

© 2020

Николай Чаленко

начальник Группы по сопровождению проектной и экспертной деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва)
(e-mail: NNChalenko@fa.ru)

Кристина Солодовникова

главный специалист Группы по сопровождению проектной и экспертной деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва)
(e-mail: KISolodovnikova@fa.ru)

**ФАКТОРЫ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВЛИЯНИЕ НА УСТОЙЧИВОСТЬ
БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ И КАЧЕСТВЕННЫЙ АСПЕКТ**

В статье исследуется проблема устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации. Рассматриваются факторы, влияющие на устойчивость бюджетов, выбора критерия и механизмы этого влияния. Предложен системный подход на основе количественных и качественных методов оценки влияния факторов в современных условиях макроэкономической нестабильности и новых вызовов.

Ключевые слова: факторы, устойчивость бюджетов субъектов Федерации, количественные и качественные методы, новые вызовы; пандемия.

DOI: 10.31857/S020736760012598-6

Значимость задачи обеспечения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации [1] и разработки методов управления, способствующих ее решению в асимметричной модели бюджетного федерализма резко возрастает в условиях внешнего давления на экономику страны, в условиях новых вызовов и рисков, когда государство становится практически единственным органом, способным обеспечить финансовую стабильность экономики и устойчивость субъектов Федерации посредством государственного регулирования и рыночного саморегулирования, гарантируя тем создание макроэкономических условий для экономического роста в долгосрочной перспективе.

Существуют различные точки зрения на группировку факторов, влияющих на устойчивость бюджетов субъектов Федерации, в зависимости от классификационных признаков и характеристики механизма воздействия.

Одним из превалирующих подходов является группировка факторов, оказывающих влияние на доходы бюджетов субъектов Федерации. В рамках

Статья подготовлена по результатам исследований по теме «Разработка финансово-экономического механизма обеспечения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситету.

данного подхода можно выделить различные точки зрения авторов на классификацию факторов, влияющих на формирование доходной составляющей бюджетов субъектов Российской Федерации [2]. Следующим из значимых подходов является классификация факторов, влияющих на результативность расходов [3].

У каждого из этих подходов есть определенные преимущества, но следует учитывать различия, обусловленные правовым регулированием бюджетного механизма регионов: субъекты Федерации, имеют собственное бюджетное законодательство [4]. Разумеется, при планировании доходов, а также исполнения расходов бюджетов субъектов Федерации необходимо учитывать и региональные особенности финансового положения регионов.

В научной литературе предлагается группировать факторы в «зависимости от направлений воздействия на параметры бюджета: факторы расходов, факторы доходной базы, факторы обязательств по госдолгу и качества управления финансами» [5]. Данный подход позволяет быстро выявлять и реагировать на факторы, которые негативно влияют на устойчивость бюджетов субъектов Федерации в зависимости от направлений воздействия на параметры бюджета.

Согласно другому подходу, финансовая устойчивость бюджетов субъектов Федерации – способность субъекта поддерживать финансовую достаточность бюджета при изменении внешних и внутренних факторов, гарантирующих платежеспособность и инвестиционную привлекательность региона для обеспечения реализации органами власти субъекта полномочий социально-экономического развития региона в близкой перспективе. В качестве движущей силы в этом подходе представлены различные факторы формирования и реализации финансовой устойчивости бюджета региона [6]. Между тем этот подход вызывает много вопросов по поводу характеристики «финансовой» устойчивости бюджета региона.

В литературе представлен и следующий подход: рассматриваются факторы экономической неопределенности внешней среды, оказывающие влияние на доходную часть бюджетов регионов и подлежащие количественной и качественной оценке [7]. В данном подходе интерес представляет выделение факторов экономической неопределенности, однако исследование их влияния только на доходную часть не позволяет системно оценить влияние на устойчивость бюджетов субъектов Федерации в целом.

Следующий подход к классификации факторов использует кредитный рейтинг национальных (АКРА, Эксперт РА и др.) рейтинговых агентств. Оценка рейтинговых агентств позволяет оценивать репутацию региональных органов власти, а также вышестоящих органов власти, что при положительной оценке позволяет привлекать дополнительные финансовые ресурсы [8].

В Бюджетном прогнозе РФ на период до 2036 года выделены внешние и внутренние условия формирования бюджетного прогноза, обозначена

систематизация основных бюджетных и макроэкономических рисков, представлен анализ показателей бюджетной и долговой устойчивости бюджетов бюджетной системы РФ только для федерального бюджета. Как указано в Бюджетном прогнозе, «с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета обеспечивается сбалансированность бюджетов ГВФ РФ и устойчивое исполнение консолидированных бюджетов субъектов Федерации» [9]. Однако, как показывает практика, устойчивое исполнение бюджетов субъектов Федерации еще не достигнуто.

Кроме того, в ряде имеющихся исследований акцент сделан на систему факторов и показателей, предъявляемым к оценке платежеспособности и кредитоспособности органов власти в соответствии с требованиями инвесторов и кредиторов, что, безусловно, позволяет снизить кредитные и инвестиционные риски. Необходимо рассматривать эти факторы с учетом устойчивости не только в краткосрочном периоде, но и в свете среднесрочной и долгосрочной перспективы.

Между тем, бюджетные отношения, являясь частью финансовых отношений и экономических отношений вообще, осуществляются в условиях многоуровневой и сложной территориальной организации общества, и сама эта организация, основанная на принципах федерализма, требует системного подхода в зависимости от направления воздействий на параметры бюджетов и, соответственно, эффективных механизмов обеспечения устойчивости. Отсюда вытекает необходимость многокритериальной оценки воздействия внешних и внутренних факторов на устойчивость бюджетов субъектов Федерации.

Необходимо также учитывать и уровень устойчивости бюджетов субъектов Федерации в аспекте развития финансового положения субъекта Федерации.

Взаимодействие этих факторов должно обеспечивать достижение целевых значений в реализации функций субъектов Федерации с учетом долгосрочной перспективы. Это позволит, с одной стороны, принять во внимание уже достигнутый уровень устойчивости бюджетов субъектов Федерации, а, с другой, сбалансировать эффект «низкой базы».

В этой связи существует необходимость качественного целеполагания с учетом анализа макроэкономических тенденций и глобальных угроз, оптимальной обоснованности плановых заданий, определяющих объемы и направления формирования и использования бюджетных средств, разработки механизма мотивации субъектов управления к повышению результативности формирования доходов и эффективного использования расходов. Определение направлений воздействия на параметры бюджета ключевых факторов позволит в конечном итоге сформировать предложения по регулированию такого влияния.

Полагаем, что целевой функцией обеспечения устойчивости бюджетов субъектов Федерации является как обеспечение внешних условий ее устойчивого функционирования, так и собственно реализация бюджетных отношений

внутри субъекта Федерации с минимизированием рисков с учетом средне-срочной и долгосрочной перспективы.

Также следует выявлять основные финансовые внешние и внутренние факторы, относящиеся к характеристикам среды, в которой протекает региональный бюджетный процесс, также определяющий устойчивость экономической системы в целом.

Это позволяет группировать факторы, влияющие на устойчивость бюджета в зависимости от направления внешнего и внутреннего воздействия на параметры бюджета субъекта (см. рис. 1).

Внутренние факторы могут быть определены посредством установления требований федерального законодательства в рамках ограничения размера дефицита бюджета, установленного предельного объема долга и расходов на его обслуживание, получения финансовых ресурсов на выполнение расходных обязательств, делегированных от федерального уровня на более низкий уровень через исторические и географические особенности региона. Особую роль играют механизмы влияния федерального центра.



Рис. 1. Классификация факторов обеспечения устойчивости бюджетов субъектов Федерации в зависимости от характера воздействия

Источник: составлено на основе [1,4,9].



Рис. 2. Группировка факторов, оказывающих влияние на устойчивость бюджетов субъектов Федерации с учетом количественных и качественных методов

Источник: составлено на основе [1,4,9].

Внутренними факторами можно управлять. Поэтому одной из главных проблем в бюджетной системе является выбор структуры расходов. Она отвечает за сбалансированность бюджета и эффективность перераспределения бюджетных ресурсов, а также за формирование благоприятной среды для развития как региональной, так и национальной экономики, обеспечение

качества управления и поддержание устойчивости в перспективе. Важной проблемой является межбюджетное выравнивание [10].

Многоаспектность социально-экономических явлений позволяет отнести их к разным группам факторов. Соответственно, выделение факторов обеспечения устойчивости бюджетов субъектов, а также возможность их количественной и качественной оценки через финансовые ресурсы позволили бы создать эффективные подходы к оценке состояния устойчивости бюджета субъекта, его динамики, а также эффективности деятельности его органов власти (см. рис. 2). Причем даже если под воздействием внешней среды значение целевого показателя окажется несколько меньше запланированного, можно все же считать, что система функционирует достаточно устойчиво [8].

Использование качественных методов дает возможность быстрой адаптации системы к изменившимся условиям внешней среды [10].

В этой связи задача оценки устойчивости функционирования системы относительно поставленной цели состоит в определении меры возможности достижения ею поставленной цели в условиях неопределенности параметров внешней среды.

Зарубежный опыт показывает, что финансово-бюджетные системы развитых рыночных стран имеют собственные особенности структуры доходов и расходов субъектов, что говорит о необходимости формирования разноплановых моделей бюджетной политики, определения действенных инструментов и методов для поддержания финансовой, а также бюджетной устойчивости бюджетов субъектов в долгосрочной перспективе [10].

Таким образом, исследование определения и группировки факторов, оказывающих влияние на устойчивость бюджетов субъектов Федерации, в зависимости от направлений воздействия на параметры бюджета позволяет предложить новую методологию, в основе которой лежит разработка модели обеспечения устойчивости бюджетов субъектов Федерации с определением методов их реализации в рамках ответственной региональной бюджетной политики, с учетом как глобальных тенденций и угроз макроэкономической нестабильности, так и новых вызовов в быстроменяющихся современных условиях.

Литература

1. Драйверы регионального роста в России: базовая модель с приложениями // Публикация ОЭСР. 2018. – Режим доступа: <https://oecdru.org/publics.html>
2. *Тингаев А.М.* Типология и классификация факторов, влияющих на процесс планирования доходной части региональных бюджетов и реализацию функций государственного управления на субфедеральном уровне // Системное управление. – Режим доступа: <http://sisupr.mrsu.ru/Tingaev.pdf>
3. *Канкулова М.И.* Понятие и основные факторы устойчивости бюджетной системы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2016. С. 30–39.

4. *Соляникова С.П.* Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки // *Инновационное развитие экономики.* 2016. № 3–2 (33). С. 91–96.
5. *Каратаев С.М.* Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации и пути ее повышения: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М. 2003. 209 с.
6. *Дугаржапова М.А. и др.* Методические подходы к оценке финансовой устойчивости бюджетов субъектов РФ // *Вестник Поволжского гос. ун-та.* 2017. №1(47). С. 65–73.
7. *Ложечко А.С.* Управление доходами бюджетов субъектов РФ в условиях экономической неопределенности: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. // М. 2017. 201 с.
8. *Шимширт Н.Д.* Повышение устойчивости бюджетов субъектов федерации как стратегическая задача повышения эффективности публичных финансов // *Вестник Томского гос. ун-та.* 2013. №2(22). С. 147–158.
9. Бюджетный прогноз на период до 2036 года. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/2019/04/Budzhethnyyprognoz2036>.
10. Список должников: как пандемия коронавируса повлияла на экономику регионов. – Режим доступа: <https://nashgorod.ru/29-06-2020/spisok-dolzhnikov-kak-pandemiya-koronavirusa-povliyala-na-ekonomiku-regionov>

N. Chalenko (e-mail: NNChalenko@fa.ru)

Head of the group for pre-project development and commercialization of research results in Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

K. Solodovnikova (e-mail: KISolodovnikova@fa.ru)

Chief specialist of the group of pre-project development and commercialization of research results in Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

FACTORS AFFECTING BUDGET SUSTAINABILITY OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: QUANTITATIVE AND QUALITATIVE ASPECTS

The article examines the problem of the stability of the budgets of the constituent entities of the Russian Federation. The factors affecting budget sustainability, the choice of criteria and the impact mechanisms are considered. A systematic approach is proposed based on quantitative and qualitative methods for the assessment of the impact factors in the context of current macroeconomic instability and new challenges.

Keywords: factors, budget sustainability of the constituent entities of the Federation, quantitative and qualitative methods, new challenges; pandemic.

DOI: 10.31857/S020736760012598-6

The article was prepared based on the results of research on the topic "Development of a financial and economic mechanism for ensuring the sustainability of the budgets of the constituent entities of the Russian Federation", carried out at the expense of budgetary funds on the state order of the Financial University.