

R.S. Palkov, I.N. Osipova

**The Use of the National Bankroll by the Russian Federation Subjects: Financial Control Instruments**

The reasons for the growth of government debt in the Russian Federation subjects are analyzed. The authors take notice of the correlation of budget funds misuse and the increasing debt in regions. Proposals for the development of the governmental audit in order to ensure compliance in budgetary funds are made.

*Key words and word-combinations:* government debt, audit, budgetary funds.

Анализируются причины роста государственного долга субъектов Российской Федерации. Авторы обращают внимание на взаимосвязь нецелевого расходования бюджетных средств с увеличением долговых обязательств на региональном уровне. Сформулированы предложения, направленные на развитие инструментов финансового контроля и обеспечивающие соблюдение дисциплины в финансово-бюджетной сфере.

*Ключевые слова и словосочетания:* государственный долг, финансовый контроль, бюджетные средства.

УДК 347.73  
ББК 67.402

*И.Н. Осипова, Р.С. Пальков*

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ  
СУБЪЕКТАМИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ:  
ИНСТРУМЕНТЫ  
ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Финансово-экономический кризис, применение Евросоюзом санкций в отношении финансовой системы Российской Федерации актуализировали проблему финансовой дисциплины и финансового контроля. В первую очередь это коснулось сферы деятельности органов государственной и муниципальной власти. Преодоление кризиса невозможно без соблюдения дисциплины в финансово-бюджетной сфере. Величина государственного долга по отношению к ВВП является важным показателем экономики страны. Обслуживание государственного долга требует средств из бюджета, что в свою очередь сказывается на сокращении расходов на социальные нужды, а это отражается на жизненном уровне населения. Грамотное управление величиной государственного долга — важнейшая социально-экономическая задача. В связи с этим представляется интересным анализ инструментов финансового контроля над эффективностью использования государственных финансовых ресурсов в субъектах РФ.

Согласно ст. 99 Бюджетного кодекса РФ структура государственного долга субъекта РФ представлена группой обязательств, в частности, государственными ценными бумагами субъекта РФ; бюджетными кредитами,

привлеченными в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; кредитами, полученными от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций; государственными гарантиями субъекта РФ [1].

По данным Минфина России, объем общего долга субъектов РФ по состоянию на 1 декабря 2014 г. составил 1 822 088 785 руб., а по состоянию на 1 декабря 2015 г. — 2 191 235 330 руб. [2]. При этом государственный долг есть во всех субъектах РФ, за исключением Сахалинской области и г. Севастополя. Во многих субъектах РФ в 2015 г. наблюдалось его увеличение.

Анализ статистических данных свидетельствует об активном привлечении субъектами РФ заемных средств у кредитных организаций и бюджетных кредитов из федерального бюджета, что приводит к росту объема долговых обязательств регионов. В структуре государственного долга субъектов РФ общая доля заемных средств кредитных организаций и бюджетных кредитов из федерального бюджета составила 68,2% (по состоянию на 1 августа 2014 г.) и за последние полтора года увеличилась на 4,3%.

В отдельных регионах (с высоким уровнем долговой нагрузки) объем государственного долга по кредитам на 1 августа 2014 г. составил в общем объеме государственного долга существенную долю. Так, например, в Астраханской области — 93,1%, Ивановской области — 88,7%, Ростовской области — 81,4%, Ульяновской области — 79,9%, Архангельской области — 74%, Мурманской области — 72%, Хабаровском крае — 67,9%, Костромской области — 65,7%, Рязанской области — 62% и Омской области — 61,5% [3]. В дальнейшем это может отрицательно сказаться не только на устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, но и банковской.

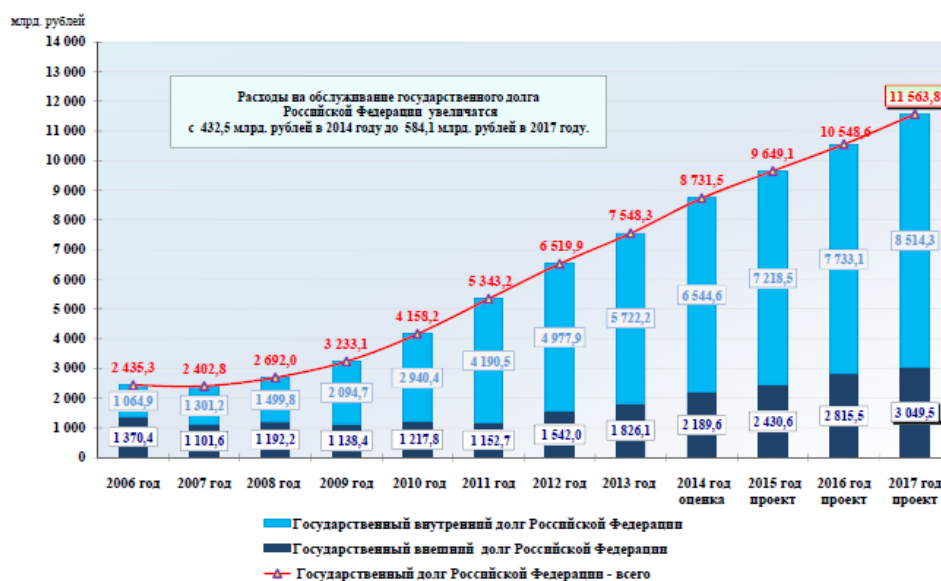
В 2015 г. структура государственного долга субъектов РФ изменилась незначительно. Так, доля коммерческих кредитов в структуре государственного долга субъектов РФ продолжает оставаться значительной и по состоянию на 1 июля 2015 г. составила 37,7%; бюджетных кредитов, привлеченных от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, — 36,9%; государственных ценных бумаг субъектов РФ — 19,5%.

По информации Минфина России, по состоянию на 1 июля 2015 г. бюджетные кредиты из федерального бюджета предоставлены 40 регионам в общей сумме 108,8 млрд руб., в том числе на частичное покрытие дефицита бюджета субъекта РФ — 29,1 млрд руб.; на погашение долговых обязательств субъекта РФ в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта РФ и кредитам, полученным субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, — 79,7 млрд руб.

Такой уровень долговой нагрузки субъектов РФ свидетельствует о возникших экономических проблемах и способствует сохранению рисков в обеспечении устойчивости региональных бюджетов, их формированию и исполнению. Особенно эта проблема актуальна в условиях сложившейся геополитической ситуации, что в дальнейшем может осложнить развитие социально-экономических сфер и модернизацию экономики регионов.

Покрытие ежегодно увеличивающихся государственных расходов не обеспечивается налоговыми поступлениями, что приводит к эмиссии денежных средств и инфляции, соответственно, возникают «институциональные ловушки» [4, с. 8]. Увеличение государственных расходов приводит к росту объема займов и долга, поэтому государственный внутренний долг тесно связан с государственным бюджетом. Политика отказа правительств некоторых субъектов РФ от использования на эти цели кредитов Центрального банка РФ приводит к тому, что их место начали занимать займы внутри страны и за рубежом. В результате резкого увеличения дефицита бюджета и растущих заимствований существенно возрос государственный долг России — как внутренний, так и внешний.

Счетная палата РФ в своих отчетах неоднократно отмечала негативные тенденции роста государственного долга и влияние на динамику роста нецелевого расходования бюджетных средств (рисунок) [5].



Изменение объема государственного долга в 2006–2017 гг.

Значительные государственные заимствования на внутреннем и внешнем финансовых рынках обуславливают рост государственного долга, а также объема расходов на его обслуживание.

Внешний долг России остается на чрезмерно высоком уровне по нескольким причинам: высокой зависимости от сырьевых ресурсов, некачественного управления, коррупции, монополизма. Для покрытия внешнего долга стране требуется иностранная валюта, для получения которой необходимо сокращать импорт и увеличивать экспорт, при этом выручка идет не на цели развития, а на погашение долга, что замедляет темпы экономического роста и снижает уровень жизни.

Требуется нормализация финансовой системы: от эмиссии денег в соответствии с поступлением валют необходимо переходить на эмиссию в соответствии с экономическими потребностями и на механизмы проектного финансирования.

Анализ годовых отчетов Счетной палаты РФ демонстрирует, что показатели, отражающие влияние увеличения государственного долга на исполнение бюджета и экономику в 2012–2015 гг., в регионах в основном ухудшились. Так, в 2012 г. в Саратовской и Смоленской областях отношение предельного объема государственного долга субъекта РФ к собственным доходам их бюджета достигло экономически небезопасного уровня долговой нагрузки, превысив 70%. По оперативным данным, в 2013 г. долговая нагрузка Саратовской области составляла 102,3%.

Темпы прироста государственного долга субъектов РФ значительно опережали темпы прироста ВРП, что привело к увеличению коэффициента долговой нагрузки субъектов РФ. Наряду с этим в регионах сложилась тенденция к снижению коэффициента общей платежеспособности, отражающего способность региона к самостоятельному выполнению первоочередных и социально значимых расходных обязательств за счет бюджетных доходов. Так, в 2013 г. данный показатель в Ставропольском крае составил 67%, в Республике Башкортостан — 83%, Красноярском крае — 84%, Смоленской области — 70%, Саратовской области — 72% [5].

В 2014–2015 гг. Счетной палатой РФ проведено контрольное мероприятие «Проверка соблюдения условий и порядка формирования государственного долга субъектами Российской Федерации (совместно с Контрольно-счетной палатой Астраханской области и Контрольно-счетной палатой Брянской области)» [6]. Результаты проверки показали, что долговые обязательства регионов на 1 ноября 2015 г. составили 2,21 трлн руб., при этом внутренний государственный долг регионов — 2,18 трлн руб., что говорит об увеличении с начала текущего года на 6% (за 2014 г. рост произошел на 20%). В структуре внутреннего государственного долга регионов наибольшие доли составляют бюджетные кредиты — 39%, коммерческие кредиты — 35%, государственные ценные бумаги субъекта — 20%. В Министерство финансов РФ было направлено уведомление о применении к данным субъектам РФ бюджетных мер принуждения. Астраханская и Брянская области нарушили условия предоставления бюджетных кредитов в 2014 г. Астраханской областью средства бюджетных кредитов были возвращены в федеральный бюджет в сумме 6,72 млрд руб., Брянской областью — в сумме 1,12 млрд руб. Условия предоставления бюджетных кредитов в 2014 г. были нарушены 26 регионами России.

В целях реализации своих полномочий по выявлению, предупреждению и устранению фактов незаконного, нецелевого, неэффективного использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности Счетная палата РФ осуществляет комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Сравнительный анализ отчетов Счетной палаты РФ демонстрирует, что основными видами нецелевого использования бюджетных средств являются неправомерное расходование средств, направленных на обеспечение деятельнос-

ти сотрудников учреждений; неправомерное расходование бюджетных средств получателями средств бюджета в части отсутствия оснований, установленных нормативными правовыми актами; применение несоответствующей бюджетной классификации; оплата невыполненных работ и другие. Например, проверка эффективности использования средств, направленных на реализацию федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» в Республике Бурятия (2013 г.), выявила расходование бюджетных средств с нарушениями в сумме 962 млн руб., в том числе неэффективное — 911,8 млн руб., нецелевое использование бюджетных средств — 50,2 млн руб. Финансовая помощь в сумме 0,3 млрд руб., выделенная из федерального бюджета правительству Республики Карелия на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, была направлена на совокупное покрытие расходов бюджета Республики Карелия [5].

Долговая политика выполняет задачи финансирования дефицита бюджета и покрытия кассовых разрывов с целью обеспечения наиболее социально значимых текущих потребностей региона и своевременного возврата заемных средств. По результатам аудита эффективности Счетной палатой РФ было рекомендовано правительствам субъектов РФ разработать основные направления долговой политики субъекта РФ как стратегический документ регионального уровня. В рамках данного документа должен быть представлен комплекс мер, направленных на снижение темпов роста государственного долга субъекта РФ.

В целях обеспечения эффективности расходования государственных средств субъекты РФ должны были обеспечить внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, составления и исполнения региональных бюджетов. В субъектах должен быть рассмотрен вопрос об использовании в целях финансирования возникающих кассовых разрывов внедряемого с 2014 г. на федеральном уровне инструмента предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета.

Субъектами РФ были учтены рекомендации Счетной палаты РФ — приняты нормативные правовые акты, определяющие основные направления долговой политики. Основной задачей долговой политики является поэтапное сокращение государственного долга области и расходов на его обслуживание. Ряд субъектов взяли на себя обязательства поэтапного сокращения доли общего объема долговых обязательств. Например, в Смоленской области доля общего объема долговых обязательств к 1 января 2016 г. должна составить 115% от суммы доходов областного бюджета, к 1 января 2017 г. — 100%, а к 1 января 2019 г. — 80% [7].

Кроме основных направлений долговой политики отдельными субъектами РФ утверждены программы повышения эффективности управления государственными финансами [8]. Данными программами предусмотрены мероприятия по целому ряду направлений, в частности, обеспечение долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджетной системы, проведение эффективной политики в области доходов, оптимизация расходных обязательств и другие. Особое значение в рамках совершенствования инструментов управления государственными финансами приобретают такие направления, как повышение

эффективности оказания государственных услуг, повышение эффективности расходов в сфере государственных закупок, повышение качества финансового менеджмента в органах государственной власти области и областных государственных учреждениях.

В результате внедрения инструментов финансового контроля, направленных на повышение эффективности и качества управления финансами на региональном уровне, в целом сложились основные направления современной бюджетной реформы. Вместе с тем проведенное исследование продемонстрировало, что, несмотря на принимаемые меры, остается нерешенным ряд проблем системного характера:

- неэффективность управления государственными финансами главными администраторами бюджетных средств;
- отсутствие обоснованности планируемых бюджетных ассигнований и критериев эффективности использования бюджетных средств;
- увеличение государственного долга и расходов на его обслуживание;
- высокая зависимость бюджетов разного уровня (субъектов РФ для реализации в полном объеме принятых ими обязательств государственных внебюджетных фондов) от трансфертов из федерального бюджета.

В сложившейся ситуации представляется перспективным развитие всех компонентов системы государственного финансового контроля. Методология осуществления государственного финансового контроля должна основываться на единых подходах к оценке и критериям эффективности использования финансовых ресурсов государства.

Особое значение приобретают инструменты внутреннего (ведомственного) финансового контроля, посредством которого руководитель государственного органа (организации) сможет воздействовать на государственных служащих (должностных лиц) в целях эффективного использования бюджетных средств. Внутренний финансовый аудит как инструмент обратной связи, позволяющий обеспечить руководителя информацией о состоянии объекта управления, является способом выявления нарушений (объективного и субъективного характера) использования органом государственного управления (организацией) бюджетных средств. В связи с этим важным представляется развитие программно-целевых методов управления бюджетным процессом в виде разработки ведомственных целевых программ.

Эффективность государственного финансового контроля напрямую зависит от расширения системы финансовых санкций. Сбалансированная система финансовых санкций за нарушение бюджетной дисциплины не только должна быть направлена на наказание виновных, но и предусматривать возмещение причиненного ущерба.

#### Библиографический список

1. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. URL: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
3. Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2014 году. URL: [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru)

4. Герасимова В.В., Манохина Н.В. Институциональные ловушки современного общественного развития, обусловленные коррупционными взаимосвязями // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 3 (48).

5. Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2013 году. URL: [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru)

6. Счетная палата направила в Минфин уведомления о применении бюджетных мер принуждения в отношении двух регионов. URL: [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru)

7. Об утверждении основных направлений государственной долговой политики Смоленской области на период до 2019 года: распоряжение Администрации Смоленской области от 18 нояб. 2015 г. № 1732-р/адм (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Программы повышения эффективности управления государственными финансами Саратовской области на период до 2018 года: распоряжение Правительства Саратовской области от 29 апр. 2015 г. № 83-Пр (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

M.V. Pavlutin

**Technologies of Implementing  
a Strategy of Innovative Development  
of Russia until 2020  
in the Saratov Region**

Technologies of innovations implementation that reflect the principles of state policy in the sphere of innovations at the Federal and regional level are analyzed. Priority directions of innovative development implementation, as well as the specific activities and target indicators are determined.

*Key words and word-combinations:* innovation, effective science, innovation infrastructure, innovative business.

Анализируются технологии реализации инноваций, отражающие основы государственной политики в сфере инноваций на федеральном и региональном уровнях. Определяются приоритетные направления реализации инновационного развития, конкретные мероприятия и целевые индикаторы.

*Ключевые слова и словосочетания:* инновации, эффективная наука, инфраструктура инноваций, инновационный бизнес.

УДК 323:65.01(470+571)

ББК 66.3+60.823.2(2Рос)

*М.В. Павлутин*

**ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ  
СТРАТЕГИИ  
ИННОВАЦИОННОГО  
РАЗВИТИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ДО 2020 ГОДА  
В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**И**нновационное развитие — объект исследования различных отраслей отечественной и зарубежной науки. Первостепенным для Российской Федерации является построение конкурентоспособной национальной инновационной системы (далее — НИС), которая в том числе имеет статус научной политологической проблемы. В настоящее время основные научные результаты в сфере формирования политических моделей инновационного развития Российской Федерации сформулированы в