

### **Тема 87.3. Совершенствование механизмов эффективного использования финансово-экономического и рекреационно-туристического потенциала территорий**

#### **3. Проект «Формирование системы управления бюджетными рисками»**

**Срок начала и окончания научного проекта:** январь 2014 г. – ноябрь 2014 г.

##### **Выполненные этапы.**

1. Исследованы теоретико-методологические аспекты управления бюджетными рисками территориальных бюджетных систем.
2. Выполнена оценка и анализ бюджетных рисков Вологодской области.
3. Разработан комплекс мер совершенствования системы управления бюджетными рисками регионов.

##### **Актуальность выполненных исследований.**

Текущие реалии социально-экономического развития РФ на первое место в процессе обеспечения выполнения полного комплекса возложенных на органы публичной власти расходных обязательств и достижения целевых индикаторов и показателей, установленных стратегиями социально-экономического развития территорий, ставят проблему управления бюджетными рисками.

Актуальность исследования проблематики управления бюджетными рисками для Российской Федерации подкреплена также Президентом РФ, обозначившим в Бюджетном послании на 2014-2016 годы задачу «обеспечения устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики при безусловном исполнении всех обязательств государства».

Затухающие темпы экономического роста, общая геополитическая напряженность, сложившаяся в 2014 году и сопровождаемая введением секторальных санкций со стороны ряда зарубежных партнеров РФ, на фоне значительной зависимости бюджетообразующих показателей и высокой волатильности цен на мировых товарных рынках создают риски формирования бюджета. При этом принятые Президентом РФ указы от 07 мая 2012 года (объемы дополнительных расходов Министерством финансов РФ оценивались в 2 трлн. руб.), основное финансовое бремя которых легло на регионы в условиях ограниченности собственных доходных возможностей и мобилизации дополнительных средств на покрытие увеличившейся расходной части, создают

риски исполнения расходных обязательств. Повсеместный рост дефицитности субфедеральных бюджетов ведет к росту объема государственного и муниципального долга и снижению общей долговой устойчивости регионов.

Вместе с тем применяемые на настоящий момент меры, направленные на управление бюджетными рисками, недостаточны и зачастую малоэффективны. Таким образом, актуальность совершенствования управления рисками общественных финансов регионов с целью обеспечения финансовой устойчивости наполняемости бюджетов и выполнения полного комплекса возложенных на органы публичной власти полномочий не вызывает сомнений.

### **Основные результаты.**

1. Уточнено сущностное содержание категории «управление бюджетными рисками регионов», под которым понимается совокупность мероприятий, приемов и методов, осуществляемых отдельными участниками бюджетного процесса, позволяющая прогнозировать наступление и принимать меры к исключению или снижению отрицательных последствий непредвиденных событий с целью обеспечения устойчивости наполнения централизованного фонда денежных средств территории и, соответственно, своевременного и полного исполнения расходных обязательств, возложенных на региональные органы управления. Усовершенствован методический подход качественного анализа региональных бюджетных рисков.

2. Проведен анализ развития экономического потенциала Вологодской области, выявлены риски формирования бюджетообразующих показателей, в числе которых: моноструктурность региональной экономики, зависимость от состояния мировых рынков, отставание в темпах экономического развития от средних по РФ, замедление инвестиционных процессов, ухудшение финансовых результатов деятельности организаций, сокращение прибыли прибыльных предприятий, отставание в темпах роста доходов населения от средних по РФ, неустойчивое финансовое положение субъектов малого предпринимательства, риск их банкротства.

3. Выявлены и научно обоснованы угрозы формирования доходной базы бюджета Вологодской области, к их числу относятся: высокая зависимость от налоговой политики, проводимой на федеральном уровне, ввиду низкой доли региональных и местных налоговых поступлений в совокупном объеме налоговых доходов; недостаточный уровень финансовой автономии региона, зависимость от поступления финансовой помощи из федерального бюджета; неэффективное поступление межбюджетных трансфертов, значительная часть которых выделяется в конце года и не способствует их полному и качественному освоению; низкий уровень

финансового планирования и прогнозирования ввиду значительной волатильности бюджетообразующих показателей.

Определены угрозы исполнения расходных обязательств Вологодской области, в частности: корректировки запланированного объема бюджетных ассигнований; возникновения дефицита ресурсного обеспечения долгосрочных целевых и государственных программ региона, невыполнения запланированных программных мероприятий, недостижения целевых индикаторов и показателей, установленных в данных документах; несбалансированность расходов и доходных возможностей региона. Также было выявлено, что растущий объем государственного долга и расходов на его обслуживание отражает снижение долговой устойчивости Вологодской области, снижает ликвидность бюджета, что повышает угрозы неплатежеспособности региона.

4. Проведена оценка уровня риска бюджета Вологодской области в 2007-2013 гг., установлено что в 2007-2011 гг. риски формирования и исполнения регионального бюджета были высокими. Наиболее рискованным среди доходных источников являлись поступления налога на прибыль, доходы от продажи материальных и нематериальных активов, штрафы, санкции, возмещение ущерба. Наименьший уровень был отмечен по налогу на доходы физических лиц. Среди статей расходов высоким уровнем риска характеризовались физическая культура и спорт, СМИ и национальная оборона, коэффициент вариации которых превышал уровень в 80%. В 2012-2013 гг. уровень рисков снизился до низкого уровня. Однако по отдельным статьям доходной (налог на прибыль, доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, платежи при пользовании природными ресурсами) и расходной частей (культура и кинематография, физическая культура и спорт, СМИ, обслуживание государственного и муниципального долга) остался в градации «высокий» и «умеренный» риск.

5. Научно обоснованы направления укрепления доходной базы бюджета региона, в числе которых:

– повышение налоговых и неналоговых доходов за счет комплекса мер на федеральном и региональном уровнях, включающих: централизацию в федеральном бюджете части доходов от уплаты налога на прибыль организаций и его замену дифференцированными нормативами отчислений от налога на добавленную стоимость, рассчитываемыми на формализованной основе;

- применение финансовых и административных мер воздействия на организации, имеющие недоимку по уплате налогов в региональные бюджеты с целью ее сокращения;
- планирование поступлений от отдельных доходов, имеющих целевое назначение, исходя из консервативных прогнозов с целью обеспечения региональных бюджетов дополнительными ресурсами, поступающими сверх утвержденного прогноза;
- привлечение инвестиций и расширение доходного потенциала, в первую очередь, за счет нефинансовых инструментов;
- повышение эффективности использования имущества, находящегося в государственной собственности;
- повышение эффективности предоставления межбюджетных трансфертов;
- развитие форм и методов стимулирования субъектов Российской Федерации к увеличению собственных доходов;
- совершенствование организации среднесрочного и краткосрочного бюджетного планирования;
- совершенствование применения региональных резервных фондов.

#### **Научная новизна результатов и их значимость.**

Научная новизна исследования заключается в усовершенствовании системы управления бюджетными рисками, обеспечивающей повышение качества управления общественными финансами в регионе: разработана и апробирована методика качественной оценки бюджетных рисков, предложены направления управления бюджетными рисками регионов, усовершенствован механизм применения региональных резервных фондов.

#### **Практическая реализация научных разработок.**

Результаты исследования могут быть использованы региональными органами государственной власти в сфере управления бюджетными ресурсами и при формировании бюджетной политики. Основные предложения могут быть полезны в законотворческой деятельности при внесении изменений в нормативные акты по формированию финансовых основ местного самоуправления, налогообложения, основ планирования и прогнозирования ресурсов, а также при подготовке конкретных инструкций и методических рекомендаций.