

УДК 658.141.17

ББК 65.291.931

Л 25

С.Е. Ларина

Доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва. Тел.: (916) 332-86-13, e-mail: se.larina@migsu.ru.

Р.А. Чванов

Доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва. Тел.: (916) 170-73-08, e-mail: ra.chvanov@migsu.ru.

ИНСТРУМЕНТАРИЙ РАЗРАБОТКИ АНТИКРИЗИСНОГО РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

(Рецензирована)

Аннотация. В статье освещаются актуальные вопросы моделирования и разработки антикризисного бюджета субъектов РФ и муниципальных образований; систематизирован инструментарий антикризисного управления бюджетом на территориальном уровне; обоснованы условия и механизмы его применения.

Ключевые слова: региональная экономика, антикризисный бюджет, региональное и муниципальное управление бюджетными ресурсами, временная финансовая администрация.

S.E. Larina

Doctor of Economics, Professor of Economics and Public Sector Finance Department, Institute of Public Service and Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow. Ph.: (916) 332-86-13, e-mail: se.larina@migsu.ru.

R.A. Chvanov

Doctor of Economics, Professor of Economics and Public Sector Finance Department, Institute of Public Service and Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow. Ph.: (916) 170-73-08, e-mail: ra.chvanov@migsu.ru.

ANTI-CRISIS REGIONAL BUDGET DEVELOPMENT TOOLKIT

Abstract. The paper considers the actual issues of modeling and developing the anti-crisis budget of the subjects of the Russian Federation and municipalities. It systematizes tools for crisis management of the budget at the territorial level. The authors substantiate conditions and mechanisms of its application.

Keywords: regional economy, anti-crisis budget, regional and municipal management of budgetary resources, temporary financial administration.

В современных условиях особую актуальность приобретают вопросы установления особенностей организации бюджетного процесса на территориальном уровне в условиях кризисных проявлений. Проблема противодействия кризисным явлениям, независимо от причин их возникнове-

ния, должна решаться через организацию и исполнение антикризисного бюджета.

Антикризисный бюджет административно-территориальных образований представляет собой необходимый элемент управления бюджетными ресурсами в кризисных ситуациях, механизм проти-

водействия факторам, негативно влияющим на финансовую устойчивость региональных (местных) бюджетов.

Необходимость разработки антикризисного бюджета восходит к относительной обособленности территориальных бюджетов в децентрализованных бюджетных системах и возникает как в результате низкой эффективности (или неэффективного) управления региональными (муниципальными) финансами, так и с точки зрения цикличности экономического развития, а также вследствие усиления факторов, действующих в кризисный период.

Разработка антикризисного бюджета может осуществляться как в кризисной ситуации в рамках реализации антициклической финансовой политики, направленной на выравнивание во времени доходов и обязательств регионального (муниципального) бюджета, так и в условиях кризиса управления, когда создаются предпосылки для введения института временной финансовой администрации [1].

Повышение финансовой устойчивости бюджета, восстановление платежеспособности территориальных бюджетов является важной, но не конечной целью антикризисного бюджета. Антикризисный бюджет — это модель бюджета, определяющая такую структуру расходов, которая обеспечивает исполнение социальных обязательств публично-правового образования, поддерживает экономический рост и создает объективные предпосылки для выхода из кризиса.

Кризисная ситуация ставит перед территориальными органами власти серьезные проблемы, обусловленные неопределенностью экономической ситуации, постоянно меняющимися и противоречивыми прогнозами социально-экономического развития. Субъекты РФ и муниципалитеты сталкиваются с необходимостью проработки политики антикризисного управления, которая подвержена влиянию множества факторов. Кроме того, за последние годы обязательства региональных и местных бюджетов постоянно возрастали, причем в первую очередь — социальные обязательства. Финансовое положение многих региональных и местных администраций осложняется также высокой стоимостью заимствований и высокими барьерами входа на финансовый рынок.

В условиях кризисной экономической ситуации основным принципом должно стать быстрое реагирование на различные процессы в экономике и бюджетной сфере, что обуславливает разработку антикризисного бюджета, направленного на укрепление финансового положения субъектов РФ и муниципальных образований посредством применения в бюджетном процессе внутригодового бюджетного планирования, обоснованного распределения бюджетных доходов и расходов во времени.

Антикризисный бюджет призван обеспечить сбалансированность доходов и расходов бюджета в условиях экономической неопределенности, учитывать бюджетные ограничения, предопределяемые бюджетным законодательством, а также обоснованно принимать риски антикризисной политики на основе регулярного мониторинга факторов экономического развития и финансовой устойчивости соответствующего бюджета [2].

Антикризисный бюджет является финансовой основой антикризисной политики региона (муниципального образования) и исходит из необходимости согласования бюджетных доходов и расходов в изменяющихся условиях при обязательном соблюдении норм бюджетного законодательства [3].

Среди норм Бюджетного кодекса РФ [4], которые являются базовыми при разработке концепции антикризисного бюджета, выделим следующие:

- соблюдение принципа сбалансированности бюджета;
- выполнение требования о предельных объемах дефицита бюджета;
- выполнение требований о границах государственного (муниципального) долга субъекта РФ (муниципального образования);
- соблюдение основных условий предоставления межбюджетных трансфертов;
- возможность введения временной финансовой администрации;
- возможность формирования финансовых резервов.

Для перехода от формального соблюдения требований Бюджетного кодекса РФ в части бюджетных ограничений к созданию действенного инструмента антикризисного управления бюджетом

необходимо совершенствование регионального бюджетного законодательства (нормативных актов органов местного самоуправления), регламентирующие вопросы корректировки закона (решения) о бюджете. Информационный массив при этом формируется на основе мониторинга темпов исполнения региональных (местных) бюджетов по доходам и изменений основных макроэкономических показателей, в том числе:

- динамика валового регионального продукта для субъектов РФ, объем промышленного производства, оборот оптовой и розничной торговли (преимущественно для муниципальных образований);

- динамика темпов роста базовых сфер с выделением социально значимых для данной территории отраслей экономики (видов деятельности), учет их фискальной значимости, численности занятых, взаимосвязи с другими отраслями (секторами) экономики и т.д.;

- прогноз индекса розничных цен, цен и тарифов на платные услуги, цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий как федерального уровня (газ, электроэнергия, железнодорожные перевозки, теплоэнергия), так и местного уровня (локальные монополии);

- объемы производства продукции по группам подакцизных товаров и наиболее значимым отраслям экономики, в том числе с выделением показателей по малому предпринимательству и крупнейшим налогоплательщикам;

- остаточную стоимость основных фондов, кадастровую стоимость земли;

- оборот розничной торговли, платные услуги населению;

- численность населения (по различным критериям: занятые, безработные, по социально значимым группам и т.д.);

- фонд заработной платы;

- величина прожиточного минимума в расчете на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения;

- прибыль и убытки организаций.

При формировании антикризисного бюджета особое внимание следует уделять совершенствованию методов бюджетного планирования, обоснованию дополнительных ограничений при утверждении ассигнований на проведение политики

государственных (муниципальных) расходов, организации учета и проведению мониторинга кредиторской задолженности получателей бюджетных средств, автономных учреждений и унитарных предприятий [5].

Разработку антикризисного бюджета целесообразно осуществлять методом бюджетирования с использованием предельных норм затрат и последующей корректировкой (балансировкой) расходов. Это предполагает как установление предельного объема бюджетных ассигнований в целом и в разрезе главных администраторов бюджетных средств, ограниченного величиной прогнозируемых доходов, так и определение приоритетов по статьям расходов бюджета для проведения последующей корректировки расходной части бюджета.

При составлении антикризисного бюджета после планирования доходов, расходов и объемов финансовой помощи в рамках межбюджетных отношений возникает необходимость балансировки, включающей в себя следующее:

- параметры государственного (муниципального) долга — объем и структуру долга, платежи, необходимые для его обслуживания, объем новых долгов, стоимость их обслуживания, график уменьшения или план реструктуризации задолженности;

- параметры статей расходов, подлежащих сокращению, порядок сокращения (секвестирования) расходов;

- указание на статьи бюджета, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть сокращены (секвестированы);

- определение источников финансирования дефицита бюджета;

- параметры финансового резерва;

- параметры стабилизационного (резервного) фонда (в случае его создания).

Отметим, что при составлении антикризисного бюджета сокращение дефицита ниже его предельных значений не является главной целью. В рамках существующей компетенции региональных и местных органов власти задачами должны стать повышение собираемости налоговых и неналоговых доходов бюджета, оптимизация расходов и урегулирование кредиторской задолженности.

Несмотря на то, что в настоящее время возможности регионов и муници-

пальных образований по использованию налогообложения в качестве антикризисной меры ограничены, целесообразно использовать определенные меры администрирования для укрепления доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований [6].

Так, управление рисками непредвиденных потерь доходов региональных (муниципальных) бюджетов требует оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот на формализованной основе, совершенствования деятельности администраторов доходов бюджетов по управлению накопившихся финансовых требований субъектов РФ и муниципальных образований, комплексных мер администрирования неналоговых доходов региональных и местных бюджетов.

Оценка эффективности налоговых льгот по региональным и местным налогам производится, прежде всего, в целях оптимизации перечня действующих налоговых ставок и налоговых льгот и их соответствия общественным интересам, обеспечения оптимального выбора объектов для предоставления финансовой поддержки в форме налоговых льгот, сокращения потерь соответствующего территориального бюджета.

Формализованная оценка эффективности предоставляемых налоговых льгот включает определенность условий предоставления налоговых льгот, процедур расчета показателей эффективности (эффекта) и учета полученных результатов в бюджетном планировании [7].

Возможность предоставления налоговых льгот целесообразно определять по критериям бюджетной и социально-экономической эффективности. При этом под бюджетной эффективностью следует понимать оценку результата хозяйственной деятельности различных категорий налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы, с точки зрения влияния на доходы и расходы соответствующего бюджета; под социально-экономической эффективностью — социальные последствия предоставления налоговых льгот для территориального общества в целом, которые выражаются в изменении уровня и качества товаров, работ, услуг для населения в результате осуществления деятельности организаций — полу-

чателей льгот. В отдельных случаях целесообразно учитывать социальный эффект как сумму экономии бюджетных средств на прямое финансирование социальных задач, трансфертные издержки или выделение средств на поддержку социально незащищенных категорий граждан.

Независимо от выбранного математического аппарата, итоговая оценка бюджетной эффективности от предоставления налоговой льготы по отдельным категориям налогоплательщиков осуществляется на основании сравнения суммарного объема предполагаемого эффекта для бюджета (увеличение объема производства, увеличение налоговых платежей после завершения проекта и пр.) с величиной выпадающих доходов бюджета.

Оценка социального эффекта может осуществляться на основании расчетов по сопоставлению суммарного эффекта (в денежном выражении), полученного населением в результате введения указанной налоговой льготы, с потерями бюджета от ее предоставления; расчетов, оценивающих дополнительные бюджетные расходы, которые необходимы в случае отсутствия налоговой льготы; оценки повышения эффективности хозяйственной деятельности социально значимых предприятий и организаций, предоставляющих товары и услуги населению [8].

Для соответствия приоритетам и целям социально-экономического развития представляется важным определение альтернативных механизмов поддержки отдельных отраслей (видов деятельности), в том числе путем совершенствования институциональных условий деятельности предприятий и организаций, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги населению; государственных (муниципальных) гарантий; прямых расходов соответствующего бюджета на социальные цели и бюджетные инвестиции, других мер и форм поддержки.

На повышение налоговых и неналоговых поступлений оказывает влияние работа администраторов доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Типичной проблемой здесь является отсутствие своевременной и полной информации о суммарном объеме финансовых требований, поэтому необходима организация взаимодействия по оператив-

ному обмену информацией между главными администраторами (администраторами) доходов и финансовыми органами. Особого внимания требует деятельность по взысканию накопившихся финансовых требований субъектов РФ и муниципальных образований. Для этих целей можно создавать комиссию по мобилизации доходов, в которой должны быть представлены администрация региона (муниципального образования), налоговые органы и другие администраторы доходов бюджета. В полномочия данной комиссии может входить рассмотрение дел неплательщиков налогов, сборов и других обязательных платежей, организация работы по сокращению и ликвидации задолженности путем ее реструктуризации.

Управление рисками непредвиденных потерь доходов региональных (муниципальных) бюджетов предполагает и повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества, находящегося в собственности соответствующего субъекта РФ (муниципального образования). Этому способствует систематизация данных о его наличии и использовании, организация регулярного мониторинга эффективности деятельности организаций, находящихся в государственной (муниципальной) собственности [9].

Наличие реестра государственного (муниципального) имущества, прозрачность информации об активах, результатах деятельности и долговых обязательствах объектов государственной (муниципальной) собственности, регулярная оценка оптимального состава имущества и эффективности его использования призваны снизить риски неэффективного управления организаций, находящихся в государственной (муниципальной) собственности; минимизировать риски возникновения субсидиарной ответственности по обязательствам предприятий при наличии у них непрофильной деятельности; выявить функции, реализация которых не свойственна данным предприятиям; улучшить текущий контроль за финансово-экономическим состоянием и работой государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Вопросы приватизации государственного (муниципального) имущества долж-

ны решаться обоснованно даже в условиях кризисной ситуации. Критерии для принятия решения о приватизации (реперофилировании) целесообразно определять на основе принципов разумной достаточности объектов государственного (муниципального) имущества, позволяющего территориальным органам власти выполнять необходимые функции), и социальной значимости предприятий, а также их сочетания с выбранными предельными значениями показателей эффективности. Например, для государственных (муниципальных) предприятий это могут быть:

- наличие частных организаций, производящих аналогичную продукцию (предоставляющих соответствующие услуги), и возможность с их помощью организовать производство необходимого объема продукции (предоставления услуг) на договорной основе, субсидируемых полностью или частично за счет средств соответствующего бюджета;

- низкая эффективность финансово-экономической деятельности государственных (муниципальных) предприятий на основе сопоставимого анализа, существенный объем основных фондов, не используемых в производстве, чрезмерный объем дебиторской и кредиторской задолженности.

Для негосударственных (немуниципальных) организаций с долей собственности субъекта РФ (муниципального образования) целесообразно применять критерии: социально-экономическая значимость производимой продукции (оказываемых услуг); размер доли собственности, определяющий возможность участия в оперативном и стратегическом управлении деятельностью организации со стороны субъекта РФ (муниципального образования); дивидендная политика, величина и стабильность выплаты дивидендов [10].

Данное направление деятельности в условиях антикризисного бюджета имеет и важные пролонгированные эффекты повышения финансовой устойчивости субъектов РФ и муниципальных образований: разработка и совершенствование механизма контроля за государственным (муниципальным) имуществом, деятельностью как государственных (муниципальных) предприятий, так и организаций с государственным (муниципальным) участием.

Политика управления расходами антикризисного бюджета, наряду с общими подходами к повышению их эффективности, включает в себя оптимизацию расходов региональных (муниципальных) бюджетов вплоть до введения режима сокращения расходов. В условиях неизбежного сокращения доходной части региональных и местных бюджетов в кризисный период актуализируются вопросы применения института секвестирования расходов и реализации режима бюджетной экономии [11].

Корректировка расходов антикризисного бюджета определяется на основе результатов мониторинга темпов исполнения бюджета по доходам, который организовывается с определенной периодичностью (не реже одного раза в месяц или неделю).

Возможный вариант зависимости должен иметь следующий вид: при снижении темпов поступлений налоговых и неналоговых доходов на 15%, необходимое сокращение расходов бюджета составляет 17—20% объемов средств, утвержденных на текущий финансовый год. При этом не следует осуществлять прямое пропорциональное секвестирование предельных объемов финансирования главных распорядителей бюджетных средств. Приоритетные расходы бюджета субъекта РФ (муниципального образования) подлежат сокращению в ином институциональном режиме. К приоритетным бюджетным расходам могут быть отнесены следующие:

- расходы, осуществляемые на исполнение публичных нормативных обязательств;

- расходы, направленные на реализацию приоритетных направлений государственной политики в сфере здравоохранения, образования, сельского хозяйства и социальной сфере, в том числе обеспечения выполнения функций бюджетных учреждений по оказанию государственных услуг;

- расходы на предоставление межбюджетных трансфертов в форме дотаций и субвенций;

- расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга [12, 13].

Реализация принципа приоритетности необходима не только на уровне обще-

го объема (видов) расходов, но и на уровне главных администраторов бюджетных средств, поэтому целесообразно нормативно утвердить перечень защищенных и подлежащих секвестированию статей бюджета.

Исходное положение, лежащее в основе метода приоритетности, заключается в том, что бюджетные сокращения можно выполнить, исключая столько проектов в конце списка, сколько нужно, чтобы иметь возможность снизить расходы до заданного уровня. В этом случае составление приоритетного перечня является полезным. Однако сокращение наименее приоритетных статей является лишь одним из способов уменьшения расходной части регионального и муниципального бюджета. Возможны и другие способы корректировки, в том числе уменьшение размеров работ, услуг, использование более дешевых материалов для их выполнения и др.

Реализация антикризисного бюджета предполагает также оптимизацию инвестиционных бюджетных расходов в рамках бюджетных программ, прежде всего, с точки зрения их сокращения. Решение о досрочном прекращении (пересмотре) реализации бюджетной программы, являясь основной формой сокращения бюджетных расходов в кризисный период, должно быть обоснованным и легитимным.

Крайний, радикальный метод формирования инвестиционных (капитальных) расходов в рамках антикризисного бюджета — это выделение бюджетных инвестиционных ресурсов на основе принципа «потенциальной аварийности», т.е. концентрируя ресурсы бюджета на самых кризисных направлениях с целью сокращения риска непредвиденных расходов на ликвидацию аварийных ситуаций на объектах социальной и инженерной инфраструктуры. В этом случае фактически происходит отказ от финансирования не только новых проектов инвестиционного развития социальной сферы, но и замораживание уже принятых к реализации и реализуемых проектов, что ведет к росту незавершенного строительства.

В то же время бессистемное прекращение (сокращение) бюджетного финансирования строящихся объектов, необоснованный отказ от развития инвестиционной сферы повышают риск консервации в

среднесрочной перспективе сложившейся социально-экономической ситуации или запускают негативные факторы ее ухудшения. Но и экстенсивное развитие бюджетного сектора не является характеристикой эффективно организованного инвестиционного процесса и не может являться критерием обоснования бюджетных инвестиций даже в условиях экономического роста. Строго говоря, решения о бюджетных инвестициях должны отвечать приоритетам развития территории при обеспечении долгосрочной сбалансированной бюджетной политики.

В связи с этим особое значение имеет выбор критериев и предельных значений показателей по данным критериям, несоответствие которым ведет к мерам по изменению финансирования инвестиций по бюджетным программам. Такая позиция важна для оценки инвестиционных бюджетных расходов на всех стадиях экономического цикла, но особенно актуальна для кризисных ситуаций.

Среди возможных критериев целесообразно установить:

- соответствие приоритетам развития территории;
- соответствие объемов финансирования, определяемых на стадии планирования, фактически произведенным объемам финансирования;
- особенности формирования заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;
- объемы кредиторской и дебиторской задолженности по финансированию бюджетных программ;
- соблюдение сроков реализации этапов инвестиционных проектов;
- объемы авансовой оплаты по контрактам на выполнение строительных работ;
- соответствие графика финансирования за счет бюджетных средств и соблюдение планируемых объемов финансирования за счет внебюджетных источников;
- соблюдение системы ограничений на предельные размеры эксплуатационных расходов будущих периодов [14].

При принятии решений и в процессе оценки бюджетных инвестиций следует исходить из того факта, что их основная цель заключается в поддержании и развитии социальной и инженерной инф-

раструктуры для максимально полного удовлетворения спроса на общественные блага в условиях ограниченных бюджетных ресурсов. В кризисных ситуациях проблема ограниченности бюджетных ресурсов становится особенно актуальной, поэтому в инвестиционных вопросах важно реализовывать механизмы, снижающие нагрузку на региональные и местные бюджеты. Так, целесообразно активизировать процесс создания автономных учреждений, наладить эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры на основе концессионных соглашений, развивать государственно-частные партнерства.

Важным направлением антикризисного бюджета является контроль за состоянием кредиторской задолженности, обоснованные меры по ее урегулированию. Объектом управления должна стать кредиторская задолженность получателей средств бюджета, государственных (муниципальных) автономных учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий. Введение в анализ просроченных обязательств данных учреждений и предприятий обусловлено необходимостью снижения риска потери государственного (муниципального) имущества в связи с возможной утратой ими платежеспособности, в результате чего наносится ущерб функциям, выполняемым региональными и местными органами власти.

Управление кредиторской задолженностью предполагает организацию учета и проведение мониторинга кредиторской задолженности получателей средств бюджета субъекта РФ (муниципального образования), государственных (муниципальных) автономных учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий субъекта РФ (муниципального образования).

Основными задачами мониторинга являются:

- недопущение возникновения просроченной задолженности;
- создание условий для оперативной ликвидации просроченной задолженности в случае ее возникновения;
- усиление контроля за целевым использованием бюджетных средств;
- создание условий для оздоровления региональных (муниципальных) финансов [14].

В процессе мониторинга выявляются отклонения фактических размеров кредиторской задолженности от ее обоснования на начало года; создаются условия для анализа причин ее возникновения и увеличения; формируются обоснования для оперативного управления кредиторской задолженностью; контролируются меры по реструктуризации просроченной задолженности; повышается качество и ответственность планирования и прогнозирования расходной части регионально-го (местного) бюджета [14].

Процедура урегулирования кредиторской задолженности состоит из ряда этапов: инвентаризации кредиторской задолженности бюджетных учреждений, государственных (муниципальных) автономных учреждений и унитарных предприятий; проверки ее обоснованности; регистрации, урегулирования и погашения санкционированной задолженности бюджетных учреждений.

Для конкретизации субсидиарной ответственности субъекта РФ (муниципального образования) в вопросах выполнения обязательств целесообразно вести реестр кредиторской задолженности, формируемый на основе ее инвентаризации, а также четко определить критерии обоснованной и санкционированной кредиторской задолженности в рамках антикризисного бюджета.

Данные уточнения представляются важными с точки зрения финансовой ответственности: после проведения необходимого комплекса мероприятий с кредиторами по урегулированию просроченной кредиторской задолженности определяются разные источники ее погашения. Финансирование расходов на погашение санкционированной кредиторской задолженности получателей бюджетных средств осуществляется за счет бюджетных ассигнований. Погашение несанкционированной кредиторской задолженности производится за счет доходов получателя бюджетных средств от предпринимательской или иной приносящей доход деятельности, остатков средств, возникших в конце финансового года в результате экономии бюджетных средств.

В целях снижения риска возникновения кредиторской задолженности, не покрываемой собственными средствами

бюджетных учреждений, государственных (муниципальных) автономных учреждений и унитарных предприятий, целесообразно установить дополнительные ограничения на принятие данными организациями обязательств, не покрываемых источниками финансирования. Это может выражаться в установлении лимитов потребления коммунальных услуг и привлечения заемных средств, предельных размеров задолженности, требованиях акцепта (получение разрешения уполномоченного органа власти субъекта РФ или муниципального образования) дополнительных обязательств.

В кризисной ситуации, когда существует риск формирования просроченных финансовых обязательств, высока неопределенность сроков и объемов поступления доходов в течение финансового года, повышаются требования к качеству управления ликвидностью как меры обеспечения текущей сбалансированности территориального бюджета. Рассмотренные выше способы оптимизации затрат на урегулирование просроченной кредиторской задолженности, а также ликвидация временных касс с наименьшими издержками ориентированы на достижение сбалансированности располагаемых финансовых ресурсов и необходимых бюджетных расходов в конкретный период времени [15].

Управление ликвидностью предполагает формирование системы оперативного финансового обеспечения бюджетных обязательств, что предусматривает использование различных способов или их совокупности для предотвращения и ликвидации временных кассовых разрывов. Эти меры направлены на формирование финансового резерва как совокупности доступных финансовых ресурсов в целях обеспечения сбалансированности расходов в течение финансового года. Финансовый резерв может быть представлен и как специально резервируемые финансовые ресурсы (в том числе и оборотная кассовая наличность), и как упорядоченная возможность привлечения заемных средств (бюджетных и банковских кредитов).

Финансовым органам региональной (муниципальной) власти в кризисных условиях целесообразно повысить аналитическую работу по управлению временными кассовыми разрывами:

— производить оценку возможного превышения расходов над доходами для каждой недели финансового года;

— для снижения риска «пикового» финансирования расходы следует группировать с учетом объективных различий в сроках их осуществления (на коммунальные услуги, заработную плату, обслуживание долговых обязательств и т.д.);

— анализ поступления финансовых ресурсов целесообразно проводить, разделив их по группам с учетом сроков поступлений и возможного изменения этих сроков;

— систематическое обновление прогноза величин временных кассовых разрывов в ходе исполнения бюджета, факторный анализ причин существенного

изменения сроков или объемов поступающих доходов и финансируемых расходов.

Целью этих аналитических мероприятий является определение потребности в формировании финансового резерва и возможных источников с учетом минимизации затрат на его образование.

Одними из главных индикаторов эффективности бюджетной политики, степени устойчивости и экономически безопасного развития региона (муниципального образования) должны стать учет и оценка обязательств, их изменений. Именно это следует использовать в качестве исходной базы для остальных оценок и расчета показателей, на основании которых принимаются решения о разработке антикризисного бюджета.

Примечания:

1. Абрамов А., Апевалова Е., Астафьева Е. Кризисная экономика современной России: тенденции и перспективы / науч. ред. Е.Т. Гайдар. М.: Проспект, 2010. 656 с.

2. Марченко С.В. Регулирование финансов кризисных монопрофильных муниципальных образований // Экономика и предпринимательство. 2014. № 5, ч. 2. С. 353-357.

3. Горелов Н.А., Синов В.В., Литун В.В. Антикризисный аспект управления регионом // Российское предпринимательство. 2015. Т. 16, № 16. С. 2521-2528.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ [в ред. от 03.07.16 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2016. Загл. с экрана.

5. Богачева О.В., Феоктистова О.А., Фокина Т.В. Антикризисное бюджетное регулирование — опыт стран ОЭСР и России // Финансы. 2014. № 8. С. 15-20.

6. Обзор антикризисных планов регионов // Бюджет. 2015. № 4. URL: <http://bujet.ru/article/274386.php>.

7. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2006/10/pfggopf_rus.pdf.

8. Стратегии и программы социально-экономического развития: федерация и регионы России: монография / под общ. ред. А.Я. Быстрыкова, Н.П. Гусакова, Е.В. Пономаренко. М.: Изд-во РУДН, 2009. 401 с.

9. Сабитова Н.М. О бюджетных полномочиях публично-правовых образований // Финансы. 2014. № 2. С. 49-51.

10. Соляникова С.П. Управление государственными финансами: заявленные принципы и реальность // Экономист. 2014. № 4. С. 44-59.

11. Об утверждении государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 // СПС КонсультантПлюс. М., 2016. Загл. с экрана.

12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ [в ред. от 13.07.15 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2016. Загл. с экрана.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [в ред. от 29.06.15 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2016. Загл. с экрана.

14. О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 [в ред. от 01.12.14 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2016. Загл. с экрана.

15. Стратегические ориентиры экономического развития России: науч. докл. СПб.: Алетей, 2010. 664 с.

References:

1. Abramov A., Apevalova E., Astafieva E. Crisis economy of modern Russia: trends and perspectives / scientific. Ed. E.T. Gaidar. Moscow: Prospekt, 2010. 656 p.

2. Marchenko S.V. Regulation of the finance of crisis mono-profile municipal formations // Economics and entrepreneurship. 2014. № 5 (part 2). Pp. 353-357.
3. Gorelov N.A., Sinov V.V., Litun V.V. Anti-crisis aspect of regional management // Russian Entrepreneurship. 2015. 16. № 16. Pp. 2521-2528.
4. Budget Code of the Russian Federation: Feder. Law № 145-FZ of July 31, 1998 [in an edition of 03.07.16] // HLS ConsultantPlus. M., 2016. Title from the screen.
5. Bogacheva O.V., Feoktistova O.A., Fokina T.V. Anti-crisis budgetary regulation — the experience of OECD countries and Russia // Finance. 2014. № 8. Pp. 15-20.
6. Overview of anti-crisis plans of regions // Budget. 2015. № 4. URL: <http://bujet.ru/article/274386.php>.
7. Principles of effective and responsible management of public finances. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2006/10/pfggopf_eng.pdf.
8. Strategies and programs for socio-economic development: Federation and regions of Russia: monograph /ed. by A.Ya.. Bystryakov, N.P. Gusakov, E.V. Ponomarenko. Moscow: RUDN, 2009. 401 p.
9. Sabitova N.M. On budgetary powers of public-legal entities // Finance. 2014. № 8. Pp. 49-51.
10. Solyannikova S.P. Managing public finances: stated principles and reality // The Economist. 2014. № 4. Pp. 44-59.
11. On approval of the state program «Creation of conditions for effective and responsible management of regional and municipal finances, increasing the sustainability of the budgets of the constituent entities of the Russian Federation»: RF Government Decree № 310 of April 15, 1944 / ATP ConsultantPlus. M., 2016. Headline from the screen.
12. On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation: Feder. Law № 184-FZ of 06.10.99. [ed. from 13.07.15] // HLS ConsultantPlus. M., 2016. Title from the screen.
13. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Feder. Law № 131-FZ of 06.10.03. [in an edition of 29.06.15] // HLS ConsultantPlus. M., 2016. Title from the screen.
14. On the Procedure for Monitoring and Evaluation of the Quality of Regional Finance Management: Order of the Ministry of Finance of Russia № 552 of 03.12.10. [in an edition of 01.12.14] // HLS ConsultantPlus. M., 2016. Title from the screen.
15. Strategic guidelines for Russia's economic development: scientific. report. St. Petersburg: Alethei, 2010. 664 p.