

Экономика региона

УДК 336.144

НИКУЛКИНА Инга Владимировна

ФГАОУ ВО «Северо-восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова», Республика Саха (Якутия), г. Якутск, ул. Белинского, д. 58, 677007, Россия.

<https://orcid.org/0000-0002-2889-1197>

Никулкина Инга Владимировна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика и финансы» Финансово-экономического института, Якутск, Россия. E-mail: inga123456@yandex.ru

ПОПОВА Валентина Олеговна

ФГАОУ ВО «Северо-восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова», Республика Саха (Якутия), г. Якутск, ул. Белинского, д. 58, 677007, Россия.

<https://orcid.org/0000-0001-7475-8066>

Попова Валентина Олеговна, магистрант кафедры «Экономика и финансы» Финансово-экономического института, Якутск, Россия.

E-mail: v_popova@bk.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ НА ВОЗМОЖНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

Аннотация

Предмет/тема. Статья посвящена проблемам формирования плана бюджетных ассигнований на возможное исполнение государственных гарантий Республики Саха (Якутия).

Цель/задачи. Разработка рекомендаций по совершенствованию методического подхода к планированию бюджетных ассигнований на возможное исполнение выданных государственных гарантий.

Методология. В процессе исследования использовались общие методы научного познания и статистического исследования, анализа теоретического и практического материала.

Вывод. Предложена усовершенствованная методика оценки бюджетных ассигнований, которая позволит объективно определять уровень кредитного риска, связанного с предоставлением государственных гарантий.

Ключевые слова: *планирование, бюджет, государственные гарантии, бюджетные ассигнования, резервы, кредитный риск.*

JEL classification: H68

Regional economy

Inga V. Nikulkina, PhD in Economics, North-Eastern Federal University, Financial Economic Institute, Yakutsk, Russia (E-mail:inga123456@yandex.ru)

Valentina O. Popova, Graduate student, North-Eastern Federal University, Financial Economic Institute, Yakutsk, Russia (E-mail: v_popova@bk.ru)

CURRENT ISSUES OF PLANNING BUDGET ALLOCATIONS FOR THE POSSIBLE EXECUTION OF STATE GUARANTEES OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA)

Abstract

Subject/Topic The article is devoted to the problems of forming a budget allocation plan for the possible execution of state guarantees of the Republic of Sakha (Yakutia).

Goals/Objectives Development of recommendations for improving the methodical approach of the Republic of Sakha (Yakutia) to planning budget allocations for the possible execution of issued state guarantees.

Methodology General scientific methods of knowledge of economic phenomena, such as analysis and synthesis, induction and deduction, comparison, tabular and graphical data representation were used in the process of preparation of this work.

Conclusions and Relevance The proposed methods for assessing budget allocations will objectively determine the level of credit risk associated with the provision of state guarantees.

Keywords: *planning, budget, state guarantees, budget allocations, reserves, credit risk.*

Эффективное бюджетное планирование является одним из условий благоприятного функционирования экономической системы региона. Оно позволяет определить возможности бюджета и рационально использовать имеющиеся финансовые ресурсы с целью решения социально-экономических задач. Четкий механизм бюджетного планирования в современных условиях позволяет идентифицировать источники финансирования и обеспечить осуществление основных функций государства в полном объеме [1, 2].

Необходимость в совершенствовании системы бюджетного планирования особо остро ощущается в отношении такого инструмента государственной поддержки как государственные гарантии, которые достаточно активно применяются субъектами Российской Федерации [3-6]. По данным Министерства финансов Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2018 года, государственные гарантии предоставлены в 40 из 85 субъектов, их совокупный объем в структуре государственного долга составил 75 млрд рублей¹.

Несмотря на имеющуюся потребность в качественном планировании и точном прогнозе, в Российской Федерации отсутствует разработанная унифицированная методика оценки бюджетных ассигнований на возможное исполнение выданных государственных гарантий. Существующие на региональном уровне методики в большинстве случаев основываются на контрактных сроках погашения государственных гарантий в отчетном году

¹ Данные Министерства финансов Российской Федерации об объеме и структуре государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 10.12.2018).

и не подразумевают всестороннюю оценку кредитного риска контрагента, а также оценку вероятности возможных финансовых потерь в случае наступления гарантийного случая.

Между тем, комплексная оценка приемлемого уровня риска и мониторинг фактического исполнения принципалом обязательств способствуют эффективному применению инструмента государственных гарантий. Необходимость в проведении оценки качества планирования бюджетных ассигнований на возможное исполнение выданных государственных гарантий, а также разработки рекомендаций по совершенствованию методики оценки обуславливает актуальность данного исследования.

Одним из субъектов Российской Федерации, активно применяющих в своей практике государственные гарантии, является Республика Саха (Якутия). За последние десять лет объем государственных гарантий Республики Саха (Якутия) увеличился на 8,8 млрд рублей или в 3,3 раза (рис. 1). Анализ регионального бюджета за период 2008-2017 годов показал существенные отклонения в планируемых объемах бюджетных ассигнований на возможное исполнение государственных гарантий между первоначальным вариантом бюджета и его окончательной версией (рис. 2).

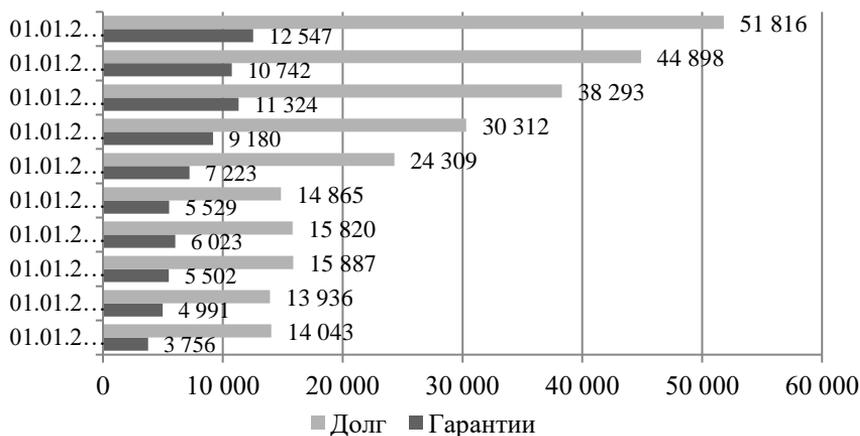


Рисунок 1 – Динамика объема гарантий в структуре государственного долга Республики Саха (Якутия) в 2008-2017 годах (млн рублей) / Источник: составлено авторами по бюджетной отчетности Министерства финансов Республики Саха (Якутия) URL: <https://minfin.sakha.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2018).

Так изменения в бюджет вносились законодательным органом ежегодно. Планируемый объем бюджетных ассигнований корректировался всегда в сторону снижения с учетом исполнения гарантополучателями своих обязательств в течение года.

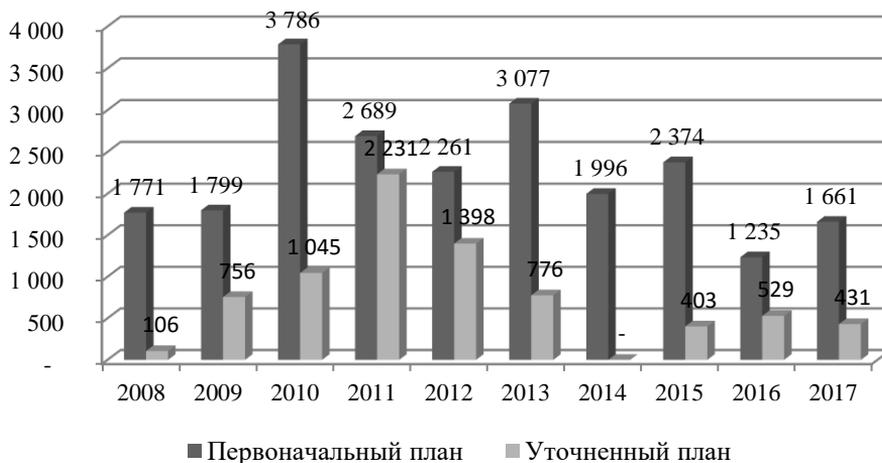


Рисунок 2 – Планируемый объем бюджетных ассигнований на возможное исполнение государственных гарантий Республики Саха (Якутия) в 2008-2017 годах (млн рублей) / Источник: составлено авторами по нормативным правовым актам о бюджете Республики Саха (Якутия) URL: <https://consultant.ru> (дата обращения: 17.12.2018).

Динамика планируемого объема бюджетных ассигнований на возможное исполнение гарантий в первоначальном варианте закона о бюджете в исследуемом периоде носит разнонаправленный характер и в основном определяется контрактными сроками погашения портфеля государственных гарантий Республики. Динамика планируемого объема в окончательном варианте бюджета является положительной в 2008-2011 годах, затем в 2012-2017 годах наблюдается снижение объема бюджетных ассигнований с незначительными скачками роста в 2014 и 2016 годах.

Проведенный анализ показал высокие значения соотношений первоначальных плановых объемов бюджетных ассигнований на возможное исполнение государственных гарантий к окончательным плановым объемам («коэффициент корректировки плана»), которые варьируются от 1,2 в 2011 году (уточненный план составил 2 231 млн рублей) до 16,7 в 2008 году (106 млн рублей).

Более того, обязательства по кредитным средствам, под которые были привлечены государственные гарантии, как правило, исполнялись самими принципалами в 2008-2017 годах. Оттока бюджетных средств на исполнение выданных государственных гарантий не требовалось. Единственные годы в исследуемом периоде, когда исполнение по гарантиям осуществлялось за счет республиканского бюджета, – это 2008 и 2009 годы, при этом суммы незначительные по сравнению с планируемым объемом (4 млн рублей или 0,2% от первоначального плана в 2008 году и 1 млн рублей или 0,1% в 2009 году) (табл. 1).

Таблица 1 – Плановые объемы бюджетных ассигнований и исполнение государственных гарантий Республики Саха (Якутия) в 2008-2017 годах, млн рублей

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Первоначальный план	1 771	1 799	3 786	2 689	2 261	3 077	1 996	2 374	1 235	1 661
Уточненный план	106	756	1 045	2 231	1 398	776	-	403	529	431
Исполнение	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-

Источник: составлено авторами по нормативным правовым актам о бюджете Республики Саха (Якутия) URL: <https://consultant.ru> (дата обращения: 17.12.2018) и данным бюджетной отчетности Министерства финансов Республики Саха (Якутия) URL: <https://minfin.sakha.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2018).

Исследование эмпирических данных свидетельствует о необходимости уточнения методического подхода к планированию бюджетных ассигнований, утверждаемых в региональном бюджете. Резервирование значительных объемов обусловлено требованиями действующей методики оценки бюджетных ассигнований на возможное исполнение государственных гарантий, которая не принимает во внимание статистику исполнения прошлых лет и не оценивает вероятность дефолта принципала.

Кроме того, действующая методика имеет следующие недостатки. Представленный в методике алгоритм позволяет определить на основе категории качества гарантии только минимальное и максимальное значения резерва. Конкретный размер расчетного резерва бюджетных ассигнований определяется специалистом финансового органа на основе его профессионального суждения.

Более того, при оценке резерва принимаются во внимание лишь два фактора: финансовое состояние принципала и качество исполнения им обязательств. Рассмотрение дополнительных факторов кредитного риска, непрерывное совершенствование методики оценки позволит создать предпосылки для построения качественной системы бюджетного планирования.

Также недостатком действующей методики является то, что она не учитывает справедливую стоимость предоставленного принципалом залога. В этой связи, целесообразно включить в расчет размера резерва бюджетных ассигнований такой фактор кредитного риска, как степень покрытия обязательств по гарантии обеспечением.

В целях устранения существующих недостатков предложен методический подход, предполагающий более широкий охват критериев и показателей, прозрачность и простоту расчета, достоверность источников данных, а также использование уже применяемых в деятельности исполнительных органов государственной власти критериев. Все это выражается в принципах, которыми руководствовались авторы при разработке усовершенствованной методики, а именно комплексность

оценки, простота метода расчета, объективность и единство подходов.

В исследовании выделены 9 факторов кредитного риска, в том числе 6 факторов кредитоспособности принципала (финансовое состояние, финансовая устойчивость, качество обслуживания гарантии, финансовая дисциплина, качество продукции/ услуг, корпоративное управление), фактор обеспеченности гарантии и 2 фактора внешнего риска (отрасль, государственное регулирование). При этом все факторы кредитоспособности определены из ряда показателей, фактически используемых финансовым органом при оценке эффективности использования юридическими лицами средств государственной поддержки Республики Саха (Якутия). По результатам оценки каждому фактору присваивается определенный балл (0; 3; 5): при низком показателе – 0 баллов, при среднем – 3 балла, при высоком – 5 баллов. Полученный средний балл по всем факторам (факторный коэффициент) учитывается при расчете размера резерва.

Усовершенствованная методика предполагает расчет размера резерва по следующей формуле:

$$PP = MPP + \text{ФК} \times \text{ИРР}, \quad (1)$$

где: PP – размер расчетного резерва, MPP – минимальный размер резерва, ФК – факторный коэффициент, ИРР – интервал расчетного резерва.

Минимальный размер резерва (MPP) определяется исходя из наименьшей величины интервала значений размера расчетного резерва согласно действующей в Республике Саха (Якутия) методике оценки бюджетных ассигнований на возможное исполнение выданных государственных гарантий. Интервал расчетного резерва (ИРР) представляет собой разницу между максимальным и минимальным размером резерва. Данный параметр также определен действующей методикой. Факторный коэффициент применяется к интервалу расчетного резерва, увеличивая его нижнюю границу. В методике, предлагаемой авторами, на расчет данного коэффициента влияют обозначенные выше 9 факторов, что отражено в таблице 2.

Таблица 2 – Расчет факторного коэффициента

Фактор	Значения фактора и присвоенный балл		
	0 баллов	3 балла	5 баллов
Финансовое положение	Неудовлетворительно	Удовлетворительное	Хорошее
Финансовая устойчивость	Неудовлетворительная	Удовлетворительная	Отличная, хорошая
Обслуживание гарантии	Неудовлетворительно	Удовлетворительное	Хорошее

Фактор	Значения фактора и присвоенный балл		
	0 баллов	3 балла	5 баллов
Финансовая дисциплина	Имеется задолженность по 2 из 3 критериев: - уплата налогов и сборов, - выплаты во внебюджетные фонды - выплата заработной платы	Имеется задолженность по 1 из 3 критериев: - уплата налогов и сборов, - выплаты во внебюджетные фонды - выплата заработной платы	Отсутствует задолженность по уплате налогов и сборов, выплатам во внебюджетные фонды, выплата заработной платы
Корпоративное управление	Отсутствие управленческого механизма	Наличие конкретного разработанного управленческого механизма	Наличие конкретного разработанного управленческого механизма и его активное использование, исполнение принятых в нем индикаторов
Качество продукции (услуг)	Доля опрошенных, удовлетворенных качеством услуг (работ) менее 30%	Доля опрошенных, удовлетворенных качеством услуг (работ) от 30% до 60%	Доля опрошенных, удовлетворенных качеством услуг (работ) более 60%
Обеспеченность обязательств по удовлетворению регрессного требования	Стоимость передаваемого в залог имущества меньше суммы гарантии	Стоимость передаваемого в залог имущества равна или превышает сумму гарантии, но менее, чем: - в 1,3 раза для недвижимого имущества и ценных бумаг, - в 1,5 раза для другого движимого имущества	Стоимость передаваемого в залог имущества превышает сумму гарантии: - в 1,3 раза для недвижимого имущества и ценных бумаг, - в 1,5 раза для другого движимого имущества
Отрасль	Товары (услуги), на которые имеется узкий специализированный спрос	Товары (услуги), на которые имеется устойчивый спрос широкого круга потребителей	Товары (услуги), необходимые для обеспечения жизнедеятельности человека
Государственное регулирование	Деятельность подвержена жесткому государственному регулированию	Деятельность подвержена среднему государственному регулированию	Деятельность подвержена государственному регулированию на общих основаниях

Источник: составлено авторами.

Как показало исследование, действующая в настоящее время методика финансового органа Республики Саха (Якутия) не уточняет, каким образом определяется размер резерва, исходя из полученного интервала значений, соответствующего определенной категории качества гарантии. Расчет точного значения резерва осуществляется на основе профессионального суждения специалистов финансового органа и имеет субъективный характер.

Усовершенствование методики заключается в том, что введены дополнительные факторы, позволяющие оценить конкретный размер резерва бюджетных ассигнований и, тем самым, повысить точность и качество прогноза.

Отлаженный механизм формирования резерва бюджетных ассигнований на возможное исполнение государственных гарантий создаст предпосылки для дальнейшего развития системы бюджетного планирования в регионе, в том числе составления достоверного бюджета и эффективного распределения имеющихся ресурсов.

Список источников

1. Белостоцкий 2017 - Белостоцкий, А.А. Проблемы управления и прогнозирования государственного бюджета // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика. Сборник научных статей 7-й Международной научно-практической конференции. Курск, 2017. С. 123-127.

2. Истомина 2018 - Истомина, Н.А. Современные тенденции развития бюджетов субъектов РФ в контексте результативного подхода в бюджетном планировании и открытости бюджетных данных // Региональные и муниципальные финансы: приоритетные направления развития. Сборник научных трудов. Саратов, 2018. С. 161-166.

3. Грачева 2008 - Грачева, И.В. Государственная гарантия (финансово-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. 2008. 166 с.

4. Лудинова 2004 - Лудинова, Ю.В. Государственные гарантии в системе управления государственным долгом Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. 2004. 145 с.

5. Нестеренко 2013 - Нестеренко, И.Ю. Практика предоставления государственных гарантий субъектами Российской Федерации // Финансы и кредит. 2013. № 34. С. 51-57.

6. Ткач 2014 - Ткач, Е.С. Модернизация долговой политики субъекта РФ на основе государственных гарантий // Вестн. Приамурского гос. ун-та им. Шолом-Алейхема. 2014. № 1. С. 94-99.

7. Боровкова В.А. Формирование стратегии менеджмента риска организации // Противоречия и тенденции развития современного российского общества. Сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции. М., 2018. С.47-63.

References:

Belostotskiy (2017) – Belostotskiy A.A. Management and forecasting problems of the state budget [Problemyi upravleniya i prognozirovaniya gosudarstvennogo byudzheta], Institutions and mechanisms of innovation development: world experience and Russian practice. Collection of scientific

articles of the 7th International Scientific and Practical Conference [Institutyi i mehanizmy innovatsionnogo razvitiya: mirovoy opyt i rossiyskaya praktika. Sbornik nauchnykh statey 7-y Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii] 2017. p. 123-127 [in Russian]

Istomina (2018) – Istomina N.A. Current trends in the development of budgets of subjects of the Russian Federation in the context of an effective approach to budget planning and openness of budget data [Sovremennyye tendentsii razvitiya byudzhetrov sub'ektov RF v kontekste rezultativnogo podhoda v byudzhetnom planirovanii i otkryitosti byudzhetnykh daniy], Regional and municipal finance: priority directions of development. Collection of scientific papers [Regionalnyie i munitsipalnyie finansyi: prioritetye napravleniya razvitiya. Sbornik nauchnykh trudov] 2018. p. 161-166 [in Russian]

Gracheva (2008) – Gracheva I.V. State guarantees in the system of public debt management of the Russian Federation [Gosudarstvennaya garantiya (finansovo-pravovoy aspekt)] 2008. 166 p. [in Russian]

Ludinova (2004) – Ludinova Y.V. State guarantees in the system of public debt management of the Russian Federation [Gosudarstvennyie garantii v sisteme upravleniya gosudarstvennyim dolgom Rossiyskoy Federatsii] 2004. 145 p. [in Russian]

Nesterenko (2013) – Nesterenko I.Y. The practice of providing state guarantees by constituent entities of the Russian Federation [Praktika predostavleniya gosudarstvennykh garantiy sub'ektami Rossiyskoy Federatsii], Finance and credit [Finansyi i kredit] 2013. # 34. p. 51-57 [in Russian]

Tkach (2014) – Tkach E.S. Modernization of the debt policy of a constituent entity of the Russian Federation based on state guarantees [Modernizatsiya dolgovoy politiki sub'ekta RF na osnove gosudarstvennykh garantiy], Bulletin of the Amur State University named after Sholom Aleichem [Vestn. Priamurskogo gos. un-ta im.Sholom-Aleyhema] 2014. # 1. p. 94-99 [in Russian]

Borovkova (2018) – Borovkova V.A. Forming an organization's risk management strategy [Formirovanie strategii menedzhmenta riska organizatsii], Contradictions and trends in the development of modern Russian society. Collection of scientific articles of the All-Russian Scientific and Practical Conference [Protivorechiya i tendentsii razvitiya sovremenno go rossiyskogo obshchestva. Sbornik nauchnykh statey Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii] 2018. p. 47-63 [in Russian]