkesworth I. *Capital Budgeting and Procurement Practices. 6th Annual Meeting of Senior PPP Official / OECD Conference Centre, Paris. 15-16 April 2013. P. 16.*

АРГУМЕНТЫ «ЗА» И «ПРОТИВ» РАЗДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ КАПИТАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Устойчивость и распространенность идеи отдельного бюджетного планирования и исполнения капитальных и текущих расходов основывается прежде всего на предположении, что отдельные бюджеты способствуют более жесткой бюджетной дисциплине (применению золотого правила, согласно которому заемные средства используются только для финансирования капитальных расходов) и акценту в государственной политике

⁶ Toigo P., Woods R. *Public Investment in the United Kingdom / OECD Journal on Budgeting. 2006. Vol. 6. № 4. P. 80.*

⁷ *Summary of the Fiscal Loan Fund. Management Report for FY 2014 / Financial Bureau, Ministry of Finance (http://www.mof.go.jp/english/filp/management_report/mr2014.pdf).*

на развитие хозяйственной инфраструктуры (в противовес вытесняющему влиянию текущих расходов)⁸.

Кроме того, идеи раздельного функционирования бюджетов капитальных и текущих расходов поддерживаются следующими аргументами. Капитальный бюджет:

- способствует сбалансированному подходу между созданием активов и поддержанием их в эксплуатации;
- способствует распределению затрат на основные активы на весь период использования этих активов;
- позволяет четко отделить капитальные расходы от текущих;
- способствует введению метода начислений в полном соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета;
- использует долговое финансирование, которое способствует снижению налогового бремени в экономике;
- способствует созданию социально-экономической инфраструктуры в соответствии с целями правительства;
- способствует применению методологии проектного подхода;
- способствует применению оценки рисков и введению оценки чистых активов.

В то же время, как показывает практика, все эти позитивные результаты, с которыми связывают применение капитального бюджета, могут быть достигнуты и без применения раздельного бюджетного планирования и исполнения капитальных и текущих расходов, в частности, на основе введения жестких бюджетных правил (установление золотого правила законом, введение ограничений на государственный долг, бюджетный дефицит и государственные заимствования, установление потолков расходов), среднесрочного бюджетного планирования и новых программных инструментов и методов учета и отчетности.

К настоящему времени в большинстве стран ОЭСР фактически завершилась интеграция текущих и капитальных бюджетов⁹. Она стала результатом многолетних бюджетных реформ и осознания того, что:

- во-первых, различия между текущими и капитальными расходами носят неотчетливый и часто произвольный характер (формирование капитального бюджета способствует искусственному раздуванию расходов в связи с произвольным включением в него статей расходов, которые не относятся к капитальным);
- во-вторых, более эффективные решения по перераспределению бюджетных средств принимаются в рамках единого бюджета, формируемого на среднесрочный период (капитальный бюджет акцентирует внимание общества на строительстве объектов в ущерб обеспечения текущих государственных потребностей, не учитывает будущие текущие расходы, связанные с введением инфраструктурных объектов в действие);
- в-третьих, в целях эффективного управления инвестиционными ресурсами и материальными активами необходимо совершенствовать методы учета и управления ресурсами (внедрение стратегий развития, инвестиционных программ, учета по начислению, методов проектного финансирования и т. д.), что не требует создания капитального фонда;

⁸ Практика американских штатов в 60-е годы показала, что в штатах, использующих отдельные капитальные бюджеты, капитальные расходы существенно выше, чем в штатах, в которых не было раздельного бюджетирования. См.: Burger Ph., Hawkesworth I. *Capital Budgeting and Procurement Practices. 6th Annual Meeting of Senior PPP Officials / OECD Conference Centre. Paris. 15–16 April 2013. P. 17.*

⁹ В развивающихся странах продолжается практика применения капитальных фондов (в частности, в Китае и Индии). В Китае капитальный фонд формируется Национальной комиссией по развитию и реформам (в прошлом Государственная комиссия по планированию) фактически без согласования с Министерством финансов. См.: *Budget Reform in China by Christine Wong // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7. № 1. P. 14.*

— в-четвертых, формирование оптимального соотношения между текущими и капитальными расходами в конечном счете зависит не от применения отдельного бюджетирования, а от качества бюджетного и макроэкономического планирования и прогнозирования, а также от уровня профессионализма управляющих государственными финансами.

Таким образом, в странах, имеющих высокую степень интеграции текущих и капитальных расходов, бюджетная система качественно отличается от стран, использующих отдельное бюджетирование. Она характеризуется:

1. единым бюджетным процессом и единым ежегодным законом о бюджете (для текущих и капитальных расходов);
2. четко установленными неразделенными полномочиями по планированию и исполнению бюджетных расходов (как текущих, так и капитальных) в рамках отраслевых ведомств;
3. созданием эффективной системы оценки, планирования и реализации инвестиций;
4. единой формой представления бюджета, высоким уровнем бюджетной классификации и учетной системы;
5. эффективной системой управления ресурсами в рамках отраслевых министерств.

Библиография

1. Федеральный закон «О бюджете развития Российской Федерации» № 181-ФЗ от 26 ноября 1998 г. (утратил силу с 1 января 2005 г. в связи с принятием ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ) [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21095/.
2. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165592/.
3. Богачева О. В., Бычков Д. Г. Целевые поступления бюджета в хозяйственной деятельности государства: зарубежная практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1.
4. Голышев Г. А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 1.
5. Литвяков С. С. Развитие инструментов финансирования проектов ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.
6. Слипечук М. В. Роль бюджета развития РФ в государственном инвестировании // Российское предпринимательство. 2003. № 5, № 6.
7. Budget Reform in China by Christine Wong // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7. № 1.
8. Burger Ph., Hawkesworth I. Capital Budgeting and Procurement Practices. 6th Annual Meeting of Senior PPP Officials / OECD Conference Centre. Paris. 15–16 April 2013.
9. Jacobs D. F. Capital Expenditures and the Budget. Public Financial Management. Technical Guidance. Note № 81 / Washington D.C.: International Monetary Fund, April 2009.
10. Jacobs D. F. A Review of Capital Budgeting Practices / IMF Working Paper. WP/08/160.
11. Premchand A., Shah A. (ed.). Budgeting and Budgetary Institutions / Washington: The World Bank, 2007.
12. Toigo P., Woods R. Public Investment in the United Kingdom // OECD Journal on Budgeting. 2006. Vol. 6. № 4.
13. Webber D. Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7. № 2.
14. Summary of the Fiscal Loan Fund. Management Report for FY 2014 [Электронный ресурс] / Financial Bureau, Ministry of Finance. 2015. Режим доступа: http://www.mof.go.jp/english/filp/management_report/mr2014.pdf.