

5.12. РАЗМЕРНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ ПАРАМЕТРОВ И СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РЕШЕНИЙ В РЕГИОНЕ

Токаев Н.Х., д.э.н., профессор;
Сугарова И.В., к.э.н., доцент

*Северо-Осетинский государственный
университет им. К.Л. Хетагурова*

В статье сформулированы обоснования новых подходов к размерности бюджетных параметров, оценке источников доходов, их выявлению и учете при разработке бюджетных показателей доходов и расходов. Особый акцент сделан на проблематике методов бюджетного прогнозирования доходов и расходов, особенностях бюджетной сбалансированности как в годовом разрезе, так и трехлетнем бюджетном планировании.

Бюджетное прогнозирование подчинено цели получения системных ориентиров и определенностей оценки тех ожиданий, с которыми будет иметь связь сформированный, утвержденный и исполненный бюджет. Бюджет нельзя конструировать без прогнозных представлений о тех результатах, которые не только желаемы для реализации, но и исполнимы в основе. Основополагающий характер ориентированности бюджета берется в качестве оценочной и прогнозно-расчетной его размерности и в том числе по различным параметрам. Оценочная и расчетная определенность бюджетных плановых показателей, безусловно, должна базироваться на самостоятельно разработанном бюджетном прогнозе в основу, которого берутся соответствующие индикаторы.

Естественно, что бюджетное прогнозирование охватывает как доходную составляющую бюджета так и расходную. Однако есть принципиальные особенности учета индикативных составляющих прогнозирования доходов и расходов бюджета. Прогноз доходов разрабатывается с учетом экономической ситуации, темпов роста экономики, развития ее параметров и возможностей в доходах. В этом же ключе учитывается финансовое положение страны, региона, муниципалитетов.

Прогноз бюджетных расходов включает, как правило, оценку тех обязательств, которые на себя берет (или обязано брать) государство (для федерального бюджета), субъект – регион, муниципалитет. Существенно учитывать при прогнозировании бюджетных расходов, что на каждом этапе развивающихся бюджетных отношений, бывает определенный уровень достигнутой расходной удовлетворенности бюджетных потребностей. Это значит, что существует определенность ориентированности развивающегося бюджетного процесса с позиции законодательно утвержденной нормативно-правовой базы. Бюджетный прогноз призван учитывать такую основу «предварительной заданности расходов».

Отмеченное выше, однако, не означает невозможность разработки прогноза бюджетных расхо-

дов, не учитывающих их изменяющийся характер. В рамках проводимой бюджетной политики, как нам представляется, вырабатываются соответствующие установки на изменения размерности и параметров расходов в бюджетах и это нельзя игнорировать при разработке бюджетного прогноза.

Не следует путать два момента, когда речь идет о бюджетном прогнозировании расходов бюджетов. Во-первых, имеет место ограниченность возможностей прогнозирования бюджетных расходов по заданности их нормативной базы. И, во-вторых, ограниченность по доходным возможностям их исполнения, если они будут спрогнозированы и спланированы в рамках отдельного бюджета. Есть объективная основа прогнозирования бюджетных расходов (их привязка к реальным доходам, которые рационально, целесообразно и эффективно можно аккумулировать в бюджетах) на основе структурированной доходной составляющей экономики (не следует забывать, что доходы в денежном содержании и вещественно-материальном имеют разнохарактерную бюджетную основу для удовлетворения бюджетных же потребностей). На прогнозе бюджетных расходов сильнее сказывается субъективный фактор потребляемых средств, что неминуемо влияет, как правило, и на принятие бюджетных решений по расходам. В этом же русле возникает и проблематика лоббирования бюджетных расходов разными методами, способами и сопровождением интересов.

Разумеется, наряду с приведенными аргументами о различиях в подходах к бюджетному прогнозированию доходов и расходов, не следует уходить от той взаимосвязи и взаимозависимости, которые имеют место на всех уровнях развивающихся бюджетных отношений. Требования бюджетной сбалансированности доходов и расходов не проистекает от простой бухгалтерской практики регулирования или контроля используемых средств. Бюджетная сбалансированность доходов и расходов создает определенную цельность и системность бюджетных отношений. Она же способствует реальности целевых задач решаемых бюджетами. Кроме того, требование сбалансированности снижает влияние субъективного фактора воздействия на характер принимаемых бюджетных решений, обязательность их исполнения и что также важно, контролируемость движения денежных потоков (бюджетных денег, которые финансируются).

Бюджетный прогноз усиливает свое значение в той мере, в которой его результаты находят воплощение в бюджетном планировании. Бюджетное планирование определяет расчетную составляющую бюджета для его конкретного исполнения. Методы планирования доходов и расходов тоже различаются, но на этом уровне существует необходимость обеспечения строгой сбалансированности бюджетных доходов и расходов. Бюджетное планирование конкретизирует цели и задачи бюджетов вплоть до их выполнимости. В этом качестве бюджетный план оценивается по критерию обоснованности принятых бюджетом обязательств, в том числе путем проделанных расчетов, сопоставлений показателей и т.д. Безусловно, доходы планируются

под соответствующие расходы, но при этом последние формируются по принципу получения наилучшего из возможных результатов.

Путем планирования в значительной степени можно и необходимо систематизировать получаемый целевой результат от расходования аккумулированных в бюджетах доходов. На всех уровнях бюджетной системы, а она едина, расширение доходной базы бюджетов не является самоцелью. Это было бы абсурдно. Однако такой вывод нельзя путать с тем, что всегда наблюдается стремление к улучшению доходной – составляющей бюджетов. Безусловно, в экономике чаще всего складывается ситуация, когда она не может в полной мере обеспечивать востребованность доходов для выполнения функций государства в удовлетворении различных расходных потребностей через бюджеты. К тому же, на определенных этапах развивающихся отношений эти вопросы в разной мере осложняются, но общей закономерностью является постоянная нехватка бюджетных средств для выполнения различных (многообразных) задач.

При этом высокий уровень деятельности по планированию доходов и расходов позволяет добиваться видимых позитивных изменений в социально-экономическом положении страны, региона, муниципального образования [2].

Важно также отметить, что качественное бюджетное планирование, положенное в основу формирования бюджета, – это базовое условие выполнения соответствующими органами власти возложенных на них законодательно функций [4].

Бюджетный прогноз и бюджетное планирование в их взаимосогласовании снимают определенным способом эту проблематику. В частности, эффективное определение доходов бюджетов и их использование (расходование бюджетных средств) обеспечивается, еще раз подчеркнем, качеством прогнозирования и планирования. Это реализуемо выбором подходов к решаемым задачам, определением приоритетов государственного развития (в этом ключе мы имеем ввиду и региональные и муниципальные приоритеты) и текущими мероприятиями, реализуемыми органами власти всех уровней в соответствующем бюджетном году.

Существует определенное единство процесса планирования доходов и расходов конкретного бюджета на очередной финансовый год. Такой вывод соотносим как к бюджетам всех уровней единой бюджетной системы, так и в целом к ним в качестве одновременно предъявляемого требования. В едином государстве, с единой экономикой и финансово-бюджетной системой по-другому и не может быть. В то же время вероятность поиска наиболее оптимальных решений в каждом из направлений наращивания потенциала бюджетов нельзя исключать. Расширяющийся потенциал доходов и расходов бюджетов увеличивает их размерность и диктует необходимость совершенствования управления бюджетными финансами. Системное планирование доходов и расходов – центральный элемент совершенствования управления бюджетами.

Нам представляется, что на передний план в последние годы вышла проблематика соотносимости принимаемых бюджетных решений в направлении оптимизации бюджетных расходов. Экономия на бюджетных расходах, будучи не самоцелью задачей, становится актуальной не только по причине неэффективного расходования средств, а по возможностям экономики обеспечивать доходы под такие расходы. Фискальное увеличение параметров изъятия доходов в бюджеты разных уровней все больше испытывает на себе ограничители. Одновременно же приходит более разностороннее понимание того, что это нецелесообразно, так как сказывается отрицательно на конечной эффективности расходующихся из года в год объемов расходных средств [5].

Параметры целесообразности изъятия налоговых и неналоговых доходов в бюджеты должны быть строго соизмеряемы с теми результатами, на которые они были сориентированы как бюджетным прогнозированием, так и планированием. В расходовании бюджетных средств слишком часто и в больших объемах возникает проблематика соотносимости прогнозируемых, планируемых и реально получаемых результатов. Крайне слабо срабатывает такая системность решаемых задач, когда результаты использования бюджетных средств в одних и тех же объемах или даже больших, не улучшают позицию конечно получаемых показателей удовлетворения бюджетных потребностей. В этой связи возникает острая проблематика: кто и как считает предельно возможные показатели сокращения расходов, по которым есть смысл это делать. Важен также ответ на вопрос: каков критерий определения предельно возможных сокращений бюджетных расходов по различным направлениям:

- нехватка средств, но она относительна в рамках структуры и объемов расходов;
- степень важности решаемых задач расходами (как она уточняется);
- угрозы не поступления доходов (тогда надо менять содержание бюджетного планирования);
- последствия снижения расходов (какие они могут быть и как на них реагировать);
- дополнительное изучение (в целях уточнения) состава заявочных данных для формирования и включения расходов в бюджет от министерств и ведомств;
- недоверие к исполнителям бюджетных расходов, которые могут быть связаны с несовершенством их управленческой деятельности;
- обнаружение неточной адресности исполнения расходов (вероятности не целевого использования бюджетных средств) и т.д.

Отметим также, что эти вопросы сложные, но бюджетные задачи, которые они обуславливают, требуют проявления инициатив, несущих в себе нагрузки самостоятельности. Например, для регионов и их бюджетов имеет огромное значение реализация принципа самостоятельности действий органов их государственной власти и местного самоуправления в поиске дополнительных источников доходов. Регламентация принципов бюджетной системы Бюджетным кодексом РФ предусматривает возможности самостоятельного осуществления бюджетного процесса [1]. Это значит, что реализуе-

мы в регионах следующие слагаемые управления бюджетным процессом:

- наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня, определяемых в соответствии с законодательством РФ;
- законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и налоговым законодательством;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;
- право органов государственной власти регионов и органов местного самоуправления самостоятельно, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;
- недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;
- недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

Укажем также, что в рамках дальнейшего совершенствования бюджетного законодательства, имеет место новая постановка задач о совершенствовании бюджетного процесса. На наш взгляд, это актуально и в том числе в разрезе формулировки новых требований к задачам разработки самостоятельного прогноза об источниках доходов бюджетов [6]. Такой подход к решаемым задачам не только активизирует поиск новых объяснений многих проблем по источникам доходов, по доходным возможностям, но и создает дополнительные условия для оценки и переоценки решаемых бюджетами сложных задач.

В частности, дополнительно актуализирована проблематика регионального аспекта сопряженности бюджетной сбалансированности и консолидированности.

На рис. 1 нами представлены основные характеристики консолидированного бюджета Республики Северная Осетия (PCO) – Алания за 2012-2014 гг.

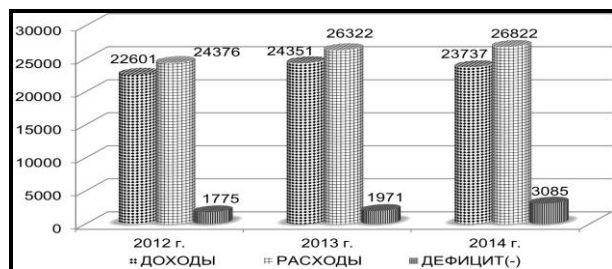


Рис. 1. Основные характеристики консолидированного бюджета PCO – Алания за 2012-2014 гг., млн. руб.

Эти показатели подтверждают, что доходы консолидированного бюджета за период с 2012 по 2014 гг. выросли с 22 601 млн. руб. до 23 737 млн. руб. Такую динамику можно оценивать как положительную, отражающую процесс упорядочения изменений налогового законодательства, изменения порядка зачисления платежей по уровням единой бюджетной системы РФ.

В то же время необходимо, на наш взгляд, полнее учитывать, что за указанный период наблюдалась тенденция увеличения расходов консолидированного бюджета, подтверждаемая показателями роста с 24 376 млн. руб. до 26 822 млн. руб. Одновременно же с учетом увеличения расходов консолидированного бюджета следует принять во внимание и уровень исполнения расходов, а также их эффективность.

Как известно, одним из принципов бюджетной системы РФ является принцип сбалансированности бюджета, в соответствии с которым объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита [1]. Однако на практике возникает ситуация, при которой расходы превышают доходы, образуя дефицит бюджета, либо доходы превышают расходы, что бывает реже. За анализируемый период консолидированный бюджет PCO – Алания исполнялся с нарастающим итоговым дефицитом. В связи с этим существенно учитывать что дефицит бюджета в конечном итоге приводит к соответствующему росту государственного долга, негативно сказывающимся на развитии экономики региона, поскольку происходит отвлечение бюджетных средств на обслуживание долговых обязательств, которые к тому же в длительный период находятся в предельных значениях.

Стремление региона иметь бездефицитный и сбалансированный по всем потребностям бюджет является задачей, в основу решения которой закладывается использование экономического потенциала, в том числе и через призму дальнейшего недопущения накопления долгов и покрытие тех, которые образовались в результате различных форм заимствования в бюджеты.

Есть еще и другой аспект проблематики, который тоже необходимо учитывать. Как известно, в определенных условиях и на разных этапах социально-экономического развития регионов и бюджетных отношений динамика и структура государственного долга складывается по-разному (причины, факторы), что зависит также от состояния и интенсивности воздействия и влияния. В табл. 1 нами представлена динамика состава и структуры государственного долга PCO – Алания за 2012-2014 гг.

Согласно данным табл. 1, фактический объем государственного долга PCO – Алания на 1 января 2015 г. составил 8 621,3 млн. руб., что на 1 167,7 млн. руб., или на 15,6%, больше по сравнению с 1 января 2014 г., и на 1 890,5 млн. руб., или на 28,1%, по сравнению с 1 января 2013 г. Наибольшим удельным весом на 1 января 2015 г. в структуре государственного долга PCO – Алания обладали кредиты, полученные бюджетом PCO – Алания от кредитных организаций. В динамике удельный вес этого показателя увеличился и составил 51,7% на 1 января 2015 г. по сравнению с 1 января 2014 г. и 30,9% на 1 января 2013 г., т.е. доля этого показателя в общем объеме государственного долга PCO – Алания за анализируемый период значительно увеличилась и это следует оценивать как негативную тенденцию. Как известно, процент по коммерческим кредитам выше, чем по бюджетным, и тем самым растут расходы на обслуживание государственного долга. Объем указанного показателя на 1 января 2015 г. составил 4 465 млн. руб.

и увеличился на 1 185 млн. руб., или на 57,7%, по сравнению с 1 января 2014 г. и на 2 385 млн. руб., или 114,7%, по сравнению с 1 января 2013 г. То есть этот

показатель вырос более чем в два раза, что создает крайне высокий рискованный фон для каких-либо бюджетных заимствований.

Таблица 1

АНАЛИЗ ДИНАМИКИ И СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РСО – АЛАНИЯ ЗА 2012-2014 гг.¹

Наименование показателя	На 1.01.2013		На 1.01.2014		На 1.01.2015	
	сумма, млн. руб.	уд. вес, %	сумма, млн. руб.	уд. вес, %	сумма, млн. руб.	уд. вес, %
Объем государственного долга РСО – Алаания, всего	6730,8	100,0	7453,5	100,0	8621,3	100,0
Кредиты, полученные бюджетом РСО – Алаания от кредитных организаций	2080,0	30,9	3280,0	44,0	4465,0	51,8
Бюджетные кредиты, полученные из федерального бюджета	4530,0	67,3	4070,0	54,6	4070,0	47,2
Государственные гарантии РСО – Алаания	120,8	1,8	103,5	1,4	86,3	1,0

Бюджетные кредиты, полученные из федерального бюджета, наоборот, уменьшились. На 1 января 2013 г. их доля в общем объеме государственного долга республики составляла 67,3%, однако к 1 января 2014 г. их доля снизилась до 54,6% и до 47,21% к 1 января 2015 года. Это связано с огромным ростом кредитов, полученных от кредитных организаций. Объем бюджетных кредитов на 1 января 2015 года составил 4 070 млн. руб., что на 460 млн. руб. или на 10,15% меньше чем 1 января 2013 года. Отрицательной можно считать практику покрытия банковских кредитных долгов вновь заимствованными бюджетными кредитами. Такая практика получает большее распространение в последний период.

К отмеченным выше характеристикам складывающихся тенденций добавим, что наименьшим удельным весом в структуре государственного долга Республики Северная Осетия-Алания обладают государственные гарантии. Их доля в общем объеме государственного долга республики на 1 января 2015 г. составила 1% по сравнению с 1,39% на 1 января 2014 г. и 1,79 на 1 января 2013 г., т.е. доля этого показателя в динамике уменьшилась. Объем этого показателя в динамике тоже уменьшился и составил на 1 января 2015 г. 86,28 млн. руб. по сравнению с 120,78 млн. руб. на 1 января 2013 г. Таковую практику можно оценивать как положительную в рамках специфики решаемых в регионе задач бюджетами.

Таким образом, накопление долгов для всех бюджетов желательно и допустимо в варианте, когда любые из заимствованных средств будут иметь оправдательную экономическую и социальную основу. Искать окончательное решение проблематики в собственно бюджетных решениях отчасти можно, когда находятся приемлемые для всей системы бюджетной практики эффективные решения, измеряемые конечными результатами. Даже устойчивый рост государственных заимствований может вписываться в такой вывод, если он не сказывается отрицательно на экономическом росте и развитии.

Бюджеты без долгов однозначно более выполнимы по своим обязательствам, меньше отвлекают средства на их погашение, их административно-управленческое исполнение поддается лучше, в том числе и с позиций контроля. Факторы стабильности и устойчивости бюджетных отношений при нулевых долгах встраиваются в экономическое развитие в

устанавливаемых нормативах и стандартах, которые создают дополнительные возможности приумножения доходной базы, в том числе и для самих бюджетов.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Истомина Н.А. Институциональные (субъектные) особенности процесса формирования (планирования) регионального бюджета [Текст] / Н.А. Истомина // Финансы и кредит. – 2012. – №48. – С. 36-42.
3. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.
4. Сугарова И.В. Формирование доходов в аспекте оценки качества бюджетного планирования (на материалах Республики Северная Осетия-Алания) [Текст] / И.В. Сугарова // Финансы и кредит. – 2014. – №27. – С. 27-32.
5. Токаев Н.Х. Регулирование бюджетных расходов в регионе: особенности методов, тенденции, разработанность норм и правил [Текст] / Н.Х. Токаев // Terra Economicus. – 2013. – №3-3. – С. 127-132.

Ключевые слова

Бюджет; бюджетные показатели; размерность; параметры; доходы; расходы; сбалансированность бюджета; прогноз; план; индикаторы.

Токаев Нох Хасанбиевич

Сугарова Ирина Валерьевна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, оценочная и расчетная определенность бюджетных показателей должна базироваться на самостоятельно разработанном прогнозе.

Особую актуальность данная проблематика приобретает на региональном уровне, поскольку с одной стороны наблюдается ограниченность бюджетных ресурсов от определения общего объема расходов до их распределения и финансирования, с другой – возникает необходимость достижения расходной удовлетворенности бюджетных потребностей.

Научная новизна и практическая значимость. В теоретическом аспекте несомненный интерес представляют рассматриваемые авторами подходы к обоснованию бюджетных параметров при разработке показателей доходов и расходов.

Практическая значимость имеет место в связи с возможностью ее применения с позиции оценки принимаемых бюджетных решений на сбалансированность показателей в регионе.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Тиникашвили Т.Ш., д.э.н., профессор, кафедра Финансы и кредит, Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова.

¹ Источник: расчеты автора и данные статистики, подробнее см. : <http://www.mfrno-a.ru/>.

