

НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

DIRECTIONS FOR INCREASING STABILITY OF BUDGETS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

E. Safronova

Summary. The article provides an overview of the key areas for increasing the financial sustainability of the budgets of the constituent entities of the Russian Federation, as well as a brief overview of the problems associated with balancing regional budgets. The instruments of fiscal policy that promote sustainable development at the regional level are considered, which, in particular, include the development of long-term budget planning and forecasting, the development of the mechanism of «budget rules» for the constituent entities of the Russian Federation, minimizing budget risks and improving the system for assessing the debt sustainability of regions.

Keywords: financial stability, budget sustainability, budgets of the constituent entities of the Russian Federation, debt financing, long-term budget planning, budget rules, assessment of debt sustainability.

Вопросы применения спектра инструментов бюджетной политики в целях устойчивого развития являются актуальными для многих стран. С одной стороны, привлечение долгового финансирования предоставляет широкие возможности для повышения уровня инвестиционной активности, а также играет важную роль при решении социально-экономических задач, стоящих перед органами государственной власти и органами местного самоуправления. Но в то же время, долговое финансирование неразрывно связано с повышением кредитных рисков и, как следствие, возможного дефолта. В связи с данными обстоятельствами, вопросы, связанные с эффективным применением бюджетных инструментов, всегда носят особенно актуальный и дискуссионный характер при обсуждении их как отечественными, так и зарубежными специалистами.

В связи с постоянным ростом государственного долга в течение последних десятилетий, вопросы разработки и совершенствования инструментов долговой политики остаются открытыми.

Стоит отметить, что верхние пределы государственного внутреннего долга бюджетов субъектов Россий-

Сафронова Елена Сергеевна
К.э.н., старший преподаватель,
Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации
essafronova@fa.ru

Аннотация. Статья представляет собой обзор ключевых направлений повышения финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, а также краткий обзор проблем, связанных со сбалансированностью региональных бюджетов. Рассмотрены инструменты бюджетной политики, способствующие устойчивому развитию на региональном уровне, к которым, в частности, относятся развитие долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования, развитие механизма «бюджетных правил» для субъектов Российской Федерации, минимизация бюджетных рисков и совершенствование системы оценки долговой устойчивости регионов.

Ключевые слова: финансовая устойчивость, устойчивость бюджетов, бюджеты субъектов Российской Федерации, долговое финансирование, долгосрочное бюджетное планирование, бюджетные правила, оценка долговой устойчивости.

ской Федерации регламентируются Бюджетным кодексом Российской Федерации [1], однако в этой практике не учтена дифференциация показателей социально-экономического развития. В связи с этим обоснование предельных значений показателей долговой нагрузки бюджетной системы регионов на основе систематизации и обработки статистических данных по субъектам РФ с использованием методов классификации представляется интересной, перспективной и актуальной задачей [2].

Национальные цели развития Российской Федерации тесно взаимосвязаны с вопросами применения эффективных инструментов бюджетной политики субъектов Российской Федерации.

Повышение эффективности управления государственным долгом субъектов Российской Федерации также способствует повышению устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, приводит к достижению структурной сбалансированности и устойчивости экономики (Рисунок 1).

Для рассмотрения применяемых в настоящее время и перспективных инструментов, способствующих прове-

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.



Рис. 1.

дению более эффективной долговой политики на региональном уровне, необходимо, в первую очередь, оценить текущую ситуацию и проанализировать проблемы сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Анализ состава и структуры за последние 10 лет позволил выделить следующую тенденцию — при наличии около 6–8 регионов-доноров, остальные регионы ежегодно находятся между достаточными и дотационными. Таким образом, это обуславливает необходимость перераспределения финансовых ресурсов федеральным центром.

Перечень субъектов РФ, не являющихся в 2023 году получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, утвержден Приказом Минфина от 11 ноября 2022 г. № 497[3]. В 2023 году в список вошли 23 субъекта Российской Федерации, ровно столько

же, сколько было и в 2022 году. Однако состав перечня регионов-доноров в 2023 году претерпел изменения. В частности, место Пермского края в списке заняла Челябинская область. Стоит отметить, что многие территории из этого списка занимают ведущие позиции в рейтинге регионов по качеству жизни. Остальные субъекты РФ, соответственно, получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2023 году.

Для более глубокого анализа целесообразно, в частности, рассмотреть динамику объема государственного долга регионов, структуру государственного долга субъектов Российской Федерации, динамику показателей консолидированных бюджетов субъектов РФ, доходы и расходы консолидированных бюджетов без учета субвенций, а также динамику межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

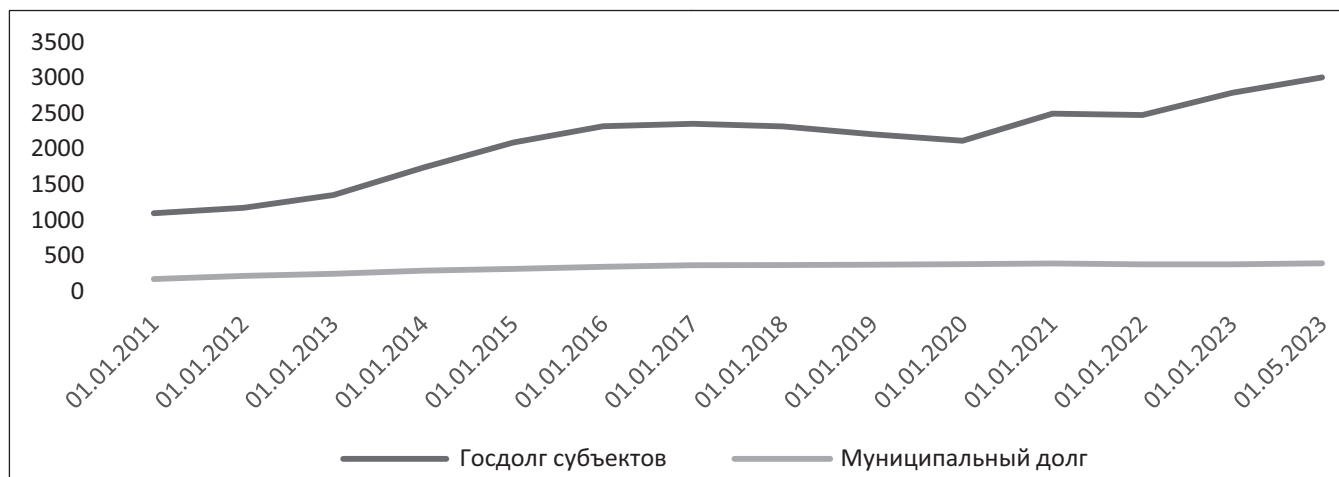


Рис. 2. Динамика государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, млрд рублей
 Источник: составлено автором на основе https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/external/structure/

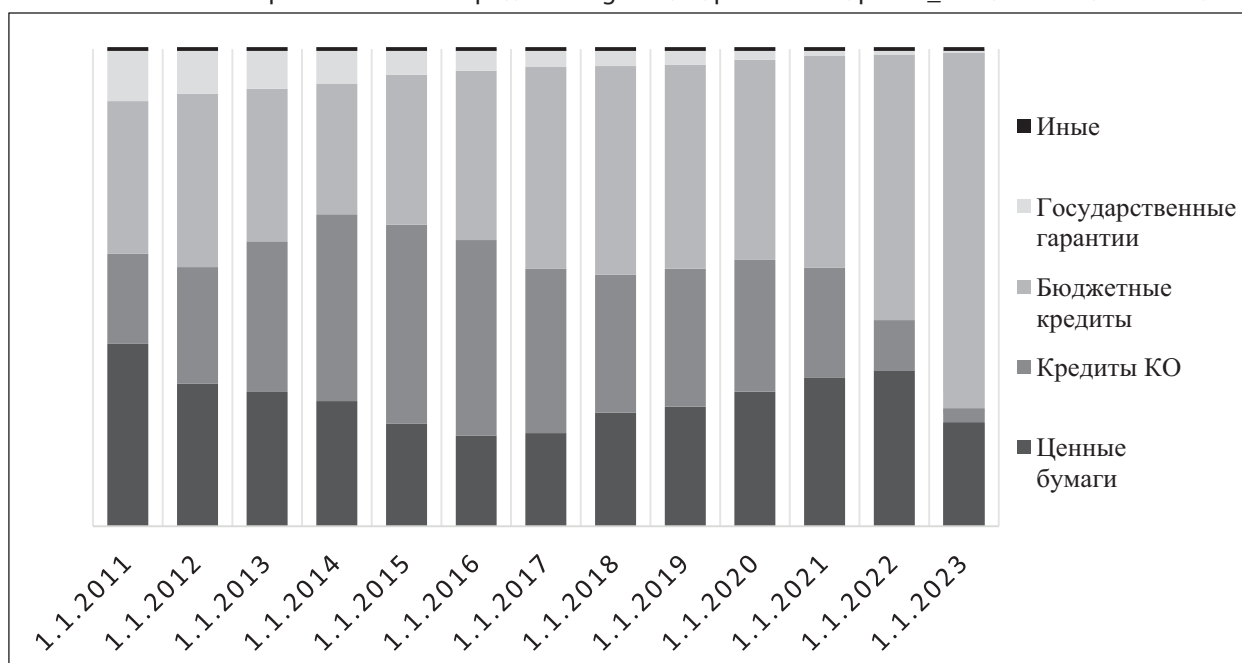


Рис. 3. Структура внутреннего государственного долга субъектов РФ, 2011–2023

Практически трехкратный рост долговых обязательств субъектов РФ (Рисунок 2), особенно в современных условиях, существенно повышает актуальность прогнозирования перспективных условий рефинансирования привлеченных средств, в том числе при реализации различных сценариев.

Кроме того, недостаточная определенность в конкретных объемах межбюджетных трансфертов, особенно в долгосрочной перспективе, незавершенный процесс разграничения полномочий между уровнями публичной власти, также дают основания для скорейшей организации системы оценки и применения бюджетных рисков в бюджетном процессе и стратегическом планировании в целом.

За 2022 год положительная динамика доходов была выявлена у 77 консолидированных бюджетов регионов. Одновременно с этим налоговые и неналоговые доходы бюджетов в 76 субъектах Российской Федерации также имели тенденцию к росту. Данное обстоятельство привело к увеличению агрегированного профицита консолидированных бюджетов регионов до 1,5 трлн рублей.

В то же время нельзя оставлять без внимания рост объема консолидированного долга регионов на 4% по отношению к показателю, полученному в начале года. Это произошло, в первую очередь, за счет получения субъектами бюджетных инфраструктурных кредитов. Тем не менее, в связи с опережающим ростом налоговых и неналоговых доходов, произошло снижение долговой нагрузки.

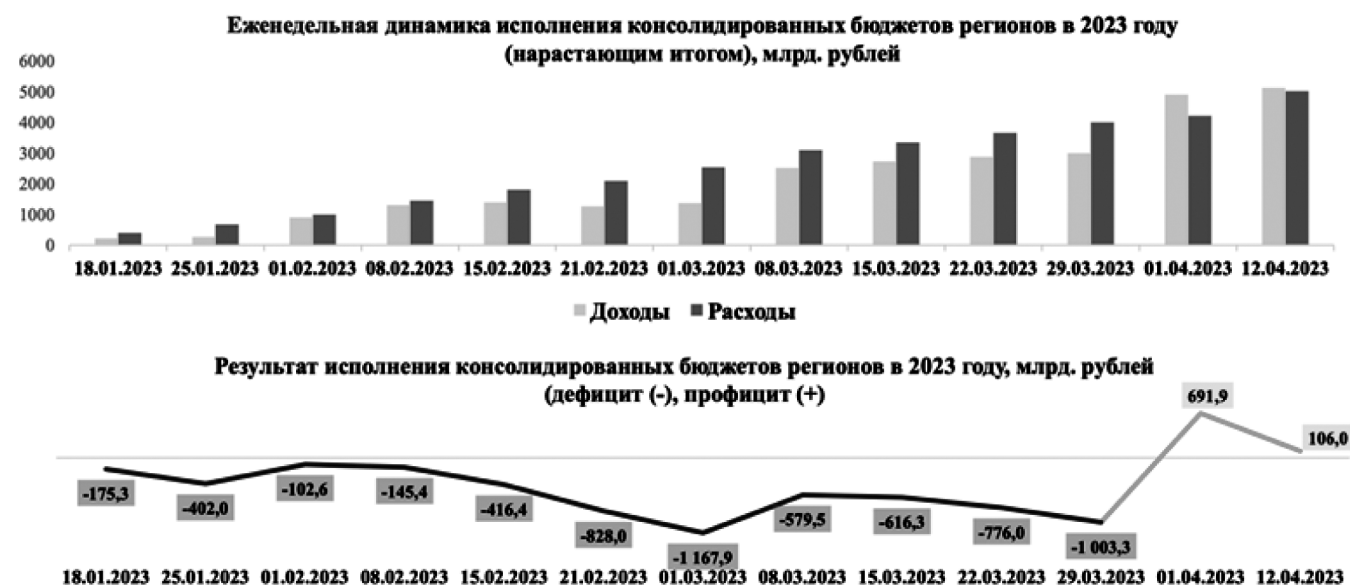


Рис. 4.

Исходя из диаграммы, представленной на Рисунке 3, можно сделать вывод об устойчивой тенденции к наращиванию доли бюджетных кредитов и снижению доли кредитов коммерческих организаций и государственных гарантий в структуре внутреннего государственного долга субъектов Российской Федерации. В общем виде при анализе структуры государственного внутреннего долга субъектов Российской Федерации можно наблюдать сокращение доли банковских кредитов (кредитов кредитных организаций).

Кроме того, стоит также отметить, что в 2023 году отмечается крайне неравномерное поступление доходов при стабильном росте расходов, что отражается на результате исполнения консолидированных бюджетов регионов (Рисунок 4).

На результаты исполнения региональных бюджетов в 2023 году оказывает влияние ряд разнонаправленных факторов:

Продолжение реализации ФП «Инфраструктурное меню», в том числе механизма инфраструктурных бюджетных кредитов. Общий объем средств ИБК на 2021 — 2025 гг. — 1 000 млрд рублей;

Рост объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в 1 квартале 2023 года в 1,5 раза;

Увеличение объема запланированных на 2023 год специальных казначейских кредитов, выдаваемых на 15 лет по ставке 3 %, с 250 до 315 млрд рублей;

Предоставление регионам в 2023 году бюджетных кредитов в объеме до 180 млрд. рублей по ставке 0,1 % до апреля 2024 года для опережающего финансирования капитальных вложений.

К основным рискам при этом стоит отнести отрицательную динамику социально-экономических показателей (в том числе индекса промышленного производства и оборота розничной торговли), а также последствия введения механизма единого налогового счета (ЕНС).

В 2023 году продолжится предоставление инфраструктурных бюджетных кредитов регионам. При этом ранее отобранные проекты пересматриваются, а основные критерии отбора проектов не позволяют увязывать оценку их вклада в повышение конкурентоспособности регионов.

Отдельно стоит отметить, что с 2022 года Правительством РФ предоставлено право регионам вносить изменения в параметры проектов или их замены на новые проекты.

При этом при отборе проектов отсутствуют требования по увязке проектов с:

- достижением декомпозированных на уровень каждого региона показателей национальных целей;
- с функционированием экономических систем регионов в целом.

Кроме того, не установлен вклад реализации механизма ИБК в части иных проектов, реализуемых в сферах транспорта, туризма, ОЭЗ, ТОР и иных сферах, в том числе в региональном разрезе.

Начиная с 2023 года законодательством предусмотрено применение единой субсидии в качестве нового подхода к управлению государственными программами РФ. Механизм единой субсидии устанавливает возможность заключения рамочных соглашений на реализацию

государственных программ РФ в целом, без детализации по каждому элементу. При этом конкретные расходные обязательства, финансируемые из федерального бюджета, определяются субъектом РФ самостоятельно.

Анализ поступлений в консолидированные бюджеты регионов в 2023 году свидетельствует об их неравномерности (Рисунок 5). По итогам первого квартала снижены объемы НДС и налогов на совокупный доход относительно аналогичного периода прошлого года.

В I квартале 2023 года в 1,5 раза вырос объем перечисленных регионам межбюджетных трансфертов* (Рисунок 6). Опережающими темпами осуществлялось кассовое исполнение дотаций (в 2 раза), в том числе

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (на 34,7 %), дотаций на сбалансированность (в 5,9 раза), субсидий (на 62 %).

В 2023 году в структуре налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов сократилась доля НДС, который является основным налоговым доходом местных бюджетов (Рисунок 6). Важным моментом здесь является возможность списания суммы НДС в рамках ЕНП в счет уплаты других обязательных платежей при наличии задолженности у организации по налогам (например, по НДС).

Ежегодно наибольший объем расходов субъектами РФ осуществляется в IV квартале, что объясняется как

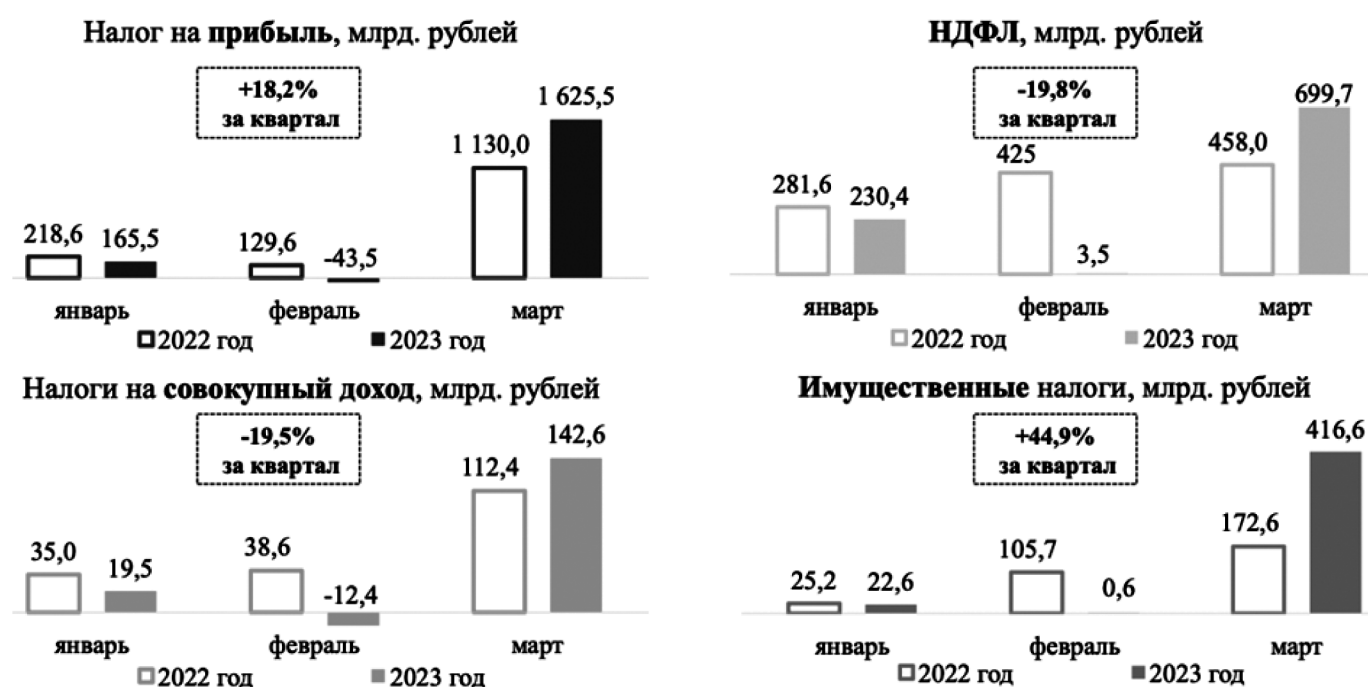
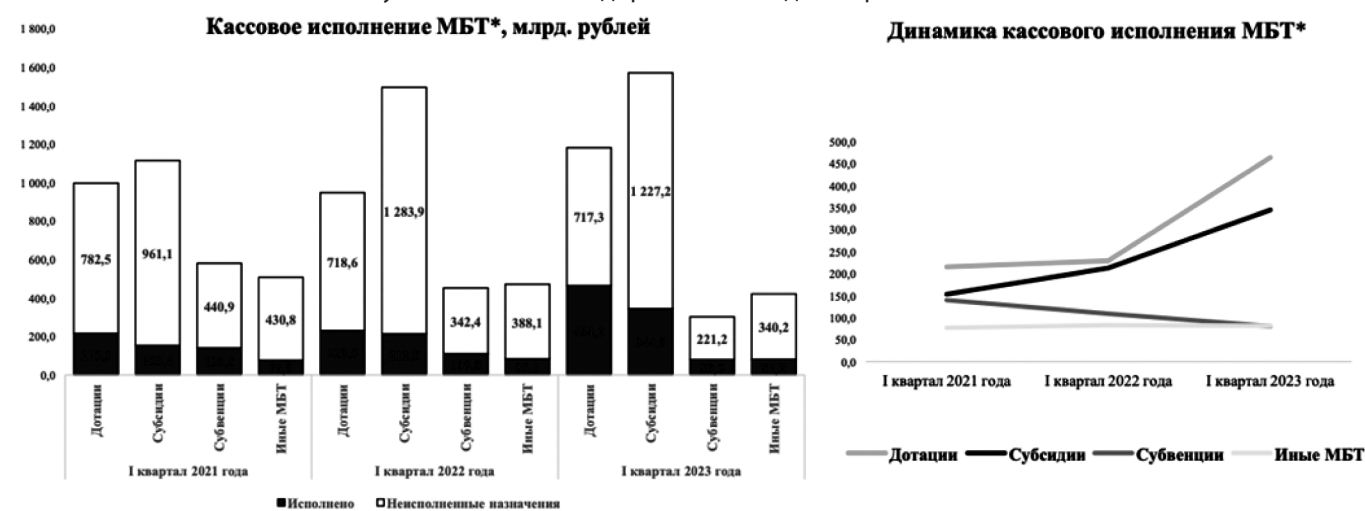


Рис. 5. Поступления в консолидированные бюджеты регионов 2022–2023 гг.



* С учетом новых регионов

Рис. 6. Структура и динамика кассового исполнения межбюджетных трансфертов 2021-2023 гг.

Структура налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов, %

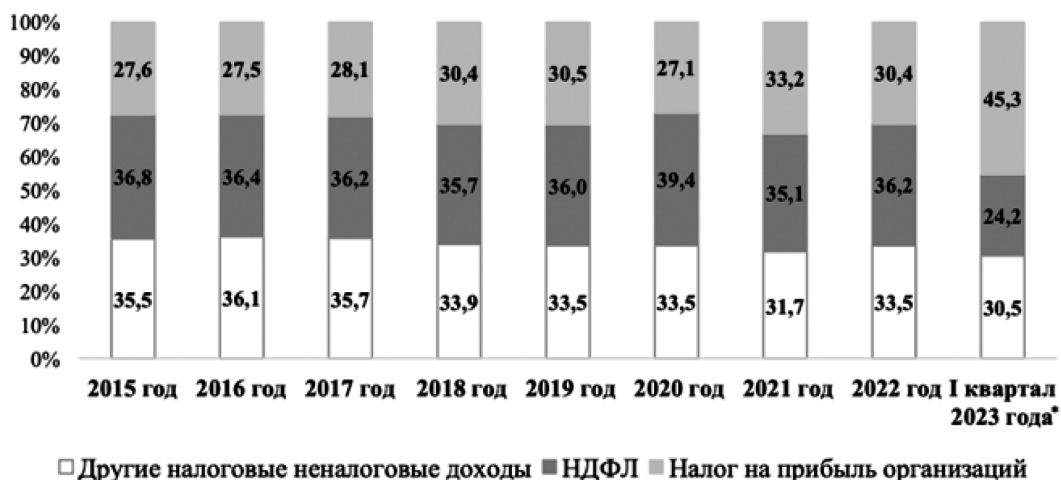


Рис. 7

неравномерным перечислением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета — преимущественно в конце финансового года (в IV квартале 2022 года — 35,7 % годового объема), так и особенностями осуществления капитальных расходов (47,8 %).

В результате существуют риски возникновения кассовых разрывов и, как следствие, значительного дефицита бюджетов по итогам финансового года. Так, в декабре текущего года у регионов могут возникнуть сложности с исполнением бюджетов в случае уплаты ЕНП 28 декабря 2023 года (четверг) (последний рабочий день 2023 года — 29 декабря).

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, целесообразна реализация ряда направлений:

1. Развитие долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования.

Совершенствование нормативного и методического регулирования вопросов содержания бюджетного прогноза и процедур его разработки, а также активизация практической работы по его формированию на региональном уровне являются крайне значимыми направлениями и приобретают особую актуальность в современных условиях. На данном этапе, к основным проблемам при использовании долгосрочных бюджетных прогнозов субъектов Российской Федерации являются отсутствие формализованной методики расчета бюджетных параметров и формальный характер бюджетного прогноза, его низкая роль в качестве стратегического и политического инструмента. Для повышения прозрачности, верифицируемости, достоверности и точности

бюджетных прогнозов необходимо взаимосвязать параметры долгосрочного бюджетного прогноза с параметрами прогноза социально-экономического развития.

Например, если исходить из относительной стабильности основных направлений налоговой, бюджетной, долговой политик, подходов к межбюджетному регулированию, принципов и правил их реализации, но целесообразности ежегодной актуализации соответствующих финансовых показателей, в том числе в связи с изменением прогноза социально-экономического развития, утверждения и итогов реализации бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также активного применения долгосрочных оценок финансовых возможностей субнациональных бюджетов в целях стратегического бюджетного планирования, то для каждого из указанных элементов, агрегируемых в рамках долгосрочного бюджетного прогноза, могут быть определены свои периоды действия и срочности.

Прогнозирование налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов может быть при этом проведено с помощью методов фиксированной доли НиННд в валовом региональном продукте (ВРП), прогнозирования по видам доходов и прогнозирования на основе динамики показателей бюджетобразующей отрасли [4].

Кроме того, нужно разработать рекомендации по оценке доходов и расходов региональных бюджетов на долгосрочную перспективу, а также рекомендации по применению формализованных подходов к оценке долгосрочных последствий в сфере бюджетной политики региона и для количественной оценки внешних рисков на основе модели долгосрочной бюджетного прогноза.

2. Совершенствование механизма бюджетных правил и распространение практики применения «бюджетных правил» на субъекты Российской Федерации.

Распространение практики применения «бюджетных правил» на субъекты Российской Федерации, доходная составляющая которых зависит от конъюнктурных доходов, является одним из мероприятий Министерства финансов Российской Федерации по реализации документов стратегического планирования. В частности, в документе обозначено, что данное мероприятие будет способствовать повышению бюджетной устойчивости субъектов Российской Федерации [5].

В частности необходимо:

- изменить критерий дифференциации бюджетных правил для регионов: вместо дотационности использовать уровень государственного долга;
- допустить возможность комбинирования фискальных правил («ослабление» одного из утвержденных параметров (например, объема дефицита) при условии «усиления» других параметров (например, сокращения объема долга);
- ввести в систему бюджетных правил условия и параметры допустимых отклонений от установленных значений;
- предусмотреть более широкие возможности для регионов по размещению средств резервных фондов;
- ввести индивидуальную ответственность руководителей финансовых органов за нарушение бюджетных правил (снижение зарплаты, снятие с должности)[6].

3. Профилактика бюджетных рисков и минимизация их последствий на региональном уровне.

По данному направлению предлагается:

- внедрение цифровых технологий прослеживаемости;
- формирование целостной системы управления явными и неявными условными обязательствами;
- формирование целостной системы управления средствами Фонда национального благосостояния. Главным фактором долгосрочной устойчивости в этом выступает наличие достаточного объема ликвидных резервных активов в Фонде национального благосостояния (ФНБ);

- в целях снижения долгосрочных бюджетных рисков, связанных с энергопереходом, минимальный уровень ликвидных резервных активов предлагается довести до уровня 10 % ВВП.

4. Развитие системы оценки долговой устойчивости субъектов управления госдолгом субъектов Российской Федерации.

Помимо указанных направлений, оптимизации долговой нагрузки на региональном уровне будут также способствовать:

- реализация налоговой и бюджетной политики, в том числе федерального уровня, направленной на обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в целях недопущения избыточного привлечения субъектами Российской Федерации кредитов кредитных организаций на покрытие текущих расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- совершенствование методического и нормативного правового регулирования вопросов предоставления региональных и муниципальных гарантий;
- смягчение действующего в рамках реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам ограничения по привлечению субъектами Российской Федерации кредитов кредитных организаций по процентной ставке не выше уровня «ключевая ставка плюс один процент»;
- совершенствование механизма предоставления субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете («казначейских кредитов»), в том числе предоставление лимитов до начала финансового года, предоставление в формате постоянно действующих кредитных линий, упрощение ежегодного порядка продления договоров об их предоставлении;
- расширение набора показателей долговой устойчивости с включением в него показателей, характеризующих график погашения долговых обязательств, долговую емкость.

ЛИТЕРАТУРА

1. БК РФ Статья 107. Верхние пределы государственного внутреннего и внешнего долга субъекта Российской Федерации, верхние пределы муниципального внутреннего и внешнего долга и предельные значения показателей долговой устойчивости субъекта Российской Федерации, муниципального образования.
2. Киселева Е.Г., Оценка долговой устойчивости бюджетной системы регионов. Финансы: теория и практика. Т.26. №3, 2022. — С.110–128.
3. Приказ Минфина России от 11.11.2022 N 497 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации»
4. Барбашова Н.Е., Подходы к использованию модели долгосрочного бюджетного прогноза на региональном уровне. — Финансовый журнал, №2. — 2022. — С. 8–25.
5. Проект плана деятельности Минфина России на 2020-2025 гг.
6. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию
7. Дерюгин А.Н., Материалы научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования управления общественными финансами» http://www.fa.ru/org/dep/dof/Documents/презентация_ДерюгинАНА.pdf

© Сафронова Елена Сергеевна (essafronova@fa.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»