

УДК 336.1
DOI 10.17513/fr.43453

ТЕХНОЛОГИИ ВНЕШНЕГО УПРАВЛЕНИЯ И ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ

Игонина Л.Л.

*ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», Краснодарский филиал,
Краснодар, e-mail: LLIgoninall@fa.ru*

Статья посвящена проблеме анализа технологий внешнего управления и финансового оздоровления территориальных бюджетных систем. Бюджетные системы территорий, столкнувшиеся с угрозой финансовой несостоятельности, должны продолжать свое развитие и выполнять функции по финансовому обеспечению задач государственной региональной власти и местного самоуправления. Это детерминирует особенности антикризисного финансового управления такими бюджетными системами, специфику характера, целей и технологий их финансового оздоровления. В предпринятом исследовании проанализированы формализованные механизмы финансового оздоровления территориальных бюджетов, применяемые в мировой практике и охватывающие комплекс инструментов в виде специальных режимов функционирования бюджетов территорий и процедур урегулирования их неплатежеспособности. Выделены технологии финансового оздоровления территориальных бюджетных систем, различающиеся по таким признакам, как форма введения внешнего финансового управления, масштабы финансового контроля со стороны органов внешнего финансового управления и уровень их ответственности, степень ограничения полномочий финансовых органов регионов и муниципалитетов, способы финансового обеспечения проводимых мероприятий. В статье показаны особенности финансового оздоровления региональных и муниципальных бюджетных систем в российской экономике, заключающиеся в единичном характере процедур внешнего управления, в основном применительно к муниципальным образованиям, использовании перевода субъектов РФ на казначейское сопровождение с жестким контролем над бюджетными расходами и передачей прав решений по расходованию бюджетных средств Федеральному казначейству. Особое внимание уделено инструментам финансового оздоровления бюджетных систем в кризисных условиях. Проведен анализ динамики государственного долга субъектов РФ, муниципального долга, долговой нагрузки на региональные и муниципальные бюджеты, что позволило обосновать эффективность используемых инструментов финансового оздоровления и направления их совершенствования.

Ключевые слова: финансовое оздоровление, территории, внешнее финансовое управление, финансовая несостоятельность

TECHNOLOGIES OF EXTERNAL MANAGEMENT AND FINANCIAL RESTORATION OF TERRITORIAL BUDGET SYSTEMS

Igonina L.L.

*Financial University under the Government of the Russian Federation, Krasnodar branch,
Krasnodar, e-mail: LLIgoninall@fa.ru*

The article is devoted to the problem of analysis of external management technologies and financial rehabilitation of territorial budgetary systems. The budgetary systems of the territories, faced with the threat of financial insolvency, must continue their development, and perform the functions of financially supporting the tasks of the state regional authorities and local self-government. This determines the features of anti-crisis financial management of such budget systems, the specifics of the nature, goals, and technologies of their financial recovery. The undertaken study analyzes the formalized mechanisms for the financial recovery of territorial budgets, used in world practice and covering a set of tools in the form of special regimes for the functioning of territorial budgets and procedures for resolving their insolvency. The technologies of financial recovery of territorial budgetary systems are identified, which differ in such features as: the form of introducing external financial management, the scope of financial control by external financial management bodies and the level of their responsibility, the degree of limitation of the powers of the financial authorities of regions and municipalities, ways of financial support for ongoing activities. The article shows the features of the financial recovery of regional and municipal budgetary systems in the Russian economy, which consist in the single nature of external management procedures, mainly in relation to municipalities, the use of the transfer of constituent entities of the Russian Federation to treasury support with strict control over budgetary expenditures and the transfer of the rights of decisions on spending budgetary funds from the Federal Treasury. Particular attention is paid to the instruments of financial recovery of budgetary systems in crisis conditions. An analysis was made of the dynamics of the state debt of the constituent entities of the Russian Federation, municipal debt, the debt burden on regional and municipal budgets, which made it possible to substantiate the effectiveness of the financial recovery tools used and the directions for their improvement.

Keywords: financial recovery, territories, external financial management, financial insolvency

Экономические и финансовые системы любого вида и уровня подвержены кризисам. В кризисной ситуации могут оказаться и бюджетные системы территорий, когда под воздействием комплекса различных

внешних и внутренних факторов повышается их уязвимость к многообразным бюджетным рискам. Бюджетные риски, возникающие как во внешней среде, то есть вне бюджетной сферы, так и внутри нее, могут

проявляться в нарушениях динамики движения бюджетных ресурсов и их структуры, ухудшении ритмичности поступлений и платежей в бюджет, росте зависимости от внешних источников, несбалансированности бюджета, повышении долговой нагрузки и пр.

Для бюджетов территорий, оказавшихся в сложном финансовом положении, характерны трудности различного рода – высокий уровень дефицита, долговых обязательств, сокращение запланированных инвестиционных расходов, приостановление финансирования социально значимых расходных обязательств. В таких условиях возникает необходимость в антикризисном финансовом управлении.

Если в рамках антикризисного финансового управления коммерческих организаций проводят их ликвидацию или финансовое оздоровление (в зависимости от масштабов кризиса), то применительно к региональным и муниципальным финансам такая альтернатива не применима. Бюджетные системы региона и муниципального образования должны продолжать свое функционирование и развитие, что обуславливает специфику характера, целей, задач и механизмов антикризисного финансового управления ими. Целевая направленность всех мероприятий такого управления связана с финансовым оздоровлением территориальных бюджетных систем, разработкой соответствующих формализованных механизмов и технологий.

Целью исследования является анализ технологий внешнего управления бюджетных систем территорий и выявление особенностей финансового оздоровления региональных и муниципальных бюджетных систем в российской экономике.

Материалы и методы исследования

Цель исследования реализована на основе применения сравнительного, ситуационного и структурно-динамического анализа.

Результаты исследования и их обсуждение

Формализованные технологии финансового оздоровления бюджетов территорий применяются во многих странах: Аргентине, Бразилии, Венгрии, Германии, Италии, Мексике, США, Франции и др. Они базируются на особой нормативно-правовой и институциональной основе и включают комплекс инструментов в виде специальных режимов функционирования субфедеральных бюджетов и процедур урегулирования их неплатежеспособности. Для финансового обеспечения проводимых мероприя-

тий могут использоваться как внутренние ресурсы бюджетов этих территорий, так и внешние финансовые ресурсы: заемные средства, прежде всего бюджетные кредиты и межбюджетные трансферты из бюджетов вышестоящего уровня [1].

Реализация механизмов финансового оздоровления может быть связана с введением внешнего финансового управления. Внешнее финансовое управление применительно к публично-правовым образованиям представляет собой реабилитационную процедуру, проводимую в установленном законом порядке при установлении несостоятельности бюджета территории, предполагающую передачу функций исполнительных финансовых органов власти территорий исполнительным финансовым органам вышестоящего уровня власти и направленную на оздоровление финансов территорий и повышение эффективности управления ими.

В мировой практике используются различные технологии оздоровления финансов территорий, отличающиеся по форме введения внешнего финансового управления, масштабам финансового контроля со стороны органов внешнего финансового управления и степени их ответственности, степени ограничения полномочий органов власти регионов и муниципалитетов, способам финансового обеспечения проводимых мероприятий [1].

К основным из них относятся следующие:

- введение внешнего управления, полный финансовый контроль за финансами регионов и муниципалитетов со стороны вышестоящих органов власти, ограничение использования бюджетных средств в режиме их жесткой экономии. В контексте такого подхода повышаются до максимально возможного уровня ставки региональных (местных) налогов, устанавливаются ограничения самостоятельности в управлении бюджетными расходами (мораторий на увеличение численности государственных и муниципальных служащих, оптимизация бюджетной сети и максимальное сокращение не первоочередных расходов, приостановка реализации инвестиционных проектов), осуществляется инвентаризация долговых обязательств и активов, которые можно направить на погашение этих обязательств. Для минимизации объемов бюджетного дефицита и субфедерального долга производится реализацию активов и заключение соглашений с кредиторами при параллельном предоставлении из бюджета вышестоящего уровня бюджетных кредитов и/или межбюджетных трансфертов;

– урегулирование просроченной задолженности органов власти нижестоящего уровня по решению арбитражного суда вышестоящего уровня, назначение арбитражным судом временного управляющего с передачей ему функций управления финансами территории, принятие чрезвычайного бюджета, обеспечение базовых бюджетных услуг и ориентированного на погашение имеющейся задолженности, повышение ставок территориальных налогов и величины сборов за платные бюджетные услуги, санкционирование всех бюджетных расходов временным управляющим. Для погашения долговых обязательств используются заключение соглашений с кредиторами о реструктуризации долга, привлечение чрезвычайных трансфертов из бюджета вышестоящего уровня при отсутствии финансовой ответственности органов власти этого уровня по субфедеральным долговым обязательствам. Если достичь соглашения с кредиторами невозможно, временный управляющий открывает конкурсное производство, формируя конкурсную массу из активов и имущества должника для ее реализации на аукционах и расчетов с кредиторами;

– защита территориальных органов власти от требований кредиторов до разработки и принятия плана реструктуризации задолженности без использования принудительной продажи активов в судебном порядке. Такой способ предполагает инициирование процедуры банкротства территориальным органом власти при наличии просроченных долговых обязательств, разработку плана реструктуризации задолженности, согласованного с кредиторами, принятие его решением суда и реализацию органом вышестоящей власти под его контролем.

В России законодательной базой введения временной финансовой администрации в субъекте РФ (муниципальном образовании) являются положения Бюджетного кодекса РФ (глава 19.1), федеральных законов «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ. В этих документах определяется понятие временной финансовой администрации, устанавливаются механизмы введения и бюджетные полномочия временной финансовой администрации в субъекте РФ (муниципальном образовании), регламентируются условия временного изменения

правового статуса субъектов РФ и муниципальных образований.

Согласно регламентирующим документам, временная финансовая администрация создается при необходимости во внешнем управлении региональными и муниципальными финансами. Введение внешнего финансового управления является достаточно жесткой мерой. Исследование показывает, что, несмотря на ряд проблемных ситуаций, связанных с финансовой несостоятельностью территорий, случаи введения временной финансовой администрации в России носят единичный характер. Впервые данный институт был реализован в 2013 г. в муниципальном образовании Валдгеймское сельское поселение Биробиджанского муниципального района Еврейской автономной области. В 2018 г. временная финансовая администрация была введена в муниципальном образовании городское поселение «Северомуйское» Муйского района Республики Бурятия, общая задолженность которого превышала 28 млн руб. при объеме собственных доходов местного бюджета 9 млн руб., что привело к приостановлению расходных операций по счетам местной администрации и нарастанию социального напряжения.

Применительно к субъектам РФ использовался перевод на казначейское сопровождение, что предполагает строгий контроль над бюджетными расходами и передачу прав решений по расходованию средств бюджета представителям Федерального казначейства. Такой подход был применен в 2018 г. к трем регионам, имеющим критически высокий объем государственного долга и уровень долговой нагрузки (Костромская область, Республика Хакасия, Республика Мордовия). По результатам его реализации в Костромской области и Республике Хакасия объем и структура долга были оптимизированы, но Республика Мордовия продолжала оставаться самым проблемным регионом вплоть до 2022 г., когда благодаря прямой федеральной поддержке и продолжающейся работе по сокращению долгового бремени уровень долговой нагрузки на региональный бюджет снизился на 67,7 п.п. по сравнению с 2021 г. и достиг 98,2 %.

В российской бюджетной практике механизмы финансового оздоровления территорий в соответствии с бюджетным законодательством применяются, как правило, при нарушении регионами и муниципальными образованиями условий предоставления межбюджетных трансфертов из вышестоящего бюджета, а также в случаях низкой долговой устойчивости территорий.

Так, в соответствии с результатами оценки долговой устойчивости и отнесением к группам заемщиков с высоким, средним и низким уровнем долговой устойчивости территории должны соблюдать требования, разработанные Минфином РФ, с целью улучшения долговой устойчивости или удержания ее на высоком уровне [2; 3]. Наиболее жесткие требования предъявляются к заемщикам с низким уровнем долговой устойчивости, которые, в отличие от заемщиков с более высоким уровнем долговой устойчивости, должны согласовывать свою долговую политику, программы заимствований и гарантий с вышестоящим финансовым органом, разрабатывать и реализовывать планы восстановления платежеспособности. Они ограничены в праве привлекать рыночные заимствования для финансирования дефицита бюджета, предельный объем заимствований, как правило в форме бюджетных кредитов,

не может превышать сумму, направляемую на погашение долговых обязательств. Соглашения с Минфином РФ, связанные с оздоровлением региональных финансов и восстановлением их платежеспособности, были заключены с рядом финансово несостоятельных субъектов РФ.

В кризисных условиях основными инструментами уменьшения долговой нагрузки территорий в Российской Федерации выступили замещение рыночных заимствований, прежде всего кредитов кредитных организаций, бюджетными кредитами и реструктуризация накопленных бюджетных кредитов [4; 5].

Анализ показывает, что использование данных инструментов позволило улучшить финансовое состояние территорий, уменьшить бюджетные шоки, замедлить темпы роста регионального и муниципального долга, сократить долговую нагрузку на региональные и местные бюджеты (рис. 1).

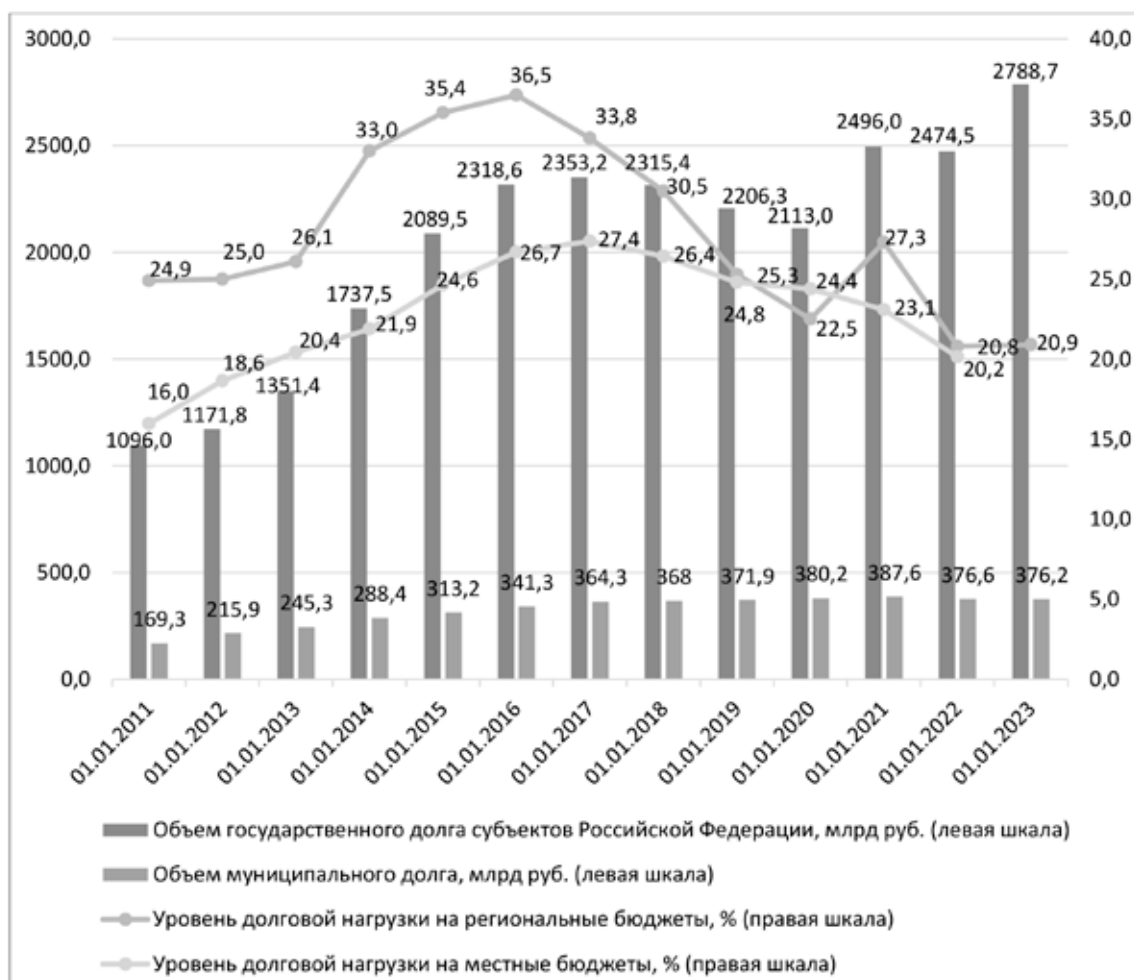


Рис. 1. Динамика объемов регионального и муниципального долга и уровня долговой нагрузки на региональные и местные бюджеты

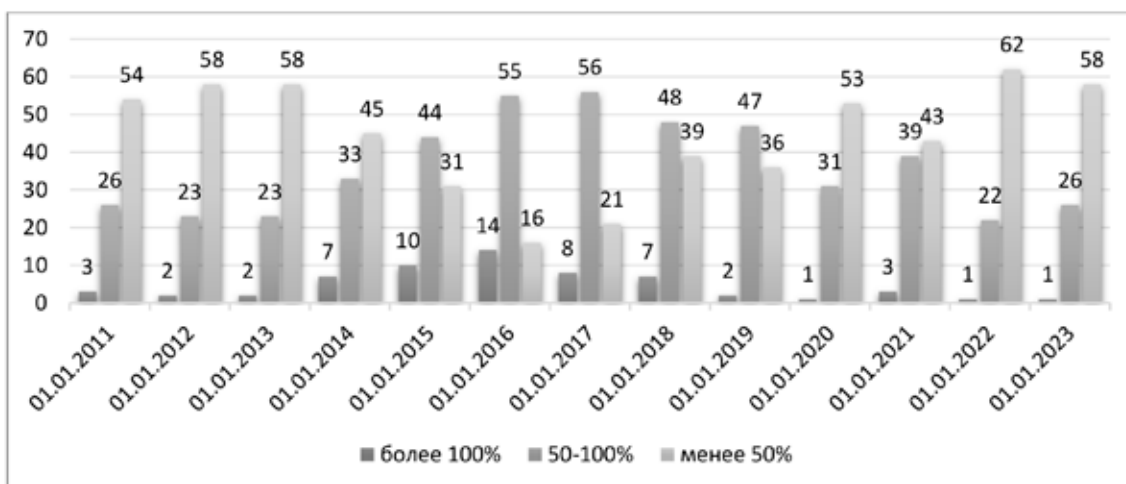


Рис. 2. Распределение регионов по уровню долговой нагрузки

Так, уровень долговой нагрузки на региональные бюджеты снизился с 36,5% на 01.01.2016 до 20,9% на 01.01.2023 г. Число регионов с уровнем долговой нагрузки более 100%, увеличивавшееся до 2016 г., в последующий период стало сокращаться (с 14 на 1.01.2016 г. до 1 на 01.01.2023 г.). Уменьшилось также число регионов с уровнем долговой нагрузки более 50% (с 56 на 01.01.2017 г. до 26 на 01.01.2023 г.), а количество регионов с уровнем долговой нагрузки, не превышающей 50%, выросло (рис. 2).

Вместе с тем, как отмечает ряд исследователей [6–8], смягчение бюджетных ограничений, финансовая поддержка федерального центра, использование бюджетных кредитов для замещения рыночных заимствований чреваты демотивацией регионов к развитию собственной доходной базы, оптимизации расходных обязательств, проведению взвешенной бюджетно-налоговой и долговой политики. В этом контексте данные инструменты должны сочетаться с внедрением мер регулирующего воздействия, ориентирующих территории на повышение качества управления территориальными финансами, институциональной формализацией и конкретизацией применяемых механизмов восстановления долговой устойчивости территорий, совершенствованием бюджетного планирования и прогнозирования [9; 10].

Заключение

Результаты предпринятого анализа показывают, что, несмотря на специфику применяемых в мировой и российской практике технологий внешнего управления и финансового оздоровления территориальных бюджетных систем, обусловленную

комплексом конкретно-исторических, правовых и социально-экономических условий, эффективность их реализации зависит от ряда факторов, таких как:

- максимальная формализация, прозрачность и открытость процедуры оздоровления региональных и муниципальных финансов и повышения эффективности управления ими;
- разработка и четкое исполнение плана восстановления платежеспособности, увеличения доходной части бюджета, сокращения бюджетных расходов и погашения долгов;
- предоставление бюджетных кредитов и межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы при соблюдении установленных требований;
- использование режима жесткой экономии бюджетных ресурсов и строгого контроля их целевого использования;
- повышение качества управления финансами территорий, обоснованности бюджетного планирования и прогнозирования.

Список литературы

1. Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне (обобщенный и адаптированный к российским условиям). Проект RFTAP/QCBS/3.6. Консорциум: ИВЗ, ИРОФ, ИФЭМ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.fer.ru/rftap/files/RFTAP_QCBS_3.6_Final_report_16.pdf. (дата обращения: 15.05.2023).
2. Современная парадигма социально-экономического развития территорий: финансово-инвестиционный аспект: монография / Под ред. Л.Л. Игониной. М.: РУСАЙНС, 2023. 213 с.
3. Киселева Е.Г. Оценка долговой устойчивости бюджетной системы регионов // Финансы: теория и практика. 2022. № 26 (3). С. 110–128. DOI: 10.26794/2587-5671-2022-26-3-110-128.

4. Сучкова О.В., Чемис А.Ю. Оценка устойчивости государственного долга регионов России // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2019. № 4. С. 72–84. DOI: 10.21686/2413-2829-2019-4-72-84.
5. Строев П.В., Власюк Л.И. Долговая нагрузка регионов и региональная политика // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21, Вып. 5. С. 90–99. DOI: 10.26794/2587-5671-2017-21-5-90-99.
6. Арлашкин И.Ю. Кластеризация российских регионов по уровню долговой устойчивости // Финансовый журнал. 2021. Т. 13, № 5. С. 108–124. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-5-108-124.
7. Кудрин А.Л., Дерюгин А.Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. № 13 (1). С. 8–35. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-1-01.
8. Zhao R., Tian Y., Lei A., Boadu F., Ren Z. The effect of local government debt on regional economic growth in China: A nonlinear relationship approach // Sustainability. 2019. № 11 (11). URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/11/3065> (дата обращения: 20.03.2023).
9. Игонина Л.Л. О долгосрочной устойчивости региональных бюджетов // Фундаментальные исследования. 2021. № 8. С. 29–33. DOI: 10.17513/fr.43077.
10. Филимонова Е.А., Фролова Т.В., Сеницына Т.В. Оценка тенденций современной финансовой политики национального и регионального уровней // Вестник Алтайской экономики и права. 2020. № 3. С. 121–130.