

8. Пеникас Г.И. Эффективности российского банковского сектора и регулирование рисков: открытые вопросы. Доклад на научном семинаре «Экономическая политика в условиях переходного периода» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.liberal.ru/articles/6792> (дата обращения 11.03.2017).
9. Солнцев О.Г. Финансовый сектор в новых экономических реалиях. Создание финан-

совых условий для восстановления экономического роста. Доклад на открытом заседании Комиссии РСПП по банкам и банковской деятельности 4.02.2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.forecast.ru/ARCHIVE/Presentations/Soln/rsp2016.pdf> (дата обращения 11.03.2017).

УДК 336.1

## **БАНКРОТСТВО ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СПОСОБ УПРАВЛЕНИЯ ЕГО ДОЛГОМ**

*Макашина Ольга Владиленовна (OVMakashina@fa.ru)*

*ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»*

Это исследование демонстрирует, как могут быть использованы механизмы финансового менеджмента при определении финансового состояния территорий в условиях ограниченных бюджетов. Обоснована необходимость применения процедуры банкротства публично-правовых образований.

*Ключевые слова:* субъект, муниципальное образование, бюджет, государственный долг, финансовое состояние, межбюджетные трансферты, банкротство.

Привлечение денежных средств из внешних источников имеет как свои положительные стороны (расширение возможностей, активизация деятельности), так и недостатки (средства нужно возвращать, за их использование необходимо уплатить проценты). При этом заемщику необходимо анализировать как размер задолженности, так и эффективность ее использования. В процессе управления заемным капиталом далеко не всегда получается контролировать все финансовую деятельность и своевременно погашать задолженность, что в итоге приводит к росту задолженности. Традиционно принято считать, что неграмотное управление заемными средствами приводящее к катастрофическим последствиям характерно для предприятий и физических лиц, однако, за последние годы подобная ситуация складывается и у публично-правовых образований.

На 1 апреля 2018 года объем государственного долга субъектов РФ составил свыше 2,26 трлн руб., а объем долга муниципальных образований свыше 356 млрд руб. [1]. Из 85 субъектов РФ долговые обязательства имеют почти 98% регионов, исключение составляют г. Севастополь и Сахалинская область. Причем у 65% регионов отношение госдолга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов превышает 50%. Остается достаточно высокой доля коммерческих кредитов в суммарном объеме государственного долга субъектов РФ – у некоторых регионов такая задолженность в структуре долга занимает 100%. Такую разнородность долга в своем портфеле имеет более половины субъектов.

Уровень задолженности публично-правовых образований России растет с каждым годом и никак не способствует экономическому росту. В различных публикациях и изданиях достаточно

много внимание уделяется исследованию взаимосвязи между государственным долгом и экономическим ростом. Эта идея подтверждается результатами многих эмпирических исследований, доказавших эту взаимосвязь как в странах с развитой, так и развивающейся экономикой. Так, например, по результатам исследования влияния государственного долга на рост ВВП с использованием данных греческой экономики, проведенного представителями Афинского университета экономики и бизнеса и Департамента делового администрирования был сделан вывод [2], что существует статистически значимое соотношение между государственным долгом и ростом ВВП. Такие показатели как ВВП на душу населения, валовые национальные сбережения, безусловно, являются важными факторами роста темпов экономического роста. Однако они будут иметь положительный тренд до определенного уровня отношения долга к ВВП (около 110% в случае Греции) и становятся отрицательными при увеличении отношения долга к ВВП.

На наш взгляд, с целью недопущения увеличения размера государственного и муниципального долга до размеров, приводящих к торможению экономического развития страны необходимо не отказываться от задолженности как таковой, но осуществлять качественное управление долгом и использовать для этого методы уже зарекомендовавшие себя как в зарубежной, так и в отечественной практике, как для хозяйствующих субъектов, так и для физических лиц. Речь идет о применении процедуры банкротства публично-правовых образований, финансовая устойчивость которых оказывается на очень низком уровне и необходимости ставить вопрос об их самостоятельном существовании.

Существующий опыт демонстрирует, что финансовые органы субъектов в пределах своей компетенции готовят аналитические материалы по исполнению бюджетных назначений, динамике поступления налоговых и неналоговых доходов бюджетов, осуществляют распределение бюджетных ассигнований по государственным программам и непрограммным направлениям, контролируют надлежущее использование обособленных расходов денежных средств из бюджета. Однако отсутствуют технологии анализа состояния бюджетов, их устойчивости, анализа состояния муниципальных образований.

Потребность в разработке и применении таких технологий вызвана необходимостью определения направлений совершенствования бюджетного планирования, а также обоснования укрупнения территорий в случае признания нецелесообразным их самостоятельного существования.

Для разработки технологии проведения анализа бюджета имеет смысл использовать инструменты финансового менеджмента такие как сравнение, метод группировки и метод цепных подстановок.

Использовать метод сравнения имеет смысл, когда показатели исполненного бюджета необходимо сравнить либо с показателями утвержденного бюджета, либо с показателями за отчетный финансовый год, которые в этом случае принимаются за базисные. Для обеспечения корректного сравнения показатели за отчетный финансовый необходимо пересчитать с учетом однородности составных элементов, инфляции и др. Только в этом случае будет достигнута сопоставимость.

В случае применения метода группировки, показатели бюджета необходимо систематизировать и сгруппировать в таблицы. Эти действия дают возможность провести аналитические расчеты, выявить тенденции развития бюджета, факторов, оказывающих влияние на изменения бюджетных показателей.

Используя метод цепных подстановок следует осуществить замену определенного показателя бюджета текущего финансового года показателем бюджета отчетного финансового года. При этом все остальные показатели должны оставаться неизменными. С помощью этого метода можно определить влияние тех или иных факторов на совокупный бюджетный показатель – общую сумму доходов или расходов бюджета.

В ходе проведения анализа бюджета можно использовать горизонтальный, вертикальный, трендовый и факторный анализ. При осуществлении горизонтального анализа сравниваются показатели текущего бюджета с показателями бюджета за прошлый период, а также показатели принятого бюджета с исполненными. В ходе осуществления вертикального анализа выясняется структура бюджета, т.е. доля от-

дельных показателей бюджета в итоговом и их влияние на общие результаты исполнения бюджета. Осуществление трендового анализа имеет целью выявление тенденций изменения развития бюджетных показателей. В этом случае сравниваются или плановые, или отчетные показатели за определенный период. При использовании ретроспективного анализа можно спрогнозировать бюджетные показатели на ряд лет вперед.

Проведение факторного анализа дает возможность выяснить влияния тех или иных факторов на показатели бюджета. Так, например, на величину расходов на образование оказывают влияние численность обучающихся в бюджетных учреждениях, квалификация педагогического состава, период существования учреждений, стоимость оказываемых платных услуг, инфляционные процессы и т.д.).

Чтобы оценить эффективность расходования бюджетных средств исходя из целей и задач территории следует для проведения бюджетного анализа применять все выше названные методы в совокупности.

В финансовом менеджменте традиционно используются финансовые коэффициенты. По аналогии, в рамках создания технологии проведения бюджетного анализа имеет смысл обратиться к разработке бюджетных коэффициентов – относительных показателей финансового состояния территории, которые по сути представляют собой отношение одних абсолютных показателей бюджета к другим.

Бюджетные коэффициенты следует использовать для сравнения характеристик бюджета за разные периоды времени, для сравнения показателей бюджета той или иной территориальной единицы с аналогичными показателями бюджетов других территорий. Коэффициенты следует рассматривать как критерии оценки состояния бюджета. Значения критериев должны быть определены либо исходя из наиболее успешно спланированных и исполненных бюджетов, либо на основе групп бюджетов, сформированных по территориальному признаку.

Использование коэффициентов дает возможность объективно оценить состояния как региональных, так и местных бюджетов, выявить факторы, которые оказывают влияние на это состояние. Знание этих факторов и степени их влияния на бюджет дают возможность определить причины неблагоприятных явлений в бюджетной сфере и значительно качественнее подготавливать шаги по их устранению.

Анализ бюджета может осуществляться и по результатам составления, и по результатам исполнения. При этом, анализ составления содержит следующие направления исследований: анализ финансового состояния предприятий как налогоплательщиков и целых отраслей

сферы материального производства; анализ прогноза исполнения бюджета текущего года; анализ структуры доходной части проекта бюджета по их источникам; анализ расходной части проекта бюджета по запланированным направлениям использования бюджетных средств.

Анализ исполнения бюджета включает следующие направления исследований: анализ исполнения бюджетов по доходам по отдельным источникам поступления и по отраслям хозяйства; анализ исполнения бюджета по расходам по направлениям финансирования и по отраслям производственной и непроизводственной сферы; анализ исполнения долговых обязательств территории; анализ кассового исполнения бюджета.

Бюджет выступает важнейшей из всех форм бюджетной отчетности. Данные бюджета необходимы населению для получения информации, на что расходуются бюджетные средства, администрации – при анализе и планировании бюджета, банкам – для оценки финансовой устойчивости бюджета.

Кроме того, исследование структуры доходов и расходов позволяет установить одну из возможных причин финансовой неустойчивости бюджета. Но проводить анализ непосредственно по бюджету трудоемко и неэффективно, так как большое число расчетных показателей не даст возможности определить главные тенденции в финансовом состоянии территории. На наш взгляд следует разрабатывать аналитический бюджет, который формируется путем уплотнения отдельных статей доходов и расходов бюджета и дополнения его показателями структуры и расчетными данными. Такая форма бюджета полезна тем, что позволяет свести воедино и систематизировать расчеты, которые обычно осуществляет аналитик при изучении бюджета. Непосредственно из аналитического бюджета можно получить ряд важнейших характеристик финансового состояния территории: удельный вес собственных налоговых доходов бюджета в общей их сумме, соотношение темпов роста налоговых и неналоговых доходов, темпы роста безвозмездных поступлений. Получив данные показатели следующим шагом должно стать определение влияния темпов роста доходов и расходов на выполнение бюджетных полномочий органов власти соответствующей территории.

Если в бюджете в динамике увеличивается доля собственных налоговых доходов, темп роста налоговых и неналоговых доходов выше темпа роста безвозмездных поступлений, а темпы роста доходов и расходов уравниваются друг друга, то можно говорить о стабильной финансовой устойчивости.

Кроме того, с целью постановки вопроса о самостоятельности существования муниципального образования необходимо осуществ-

ить проверку основного финансового документа территории на признаки «устойчивого бюджета». Признаками устойчивости бюджета следует считать следующие:

- 1) расходы не превышают доходов и источников финансирования дефицита бюджета;
- 2) доходы бюджета ежегодно увеличиваются;
- 3) сумма налоговых и неналоговых доходов превышает объем межбюджетных трансфертов;
- 4) темпы роста налоговых и неналоговых доходов выше, чем темпы роста безвозмездных поступлений;
- 5) темпы прироста доходов и расходов примерно одинаковые;
- 6) доля собственных налоговых доходов в общей сумме доходов более 30%;

Кроме устойчивости важным показателем является показатель платежеспособности территории. В связи с этим возникает необходимость анализа ликвидности бюджета, т.е. способности своевременно и полностью выполнять соответствующие бюджетные полномочия [3].

Под ликвидностью бюджета понимается такое его состояние, при котором источников доходов достаточно для выполнения закрепленных на основе законодательных актов за соответствующей территорией бюджетных полномочий. Анализ ликвидности бюджета следует проводить путем сравнения средств по доходам, сгруппированных по источникам возникновения и проранжированных по степени надежности их возникновения, с расходами бюджета, сгруппированными по срокам их выплаты, расположенным в порядке увеличения сроков.

Бюджет может быть охарактеризован как стабильный, неустойчивый, крайне неустойчивый. В соответствии с той или иной характеристикой следует разделять и финансовое положение публично-правового образования:

- 1) нормальное (при стабильном состоянии бюджета);
- 2) неустойчивое (при неустойчивом состоянии бюджета);
- 3) кризисное (при крайне неустойчивом состоянии бюджета).

Анализ финансовой устойчивости публично-правового образования необходимо проводить с целью оценки степени его независимости от межбюджетных трансфертов. Это необходимо для того, чтобы определить насколько территория (муниципальное образование, субъект РФ) независима с финансовой точки зрения, увеличивается или снижается уровень этой зависимости и отвечает ли структура и размер доходной и расходной частей бюджета тем задачам, которые ставит перед собой территория.

Анализ соотношений, которые показывают независимость по каждой группе доходной части бюджета и по доходам в целом, дает

возможность оценить, устойчива ли территория в финансовом отношении. Как минимум должно соблюдаться соотношение, при котором налоговые и неналоговые доходы бюджета превышают минимальные расходы (расходы, необходимые для предоставления конституционно гарантированных прав граждан). Другими словами, следует провести оценку достаточности источников формирования доходной части бюджета для покрытия расходов по выполнению законодательно закрепленных полномочий.

На основе оценки достаточности источников формирования доходной части бюджета нами предлагается выделять четыре типа финансовой ситуации в публично-правовых образованиях.

1. Абсолютно независимое состояние – минимальные расходы бюджета покрываются налогами, закрепленными за бюджетом соответствующего уровня бюджетной системы и неналоговыми доходами.

2. Нормально зависимое состояние – минимальные расходы бюджета покрываются налогами, закрепленными за бюджетом соответствующего уровня бюджетной системы, налогами, передаваемыми на долговременной основе (более трех лет) и неналоговыми доходами.

3. Неустойчивое состояние – минимальные расходы бюджета покрываются налогами, закрепленными за бюджетом соответствующего уровня бюджетной системы, налогами, передаваемыми на долговременной основе (более трех лет), неналоговыми доходами и межбюджетными трансфертами.

4. Кризисное состояние – все возможные источники пополнения доходной части бюджета публично-правового образования не покрывают даже минимальных расходов.

При постановке вопроса о финансовом состоянии субъекта или муниципального образования имеет смысл использовать интегральную оценку территории на основе скорингового анализа [4]. Сущность методики заключается в классификации публично-правовых образований по уровню финансового риска, т.е. анализируемая территория может быть отнесена к определенному классу в зависимости от количества баллов, которые могут быть набраны исходя из фактических значений показателей финансового состояния.

К первому (высшему) классу относятся территории с абсолютной финансовой устойчивостью и высшей степенью платежеспособности. Это те субъекты и муниципальные образования, которые имеют рациональную структуру имущества и долговременно постоянные источники формирования доходной части бюджета.

Ко второму классу относятся территории с нормальным финансовым состоянием. Значе-

ния показателей, рассчитанных по их бюджетам, в целом находятся очень близко к оптимальным, но по отдельным соотношениям допущено некоторое отставание.

К третьему классу относятся территории, финансовое состояние которых можно оценить как среднее.

К четвертому классу относятся территории с неустойчивым финансовым состоянием. Это те субъекты или муниципальные образования, у которых доходных источников достаточно только для выполнения минимальных расходов.

И к пятому классу относятся территории с кризисным финансовым состоянием, они абсолютно неустойчивы с финансовой точки зрения. Это те субъекты и муниципальные образования, которые являются высоко дотационными, не могут самостоятельно сформировать свой бюджет, а значит и самостоятельное их существование не имеет смысла.

Определив, к какому классу будет отнесена территория в результате анализа, можно будет ставить вопрос о целесообразности ее самостоятельного существования.

С 2002 года в Российской Федерации действует Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» [5], в котором оговорены признаки несостоятельности (банкротства) юридического и физического лица. При этом отсутствуют признаки несостоятельности (банкротства) публично-правовых образований (муниципальных образований, субъектов), хотя фактически они также являются субъектами экономических отношений и к ним следует применять подобные процедуры.

Нами предлагается внести дополнения в закон «О банкротстве» дополнив его признаками банкротства публично-правового образования, сформулированного по аналогии с признаками банкротства юридического лица. При этом под кредиторами следует понимать кредитные учреждения и бюджеты более высокого уровня (т.е. тех участников бюджетного процесса, которые предоставляют заемные средства соответствующей территории). А под обязанностями по уплате обязательных платежей следует понимать выполнение в полном объеме закрепленных за соответствующим субъектом или муниципальным образованием полномочий по качественному предоставлению государственных или муниципальных услуг. Признаки несостоятельности территории можно сформулировать следующим образом: «Публично правовое образование считается неспособным удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и (или) обязанность не исполнены им в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены».

Оценку финансового состояния публично-правовых образований в Российской Федерации следует осуществлять на постоянной основе как самими территориями, так и представителями соответствующих органов вышестоящих уровней. Подобный мониторинг будет способствовать снижению иждивенческих настроений у региональных и местных органов власти, получающих дотации из вышестоящих бюджетов и не предпринимающих практически никаких усилий по самостоятельному формированию доходной части бюджетов.

В дальнейшем наше исследование будет направлено на проработку всех необходимых дополнений в закон «О банкротстве» причем с учетом существующего зарубежного опыта.

#### Литература

1. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 июня 2018 г. Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации (Минфин РФ). – URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/2018/](https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/2018/) (дата обращения 02.06.2018)
2. The impact of government debt on economic growth: An empirical investigation of the Greek market [Text] / S. Spilioti, G. Vamvoukas // *The Journal of Economic Asymmetries*. – 2015. -N 12. - P. 34 – 40.
3. Макашина, О.В. Теория и методология эффективного бюджетирования. [Текст]: дис. ... докт. экон. наук: 08.00.10: защищена 23.10.10: утв. 18.02.11 / Макашина Ольга Владиленовна. - Иваново, 2010. – 449 с. - Библиогр. с. 349 - 376.
4. Механизм определения финансового состояния территории [Текст] / О.В. Макашина // *Аудит и финансовый анализ*. - 2010. –№ 3. - С. 15 – 22.
5. Российская Федерация. Законы. О несостоятельности (банкротстве) [Текст]: Федер. закон: [принят Гос. Думой 27 сентября 2002 г.: одобр. Советом Федерации 16 октября 2002 г.] - М.: «Собрание законодательства РФ», [2002].