Тарасов В.А.,

аспирант кафедры социально-экономического прогнозирования
Института новой экономики Государственного университета управления,
г. Москва

ОЦЕНКА КРИЗИСНОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается понятие кризисного потенциала территориальных бюджетов Российской Федерации, предлагается алгоритм расчета показателя кризисного потенциала региональных бюджетов, осуществляется оценка уровня бюджетного кризисного потенциала по всем субъектам Российской Федерации в совокупности и по каждому из 89 регионов России на протяжении 2001-2005 годов, а также производится оценка способности показателя дефицитности регионального бюджета отражать бюджетный кризисный потенциал.

Понятие кризисного потенциала территориальных бюджетов. В мировой и российской экономической науке и практике одним из ключевых показателей, характеризующих состояние общественных финансов административных территориальных образований, является дефицитность бюджета. Однако, по нашему мнению, дефицитность региональных бюджетов не обязательно приводит к кризису территориальных общественных финансов, а соблюдение сбалансированности бюджета не гарантирует защиту от наступления кризиса бюджетной системы на региональном уровне.

В качестве аргумента отсутствия прямой причинно-следственной связи между дефицитностью бюджета и его возможным кризисом в перспективе можно привести использование источников покрытия дефицита бюджета (а именно кредитов банков и международных организаций, средств от размещения ценных бумаг) на финансирование инфраструктурных проектов и другие капитальные бюджетные расходы. Если заимствования имеют долгосрочный характер, то расплачиваться по ним придется будущим поколениям уже в условиях более благоприятной экономической среды и расширенных масштабов производства.

В данном случае более точным отражением будет являться оценка дефицитности бюджета только по текущим расходам. Однако и этот показатель также не позволяет однозначно характеризовать кризисные явления в региональных бюджетных процессах.

Факторами, приводящими к кризису территориальных общественных финансов при сбалансированном региональном бюджете, могут выступать:

- неполный учет при формировании бюджета существующих долговых и расходных обязательств или политическое решение об игнорировании данных расходов, что впоследствии может привести к внеплановым расходам по удовлетворению судебных исков, включающих помимо основной задолженности и судебные издержки;

- недофинансирование государственных капитальных расходов, что приводит к перегрузке действующей инфраструктуры и ее ускоренной деградации (так называемый «дефицит инфраструктуры» [1]), а в последствии к

возникновению техногенных катастроф и расходам, значительно превосходящим «сэкономленные» средства.

В качестве аргумента наличия неучтенных долговых обязательств можно привести результаты проверки Счетной палатой РФ состояния урегулирования долговых обязательств субъектов РФ перед федеральным бюджетом [2].

По итогам сдачи годовых отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2003 год были выявлены разногласия с Минфином России по неурегулированным обязательствам у 35 из 89 субъектов РФ. Общий объем неурегулированной задолженности субъектов РФ перед федеральным бюджетом составил 5,7 млрд. рублей (по обязательствам, номинированным в валюте РФ), в том числе 1,9 млрд. рублей - по сумме основного долга и 3,8 млрд. рублей - по начисленным процентам и штрафным санкциям, а также 711 млн. долларов США (по обязательствам, номинированным в иностранной валюте), в том числе 351,6 млн. долларов США - по сумме основного долга и 359,4 млн. долларов США - по начисленным процентам и штрафным санкциям.

Ранее не признанные обязательства юридических лиц перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам (кредитам, номинированным в иностранной валюте), предоставленным под обеспечение в виде гарантий (поручительств) субъектов РФ, были переоформлены в задолженность бюджета субъекта РФ перед федеральным бюджетом 22 субъектами РФ, подавшими заявления на консолидацию и реструктуризацию задолженности на условиях, предусмотренных бюджетным законодательством РФ, в том числе: по 17 субъектам РФ обязательства были переоформлены на общую сумму 5,4 млрд. рублей; по 5 субъектам РФ объем переоформленных обязательств составил сумму, эквивалентную 39,35 млн. долларов США.

В качестве примера наличия неучтенных расходных обязательств можно привести результаты проверки Счетной палатой РФ использования отдельными субъектами РФ средств, выделенных на финансирование мероприятий, связанных с подготовкой к осенне-зимнему сезону [3]. В ходе данной проверки было выявлено, что в 2003 году во Владимирской области объем кредиторской задолженности предприятий жилищно-коммунального хозяйства составил 2,1 млрд. рублей, в Республике Карелия - 2,8 млрд. рублей, в Республике Саха (Якутия) - 5,1 млрд. рублей, в Ульяновской области - 6,7 млрд. рублей. В результате проверки администрациям данных регионов Счетной палатой РФ было предписано принять меры по финансовому оздоровлению системы ЖКХ, в том числе по сокращению дефицита финансовых источников, необходимых для полного восстановления и модернизации объектов ЖКХ, а также по сокращению кредиторской задолженности предприятий ЖКХ.

Таким образом, приведенные факты негативных явлений в бюджетных процессах территорий РФ не имеют прямой связи со сбалансированностью бюджета, даже в некоторых случаях стремление к сбалансированности бюджета и выполнению бюджетных ограничений в краткосрочном периоде за счет экономии бюджетных расходов вызывало в перспективе повышенные расходные обязательства.

Для характеристики процессов, приводящих к данным негативным последствиям, предлагается ввести понятие «кризисный потенциал территориального бюджета», под которым будет пониматься совокупность наколенных просроченных обязательств региональных и местных органов власти.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации [4] (*далее* - БК РФ) четко прописан состав кризисного потенциала региональных бюджетов. Согласно п. 4 ст. 168.2 БК РФ под просроченной задолженностью по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования), возникшей в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ (органов местного самоуправления), понимаются:

- не исполненные в установленные соответствующими договорами (соглашениями) субъекта РФ (муниципального образования), условиями выпуска долговых обязательств субъекта РФ (муниципального образования) сроки обязательства субъекта РФ (муниципального образования) по обслуживанию и (или) погашению государственного долга субъекта РФ (муниципального долга);
- не исполненные в установленный срок бюджетные обязательства субъекта РФ (муниципального образования), признанные в качестве таковых судом и (или) органами государственной власти субъекта РФ (органами местного самоуправления), в том числе при представлении в Министерство финансов Российской Федерации (исполнительные органы государственной власти субъекта РФ) бюджетной отчетности.

В соответствии со ст. 99-100 БК РФ в объем государственного долга субъектов РФ (муниципального долга) включаются:

- основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъектов РФ (по муниципальным ценным бумагам);
- объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ (муниципальным образованием);
- объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным субъектом РФ (муниципальным образованием) от бюджетов других уровней;
- объем обязательств по государственным (муниципальным) гарантиям, предоставленным субъектом РФ (муниципальным образованием).

Согласно п. 1 ст. 66 БК РФ расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные расходы. В соответствии с бюджетной классификацией [5] текущие расходы включают оплату труда и начисления на оплату труда, приобретение услуг, обслуживание долговых обязательств, безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям и бюджетам, социальное обеспечение и прочие расходы.

На основе результатов мониторинга Минфином России соблюдения субъектами РФ требований БК РФ и качества управления бюджетами субъектов РФ (последний из приказов Минфина России, регулирующий данный вид деятельности, вышел в 2005 году под №98 [6]) было выявлено пять составляющих кризисного потенциала территориальных бюджетов:

1. обязательства субъектов РФ (по номинальной стоимости), возникшие в результате размещения ценных бумаг, сроки погашения по которым истекли;

2. обязательства субъектов РФ перед федеральным бюджетом по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм, а также по бюджетным кредитам, выданным Минфином России в иностранной валюте;

3. обязательства (в т.ч. гарантии) субъектов РФ (муниципальных образований) по займам международных финансовых организаций;

4. кредиторская задолженность по выплате заработной платы и начислениям на оплату труда;

5. кредиторская задолженность по оплате коммунальных услуг бюджетными организациями.

Динамика выявленного на основании данных Минфина России [7] и Казначейства России [8] объема и структуры просроченной задолженности по долговым и бюджетным обязательствам российских регионов свидетельствует о снижении на протяжении 2001-2005 годов неплатежей региональных администраций (рис. 1).

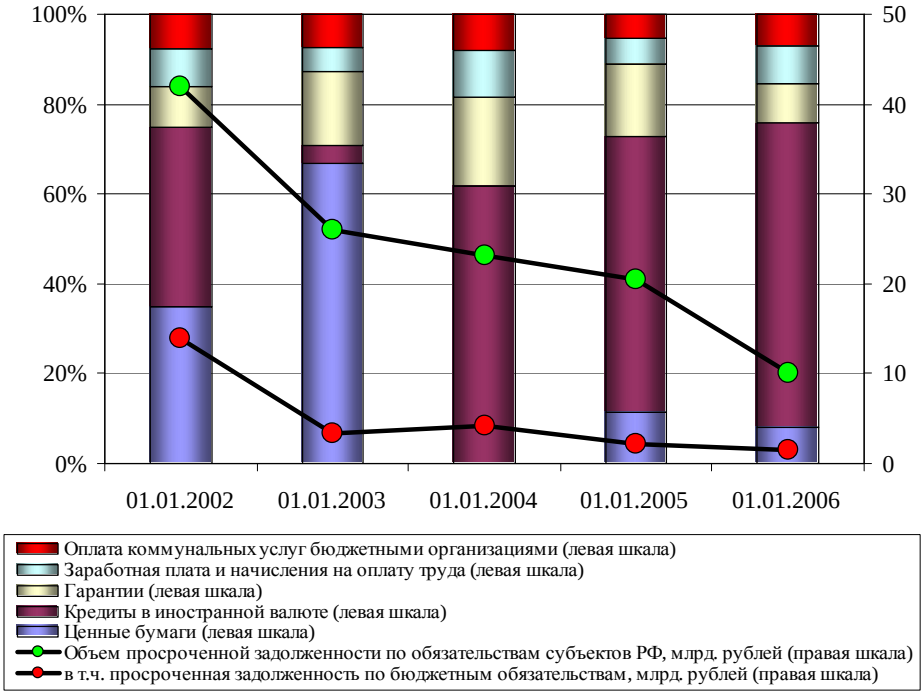

Рис. 1. Динамика выявленного объема и структуры
кризисного потенциала региональных бюджетов в 2001-2005 годах

Среди составляющих кризисного потенциала региональных бюджетов в 2001 и в 2003-2005 годах наибольший удельный вес занимала просроченная задолженность по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм, а также по бюджетным кредитам, выданным Минфином России в иностранной валюте; в 2002 году - по обязательствам субъектов РФ, возникших в результате размещения ценных бумаг, сроки погашения по которым истекли.

Динамика распределения регионов по характеру бюджетного кризисного потенциала свидетельствует о формировании нескольких тенденций в стратегиях образования просроченной задолженности субъектами РФ (табл. 1).

Таблица 1

Динамика распределения регионов по характеру просроченной задолженности в 2001-2005 годах

Просроченная задолженность	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год
Смешанная задолженность	66	56	53	50	26
Только по долговым обязательствам	2	7	0	6	9
Только по бюджетным обязательствам	19	23	34	28	34
Задолженность отсутствует	2	3	2	5	18
Всего регионов	89	89	89	89	87*

* - за исключением Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, объединившихся с Красноярским краем

Если в 2001-2004 годах преобладали регионы со смешанной формой кризисного потенциала бюджета, то в 2005 году стали доминировать субъекты РФ с просроченной задолженностью только по бюджетным обязательствам. Это свидетельствует о том, что при формировании просроченной задолженности региональные администрации стали больше ориентироваться на конкретную форму неплатежей, причем в большей степени на ее скрытую форму – просроченную кредиторскую задолженность.

Рост количества субъектов РФ, у которых нет просроченной задолженности, свидетельствует об улучшении их платежной дисциплины, что положительным образом сказывалось на состоянии финансов в этих регионах.

Рассмотренные составляющие кризисного потенциала территориальных бюджетов далеко не исчерпывают весь спектр просроченной задолженности региональных и местных органов власти. В современной бюджетной практике существует проблема системного учета просроченных обязательств территориальных органов власти, о чем свидетельствуют запросы Минфина России в регионы по отдельным видам просроченных обязательств (например, в рамках осуществления мониторинга реализации Федерального закона №122-ФЗ [9]).

Расчет показателя бюджетного кризисного потенциала региона. При оценке уровня бюджетного кризисного потенциала региона возникает вопрос об определении показателя, характеризующего данное явление, а также порогового значения данного показателя, превышение которого свидетельствует о наступлении кризиса территориальных общественных финансов.

Для формирования показателя бюджетного кризисного потенциала региона и нахождения его критического уровня воспользуемся введенным Е.Е. Румянцевой [10] понятием «потенциал преодоления кризиса», подразумевающего совокупность факторов и ресурсов, способных противостоять кризисному процессу. Согласно данной концепции, в развитии кризисного процесса в территориальных общественных финансах можно выделить четыре стадии (рис. 2).

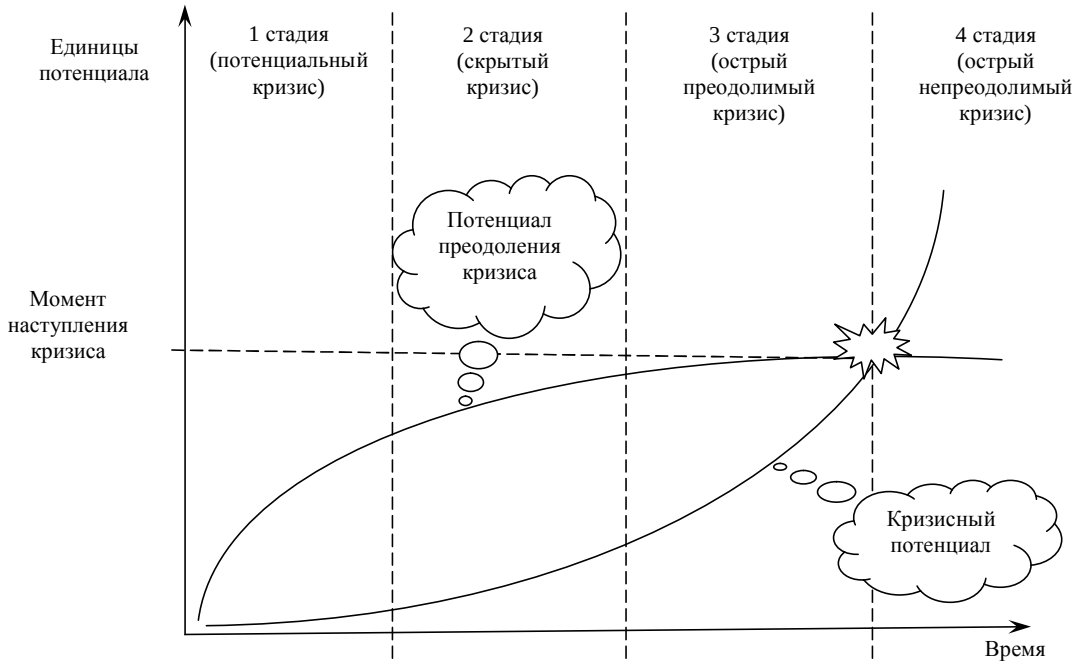

Рис. 2. Стадии развития кризисного процесса
в территориальных общественных финансах

1 стадия - потенциальный кризис. На данной стадии развития кризисных процессов региональные и местные органы власти обладают достаточным потенциалом преодоления кризиса при незначительном или практически отсутствующем бюджетном кризисном потенциале. Данное состояние территориальных общественных финансов можно характеризовать как нормальное, т.е. как состояние, в котором постоянно находятся эффективно работающие администрации субъектов РФ и муниципалитетов.

2 стадия - латентный (скрытый) кризис. Эта стадия характеризуется ускоренным нарастанием бюджетного кризисного потенциала территорий, но имеющийся в распоряжении потенциал преодоления кризиса значительно превышает кризисный потенциал и негативные события не вызывают опасений у региональных и местных органов власти. Отсутствие специализированного инструментария наблюдения за кризисным потенциалом у локальных общественных администраций не позволят им диагностировать нарастание кризисных процессов на данном этапе.

3 стадия - острый преодолимый кризис. На этой стадии нарастание кризисных процессов осознается территориальными органами власти, что вызывает необходимость принятия срочных решений в условиях ограниченного времени и исчерпания потенциала преодоления кризиса. На данном этапе возможно избежание кризиса региональных общественных финансов за счет оперативного и эффективного использования имеющегося в распоряжении потенциала преодоления кризиса.

4 стадия - острый непреодолимый кризис. Эта стадия характеризуется полным исчерпанием потенциала преодоления кризиса на фоне

продолжающегося роста бюджетного кризисного потенциала. На данном этапе осуществляется ликвидация кризисных региональных общественных финансов через объединение с близлежащими административно-территориальными образованиями или вводится временная финансовая администрация, назначенная вышестоящими органами власти в соответствии с новым бюджетным законодательством.

Согласно данной интерпретации расчет уровня бюджетного кризисного потенциала региона (**А**) можно осуществить следующим образом:

$$\mathbf{A} = \mathbf{B} / \mathbf{C}$$

где **В** – объем кризисного потенциала региональных бюджетов (в денежных единицах); **С** – объем потенциала преодоления кризиса региональных бюджетов (в денежных единицах).

Пороговым значением данного показателя будет являться превышение объема кризисного потенциала над объемом потенциала преодоления кризиса территориальных бюджетов.

В качестве потенциала преодоления кризиса территориальных бюджетов, по нашему мнению, может выступать совокупность ресурсов, способствующих погашению накопленных просроченных обязательств региональных и местных органов власти, а именно:

- доходы бюджета, оставшиеся в распоряжении после финансирования обязательных текущих расходов;
- кредиты и бюджетные ссуды, выданные территориальными бюджетами;
- предоставленные отсрочки по уплате территориальных налогов, задолженность по налогам и сборам, иным платежам в региональные бюджеты за исключением полученных авансов по налогам и иным платежам, в том числе к возврату;
- дебиторская задолженность территориальных бюджетных организаций;
- недвижимость и прочие активы, не связанные с оказанием бюджетных услуг.

При недостатке данных ресурсов для покрытия просроченных обязательств региональных и местных администраций наступает объективный кризис территориальных общественных финансов. Вместе с тем, в российском бюджетном законодательстве предусмотрен формальный критерий банкротства региональных и местных органов власти, не связанный с объективными возможностями преодоления кризисных процессов в территориальных общественных финансах Российской Федерации.

В соответствии со ст. 26.9 Федерального закона 184-ФЗ [11], ст. 75 Федерального закона 131-ФЗ [12] и ст. 168.2 БК РФ в субъекте РФ (муниципальном образовании) вводится временная финансовая администрация в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ (местного самоуправления) просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального

образования) превышает 30 процентов объема собственных доходов бюджета субъекта РФ (местного бюджета) в последнем отчетном году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета (бюджета субъекта РФ) перед бюджетом субъекта РФ (бюджетом муниципального образования).

На основании вышеприведенных нормативных актов расчет показателя бюджетного кризисного потенциала региона (**А**) должен осуществляться следующим образом:

$$\mathbf{A} = (\mathbf{B}_{\text{ДОР}} + \mathbf{B}_{\text{БОР}} - \mathbf{B}_{\text{БОФ}}) / (\mathbf{C} - \mathbf{C}_{\text{ФФК}}) * 100\%$$

где $\mathbf{B}_{\text{ДОР}}$ – просроченная задолженность по долговым обязательствам территориальных органов власти по состоянию на конец отчетного года; $\mathbf{B}_{\text{БОР}}$ – просроченная задолженность по бюджетным обязательствам территориальных органов власти по состоянию на конец отчетного года; $\mathbf{B}_{\text{БОФ}}$ - просроченная задолженность по бюджетным обязательствам федеральных органов власти перед соответствующим регионом по состоянию на конец отчетного года; **С** – доходы регионального бюджета за отчетный год; $\mathbf{C}_{\text{ФФК}}$ – субвенции из Фонда федеральных компенсаций за отчетный год.

В расчете данного показателя трудность, связанную с недостатком необходимой информации, вызвало определение объема просроченной задолженности по бюджетным обязательствам федеральных органов власти перед территориальными администрациями. С другой стороны, при расчете кризисного потенциала не учитывалась просроченная задолженность по статье «социальное обеспечение», на которую и приходится основной объем задолженности, образовавшейся в результате федеральных мандатов.

Оценка уровня бюджетного кризисного потенциала субъектов Российской Федерации. Динамика сводного показателя, рассчитанного по совокупным данным субъектов РФ, свидетельствует об уменьшении на протяжении последних лет уровня бюджетного кризисного потенциала регионов (рис. 3).

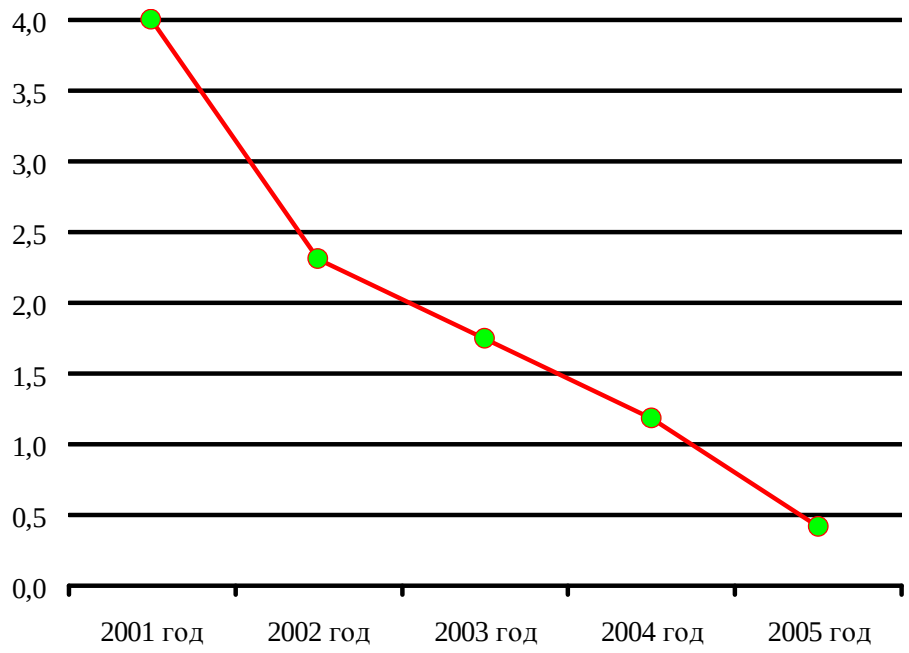

Рис. 3. Динамика сводного показателя бюджетного кризисного потенциала субъектов Российской Федерации в 2001-2005 годах, %

Динамика распределения субъектов РФ по значению показателя бюджетного кризисного потенциала показывает, что основная масса регионов в 2001-2005 годах имела низкий уровень бюджетного кризисного потенциала (табл. 2).

Таблица 2

Динамика распределения субъектов РФ по значению показателя бюджетного кризисного потенциала в 2001-2005 годах

Значение показателя, %	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год
более 30)	3	0	2	1	0
(20-30]	5	0	2	1	1
(10-20]	13	5	3	3	0
(0-10]	66	81	80	79	68
0	2	3	2	5	18
Всего регионов	89	89	89	89	87*

* - за исключением Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, объединившихся с Красноярским краем

В 2001 году три региона (Омская область, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики) нарушали критерий ст. 26.9 №184-ФЗ (ст. 168.2 БК РФ). В 2002 году ситуация с бюджетным кризисным потенциалом во всех регионах была стабильной.

В 2003 году уровень бюджетного кризисного потенциала в ряде субъектов РФ возрос, наиболее интенсивно - в Республике Тыва, Оренбургской, Ярославской и Орловской областях, Карачаево-Черкесской республике, причем в

двух последних – превысил пороговое значение. Основным фактором роста бюджетного кризисного потенциала в этих регионах являлось резкое увеличение просроченной задолженности перед федеральным бюджетом по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм, а также по бюджетным кредитам, выданным Минфином России в иностранной валюте. Это было обусловлено наступлением срока платежа по долговым обязательствам, объем которых возрос в результате резкого увеличения курса иностранной валюты в предыдущие годы.

В 2004 году рост данного вида задолженности продолжился в Республике Тыва, Оренбургской и Орловской областях, причем в последнем регионе это привело к формированию наибольшего уровня бюджетного кризисного потенциала (57,9%) среди рассчитанных значений по всем субъектам РФ на протяжении 2001-2005 годов. В Ярославской области и Карачаево-Черкесской республике просроченная задолженность перед федеральным бюджетом по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм, а также по бюджетным кредитам, выданным Минфином России в иностранной валюте, была соответственно частично или полностью урегулирована. В этом же году возрос уровень бюджетного кризисного потенциала в Камчатской области, прежде всего, за счет увеличения просроченных обязательств и гарантий по займам международных финансовых организаций.

В 2005 году у преобладающего большинства регионов ситуация с бюджетным кризисным потенциалом была благоприятной. Высокий уровень показателя бюджетного кризисного потенциала региона оставался только в Орловской области и определялся, в основном, большим объемом просроченной задолженности перед федеральным бюджетом по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм, а также по бюджетным кредитам, выданным Минфином России в иностранной валюте.

Оценка способности показателя дефицитности регионального бюджета отражать бюджетный кризисный потенциал. Для оценки способности показателя дефицитности регионального бюджета отражать бюджетный кризисный потенциал рассмотрим бюджетный индикатор, характеризующий ограничение на размер дефицита бюджета субъекта РФ.

В соответствии с п. 4 ст. 92 БК РФ размер дефицита бюджета субъекта РФ, утвержденный законом субъекта РФ о бюджете на соответствующий год, не может превышать 15 процентов объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета. В случае утверждения законом субъекта РФ о бюджете на соответствующий год размера поступлений от продажи имущества предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ может превышать ограничение на величину поступлений от продажи имущества. Соблюдение предельных значений должно обеспечиваться по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за финансовый год.

В Приказе Минфина России №98 данный показатель называется **БК2** и рассчитывается следующим образом:

$$\mathbf{БК2} = (\mathbf{А} - \mathbf{Б}) / (\mathbf{В} - \mathbf{Г}) <= 0{,}15,$$

где **А** - объем дефицита бюджета субъекта РФ на конец отчетного периода; **Б** - объем поступлений от продажи имущества субъекта РФ за отчетный период; **В** - годовой объем доходов бюджета субъекта РФ; **Г** - годовой объем финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы бюджету субъекта РФ.

Динамика бюджетного индикатора БК2, рассчитанного по совокупным показателям субъектов РФ, свидетельствует о формировании в 2002-2003 годах «чистой»[1] несбалансированности региональных бюджетов (рис. 4), на что оказал влияние опережающий рост в 2002 году совокупных расходов субъектов РФ над доходами. Основной прирост расходов в этом году произошел за счет увеличения финансовой помощи муниципальным бюджетам и расходов на дорожное хозяйство. В 2003-2005 годах ситуация стабилизировалась.

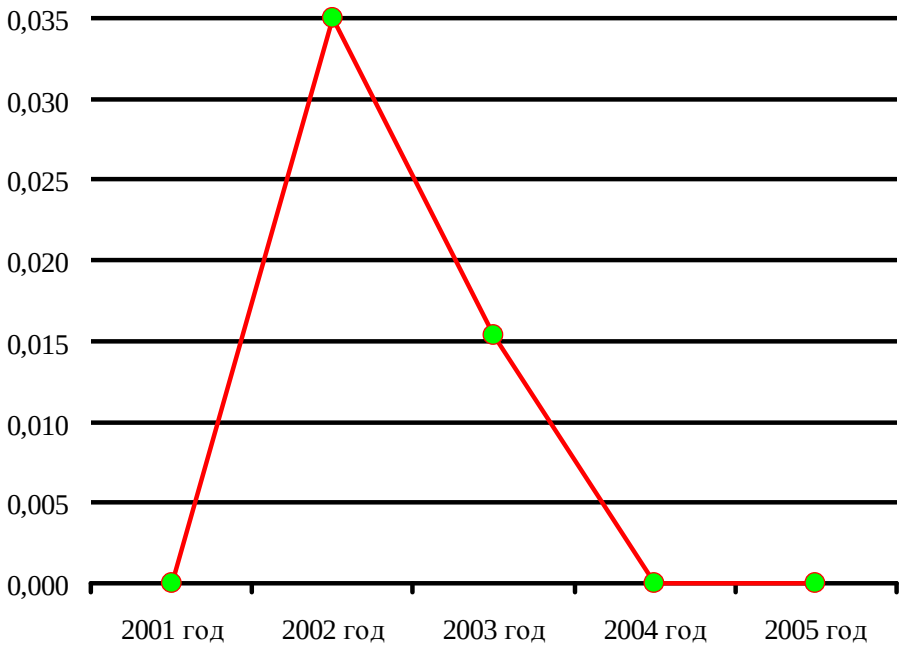

Рис. 4. Динамика сводного бюджетного индикатора БК2
субъектов Российской Федерации в 2001-2005 годах

Динамика распределения субъектов РФ по значению бюджетного индикатора БК2 показывает, что в 2001 и 2004-2005 годах большинство регионов имели «чистую» сбалансированность бюджета (табл. 3). В 2002-2003 годах бюджеты большинства регионов были несбалансированными, что и отразилось на сводном бюджетном индикаторе БК2.

Таблица 3

Динамика распределения субъектов РФ по значению
бюджетного индикатора БК2 в 2001-2005 годах

Значение индикатора	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год

[1] Под «чистой» сбалансированностью в данной статье понимается сбалансированность бюджета при учете в доходах сумм, полученных от продажи имущества субъекта РФ.

более 0,15)	8	7	10	4	8
(0,1 – 0,15]	5	13	5	4	4
(0,05 – 0,1]	3	21	15	14	11
(0 – 0,05]	21	20	28	17	18
Баланс	52	28	31	50	46
Всего регионов	89	89	89	89	87*

* - за исключением Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, объединившихся с Красноярским краем

Среди регионов, нарушавших критерий п. 4 ст. 92 БК РФ, бесспорным лидером являлся Корякский автономный округ, который на протяжении 2001-2004 годов имел критические значения бюджетного индикатора БК2 и в 2005 году бюджет округа был также несбалансированным. Вместе с тем, высокого уровня бюджетного кризисного потенциала у данного региона не наблюдалось.

Три года подряд нарушал критерий п. 4 ст. 92 БК РФ Эвенкийский автономный округ, у которого в 2001 году дефицит в 2,4 раза превышал уровень доходов без учета финансовой помощи из вышестоящего бюджета, в 2003 году – в 1,1 раза. Данный регион имел высокий уровень бюджетного кризисного потенциала только в 2001 году.

По два года подряд нарушали критерий п. 4 ст. 92 БК РФ Кабардино-Балкарская Республика (в 2002-2003 годах) и Карачаево-Черкесская Республика (в 2003-2004 годах), причем у последней только в 2003 году наблюдался резкий рост уровня бюджетного кризисного потенциала (с 0,1 до 43%).

Несмотря на высокий уровень бюджетного кризисного потенциала у отдельных субъектов РФ, имеющих нарушения критерия п. 4 ст. 92 БК РФ, анализ на основе таблиц сопряженности показал, что по бюджетному индикатору БК2 нельзя однозначно сказать о состоянии просроченной задолженности по обязательствам территориальных органов власти (табл. 4). Например, регионы с высоким уровнем бюджетного кризисного потенциала, в большинстве случаев имели сбалансированный бюджет.

Таблица 4

Динамика распределения субъектов РФ по значению бюджетного индикатора БК2 и уровню бюджетного кризисного потенциала региона в 2001-2005 годах

Уровень кризисного потенциала, %	Бюджетный индикатор БК2				
	Баланс	(0 – 0,05]	(0,05 – 0,1]	(0,1 – 0,15]	более 0,15
2001 год					
более 30	3				
(20 – 30]	2	2			1
(10 – 20]	7	3		1	2
(0 – 10]	39	16	2	4	5
0	1		1		
Всего регионов	52	21	3	5	8
2002 год					
более 30					
(20 – 30]					
(10 – 20]	2	2		1	
(0 – 10]	26	17	19	12	7
0		1	2		

Всего регионов	28	20	21	13	7
2003 год					
более 30	1				1
(20 – 30]		1		1	
(10 – 20]	2		1		
(0 – 10]	27	26	14	4	9
0	1	1			
Всего регионов	31	28	15	5	10
2004 год					
более 30	1				
(20 – 30]	1				
(10 – 20]	1		2		
(0 – 10]	43	16	12	4	4
0	4	1			
Всего регионов	50	17	14	4	4
2005 год					
более 30					
(20 – 30]	1				
(10 – 20]					
(0 – 10]	35	16	9	2	6
0	10	2	2	2	2
Всего регионов	46	18	11	4	8

Теоретически у регионов с большим значением дефицита бюджета в перспективе может увеличиться уровень бюджетного кризисного потенциала. Вместе с тем, анализ лаговых зависимостей показал, что у регионов, у которых отмечался рост уровня бюджетного кризисного потенциала, в большинстве случаев в предыдущие годы имели низкие значения бюджетного индикатора БК2 и его динамика была отрицательной. Например, если у Усть-Ордынского Бурятского автономного округа перед повышением уровня бюджетного кризисного потенциала в 2002 году наблюдалось нарушение в 2001 году критерия п. 4 ст. 92 БК РФ (0,62), то у Ярославской области и Карачаево-Черкесской Республики перед повышением уровня бюджетного кризисного потенциала в 2003 году бюджет был сбалансированным.

Таким образом, по уровню бюджетного индикатора БК2 нельзя однозначно судить о состоянии бюджетного кризисного потенциала региона. Это подтверждает исходный тезис о том, что дефицитность региональных бюджетов не имеет прямую причинно-следственную связь с кризисными процессами в территориальных общественных финансах.

* * *

В данной статье было доказано, что для оценки финансового состояния территориальных бюджетов Российской Федерации недостаточно знать об их сбалансированности. Для более адекватной характеристики оцениваемого явления предложено ввести понятие «кризисный потенциал регионального бюджета», под которым понимается совокупность наколенных просроченных обязательств территориальных органов власти.

В бюджетном законодательстве четко прописан состав кризисного потенциала региональных бюджетов. За непродолжительный период рыночных отношений в России сложились определенные виды просроченной задолженности по долговым и бюджетным обязательствам в результате принятия тех или иных решений федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Анализ имеющейся информации о просроченной

задолженности региональных администраций показал, что на протяжении 2001-2005 годов увеличивалось количество субъектов РФ, у которых отсутствовала просроченная задолженность, что положительным образом сказывалось на состоянии финансов в этих регионах.

В современной бюджетной практике существует проблема системного учета просроченных обязательств региональных и местных органов власти. Информация по просроченной задолженности территориальных администраций, учитываемая Минфином России, включает узкий круг составляющих бюджетного кризисного потенциала субъектов РФ и не полностью учитывает весь спектр неплатежей, о чем свидетельствуют запросы Минфина России в регионы по отдельным видам просроченных обязательств.

Объективной реализацией кризисного потенциала территориальных бюджетов является недостаток имеющихся в распоряжении региональных и местных органов власти ресурсов для погашения накопленного объема просроченных обязательств. Вместе с тем, в российском бюджетном законодательстве предусмотрен формальный критерий банкротства региональных и местных органов власти, не связанный с объективными возможностями преодоления кризисных процессов в территориальных общественных финансах Российской Федерации.

Анализ рассчитанного на основе имеющейся информации показателя бюджетного кризисного потенциала региона показал, что совокупный уровень бюджетных неплатежей регионов России на протяжении 2001-2005 годов снижался. Однако в 2003 году произошло несколько локальных бюджетных кризисов, что было связано с наступлением срока платежа по долговым обязательствам, номинированным в иностранной валюте, объем которых увеличился в результате резкого роста курса доллара США в предыдущие годы.

На основании анализа фактических значений индикатора предельного размера дефицита бюджета субъектов РФ было доказано неоднозначное отражение им состояния уровня бюджетного кризисного потенциала российских регионов.

Литература

1. Алехин Б.И. Государственный долг. - М: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
2. Отчет по результатам проверок состояния урегулирования долговых обязательств субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом в Министерстве финансов Российской Федерации и субъектах Российской Федерации (по запросам) и состояния государственного долга Республики Калмыкия // Бюллетень счетной палаты Российской Федерации. - 2004. - №7(79).
3. Отчет о результатах проверок использования средств, выделенных на финансирование мероприятий, связанных с подготовкой к осенне-зимнему сезону 2003-2004 годов в республиках Карелия и Саха (Якутия), во Владимирской и Ульяновской областях // Бюллетень счетной палаты Российской Федерации. - 2004. - №2(74).
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 17.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 16.10.2006).
5. О бюджетной классификации Российской Федерации: Федеральный закон от 15.08.1996 №115-ФЗ (ред. от 22.12.2005).
6. О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 11.05.2005 №98.
7. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. - www.minfin.ru.
8. Официальный сайт Федерального казначейства. - www.roskazna.ru.
9. О форме отчетности «Сведения об отдельных показателях исполнения консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации»: Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 22.03.2005 №06-02-10.
10. Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. 2-е изд. - М: ИНФРА-М, 2006.
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 25.10.2006).
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 16.10.2006).