

10.2. КОМПЛЕКСНАЯ МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ РИСКОВ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Балынин И.В., студент 4-го курса
финансово-учетного факультета

*Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации (Калужский филиал)*

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

В статье обозначена проблема несбалансированности бюджетов российских регионов в контексте их социально-экономического развития, а также предложена авторская модель оценки рисков несбалансированности региональных бюджетов, базирующаяся на комплексе факторов, объединенных в группы.

Социально-экономическое развитие любого современного государства, в том числе и российского, определяется состоянием экономики в регионах. Одной из важнейших проблем регионального развития в настоящее время является проблема несбалансированности региональных бюджетов, а также поиск возможных путей обеспечения их устойчивости.

Вопросами сбалансированности бюджетов занимались представители разных экономических течений, государственные деятели и политики, отечественные и зарубежные экономисты. В связи с этим следует отметить, что публикации в зарубежной литературе ориентированы исключительно на сбалансированность федеральных бюджетов. В российских научных журналах имеется ряд публикаций по вопросам и проблемам сбалансированности бюджетов. Однако, большинство из них ориентированы также на федеральный уровень, а остальные имеют определенную ограниченность в связи с тем, что основное внимание в них уделяется анализу лишь нескольких показателей сбалансированности, не позволяющих комплексно оценить текущее влияние большого разнообразия факторов. На их основании не представляется возможным дать адекватную оценку рисков несбалансированности региональных бюджетов.

Кроме того, следует обозначить подходы к обеспечению сбалансированности бюджета, существующие в экономической науке. Так, согласно первой, сформировавшейся еще до Великой депрессии, каждый финансовый год обязательно сопровождается полностью сбалансированным бюджетом. Проводя более тщательное изучение экономической сущности сбалансированного бюджета можно заметить определенные противоречия между эффективностью фискальной политики и непосредственно сбалансированностью бюджета. В этом аспекте ученые-экономисты приводят пример, в котором экономика страны или региона одновременно сталкивается с безработицей затяжного характера и уменьшением поступлений в соответствующий бюджет. В этой связи государство вынужде-

но увеличить налоговые ставки по уже действующим налогам и (или) ввести новые налоги в налоговую систему государства и (или) сократить расходы соответствующего бюджета. Однако независимо от принятого решения увеличится налоговая нагрузка на физических и юридических лиц, произойдет снижение экономической активности населения, снизятся налоговые поступления (согласно кривой Лаффера), увеличится безработица и др. Все это в итоге приведет к еще большему усугублению кризисного состояния.

Второй подход связан с циклически сбалансированным бюджетом, что предполагает осуществление антициклической политики с одновременным достижением бюджетной сбалансированности. Важно отметить, что она достигается в пределах экономического цикла, а не каждого финансового года. Данная концепция предполагает проведение рестриктивной фискальной политики во время ее экономического подъема и экспансионной – при экономическом спаде. Проблемная составляющая концепции заключается в различной продолжительности периодов спада и подъема. Так, длительный по времени спад может сопровождаться достаточно быстрым подъемом, – и наоборот. В результате этого возникает бюджетная несбалансированность.

Третий подход – функциональное финансирование, при котором как годовая, так и циклическая сбалансированность являются второстепенными вопросами. Цель проводимой политики – обеспечение сбалансированности экономики, а не собственно бюджета. Экономическое развитие как государства, так и региона, согласно данной концепции, возможно как при дефицитном бюджете, так и при его профиците. Способ, который выбирается для финансирования расходов, определяется совокупностью текущих условий (как экономических, так и социальных).

В российском праве понятие сбалансированности зафиксировано в ст. 33 главы 5 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ), которая устанавливает принцип сбалансированности бюджета, понимая под ним соответствие объема предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему его доходов и источников финансирования его дефицита. Следует отметить, что при этом исключению подлежат следующие суммы выплат из бюджета:

- связанные с источниками финансирования дефицита бюджета;
- связанные с изменениями остатков на счетах по учету средств бюджетов [1].

Статья также закрепляет необходимость минимизации размера бюджетного дефицита как при составлении и утверждении, так и непосредственно при его исполнении соответствующими уполномоченными органами. Следует отметить, что несбалансированным бюджетом является и тот, что составлен (утвержден, исполнен) с профицитом. Безусловно, это отрицательная характеристика в связи с тем, что он вызывает возникновение определенных негативных последствий. Так, например, он может способствовать увеличению нагрузки на экономику, нарушению макроэкономической стабильности, созданию существенных причин для снижения темпов ее роста.

Как известно, бюджетная политика на ближайшие три года определяется Бюджетными посланиями Президента РФ. Так, проведенная оценка реализации Бюджетных посланий Президента РФ за 2008-2012 гг. [8] показала, что стабильному и устойчивому развитию

бюджетов, проблеме их несбалансированности, важности и необходимости ее решения и устранению поданных рисков уделяется внимание в каждом из них.

Немаловажно, что и в Бюджетном послании от 13 июня 2013 г. особое внимание уделено обеспечению долгосрочной сбалансированности, где она представлена в качестве базового принципа реализуемой бюджетной политики. При этом отмечена безусловность выполнения всех обязательств государства и поставленных задач, определенных в Указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. [2].

О необходимости и важности оказания возможной помощи субъектам Российской Федерации в решении проблемы несбалансированности региональных бюджетов неоднократно указывал и председатель Правительства РФ Д.А. Медведев (например, на совещании с вице-премьерами, проходившем 7 октября 2013 г. [11]). При этом, одной из задач, закрепленных основными направлениями деятельности Правительства РФ до 2018 года, является сбалансированность регионального развития [5].

О серьезной обеспокоенности исполнения региональных бюджетов говорил и министр финансов РФ А.Г. Силуанов на Гайдаровском форуме 15 января 2014 г. Он отметил, что в региональном значительном возрос бюджетный дефицит – более чем в два раза. При этом он подчеркнул, что устойчивость региональных бюджетов является одним из наиболее важных вопросов «для балансировки всей бюджетной системы» [10].

Проблема сбалансированности бюджетов бюджетной системы обозначена и в государственных программах РФ. Так, например, обозначенной целью государственной программы «Управление государственными финансами», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 4 марта 2013 г. №293-р, является долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетов бюджетной системы РФ, а также создание различных инструментов долгосрочного планирования и прочие вопросы [3]. Сроки реализации данной программы является восьмилетний период (с 2013 по 2020 гг.) с общей суммой затрат, превышающей 8 трлн. руб. Другая госпрограмма – «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ» – в одной из своих задач закрепляет поддержание сбалансированности региональных бюджетов [4]. Однако среди проблемных моментов в ее реализации отмечается увеличение рисков несбалансированности региональных бюджетов, а также рост числа нарушений бюджетного законодательства и др.

Все вышеперечисленное обуславливает необходимость осуществления комплексной оценки рисков несбалансированности региональных бюджетов, разработки конкретных путей и направлений ее решения, а также недопущения появления в дальнейшем.

Аналитическое изучение региональных законов «О бюджете на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 г.» выявило, что субъектами РФ региональные бюджеты планируются с дефицитом. Кроме того, возможны достаточно серьезные волнения в мировой экономике, что, безусловно, окажет влияние и на российскую. В итоге, вероятность появления несбалансированных бюджетов в российских регионах весьма велика. Так, разработанная автором модель оценки включает пять групп факторов и осуществляется с учетом влияния

конкретного фактора в разрезе регионов за каждый год исследуемого периода.

Анализ проблемы позволил провести группировку факторов по следующим группам.

1. Общеэкономические факторы (макроэкономические факторы регионального развития):

- индекс потребительских цен в регионе;
- уровень безработицы в регионе;

Так, одним из факторов, включенных в данную группу, является индекс потребительских цен. Необходимо отметить, что инфляционные процессы оказывают негативное влияние на сбалансированное состояние региональных бюджетов, увеличивая в значительной степени имеющиеся риски этой несбалансированности.

Кроме того, важным макроэкономическим показателем, который необходимо использовать при оценке рисков несбалансированности региональных бюджетов, является уровень безработицы в регионе. Повышение уровня безработицы способствует проявлению несбалансированности бюджета, что обусловлено падением доходов населения и уменьшением налоговых поступлений. В конечном счете это приводит к образованию бюджета с дефицитом.

Следует подчеркнуть, что при оценке влияния первой группы факторов изучению подлежат не только индивидуальные значения по региону за каждый год принятого исследуемого периода, но и в обязательном порядке осуществляется сравнение со среднероссийскими значениями.

2. Долговая политика региона. Оценка влияния долговой политики региона на уровень риска несбалансированности региональных бюджетов осуществляется путем расчета следующих показателей:

- отношение объема государственного долга субъекта к валовому региональному продукту;
- динамика государственного долга субъекта РФ;
- величина государственного долга на душу населения.

Следует отметить, что по состоянию на 1 февраля 2014 г. все субъекты РФ имеют государственный внутренний долг (за исключением Ненецкого автономного округа), а также г. Москва имеет внешний долг. При этом суммарный объем государственного долга российских регионов составляет 1,74 трлн. руб. Необходимо подчеркнуть, что за непродолжительный период (6 месяцев) он увеличился на 28,8%. Результаты сравнительного анализа данных по состоянию на 1 февраля 2014 г. и 1 августа 2013 г. в разрезе регионов представлены в табл. 1.

Из табл. 1 видно, что в 77 регионах в краткосрочном периоде государственный долг увеличился. Так, в 10 регионах увеличение произошло более чем в два раза. Наибольший рост зафиксирован в Ханты-Мансийском автономном округе – в 5,44 раза. Следует отметить, что в четырех регионах отмечается снижение его объемов – Москва и Санкт-Петербург, Пермский и Камчатский края. Качественная оценка долговой политики производится путем проверки выполнения российскими регионами требований ст. 107 БК РФ.

3. Доходы региональных бюджетов. Определение влияния доходов региональных бюджетов на уровень риска их несбалансированности осуществляется путем оценочно-аналитической характеристики не только общего суммарного объема доходов, но и в разрезе налоговых, неналоговых и безвозмездных.

Таблица 1

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ В КРАТКОСРОЧНОМ ПЕРИОДЕ¹

№	Результат сравнения государственного долга регионов на 1 февраля 2014 г. и 1 августа 2013 г.	Число субъектов	Регионы
1	Увеличение (более чем в два раза)	10	Республики – Адыгея, Бурятия Дагестан, Кабардино-Балкарская; автономные округа – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий; края – Приморский и Хабаровский; области – Новосибирская и Сахалинская
2	Увеличение (более чем в 1,5 раза, но не более чем в два раза)	19	Республики – Коми, Ингушетия, Тыва; края – Ставропольский, Алтайский, Красноярский, Краснодарский; области – Курская, Московская, Тамбовская, Тульская, Ленинградская, Мурманская, Ростовская, Курганская, Свердловская, Тыва, Иркутская и Магаданская; Еврейская автономная область
3	Увеличение (до 1,5 раза)	48	Республики – Карелия, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия-Алания, Чеченская, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртская, Чувашская, Алтай, Хакасия, Саха; области – Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Ярославская, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Новгородская, Псковская, Астраханская, Волгоградская, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Челябинская, Кемеровская, Омская, Амурская Томская; Забайкальский край и Чукотский автономный округ
4	Уменьшение	4	Города – Москва, Санкт-Петербург, Пермский и Камчатский края
5	Без изменений	1	Тюменская область

При этом также рассчитываются доли неналоговых и безвозмездных поступлений в общей сумме доходов бюджета. При расчете из объема безвозмездных поступлений исключаются субвенции.

4. Влияние расходов региональных бюджетов на уровень риска их несбалансированности производится путем оценки следующих показателей:

- общая сумма расходов;
- расходы на социальную сферу;
- расходы в реальный сектор экономики.

Особое внимание следует уделить расходам на социальную сферу, к которой относят образование, здравоохранение, культуру, кинематографию, физическую культуру и спорт, социальную политику, средства массовой информации. Как показало проведенное автором исследование, данные направления для регионов являются приоритетными, а доля расходов в региональных бюджетах зачастую превышает 50% от общего объема расходов региональных бюджетов, особенно в последние несколько лет. В состав расходов в реальный сектор экономики включаются расходы на национальную экономику, жилищно-коммунальное хозяйство и охрану окружающей среды.

5. Управление дефицитом (профицитом). Оценка влияния пятой группы факторов на уровень риска несбалансированности региональных бюджетов связана с расчетом отношений дефицитов (профицитов) к валовым региональным продуктам, а также с сопоставлением отчетных данных с плановыми. Кроме этого, в рамках качественной оценки осуществляется проверка выполнения регионами положений пп. 2 и 4 ст. 92.1 БК РФ с учетом положений разъяснительных писем Министерства финансов РФ (Минфин РФ) по вопросам применения этой статьи.

Группы факторов, включенных автором в модель оценки, схематично приведены на рис. 1.

По итогам оценки влияния каждой группы факторов на уровень риска несбалансированности региональных бюджетов рассчитывается промежуточный средний рейтинговый балл с последующим ранжированием

регионов. В дальнейшем необходимо произвести расчет итогового среднего рейтингового балла по каждому региону, на основе которого строится полный итоговый рейтинг субъектов РФ по уровню риска несбалансированности региональных бюджетов.

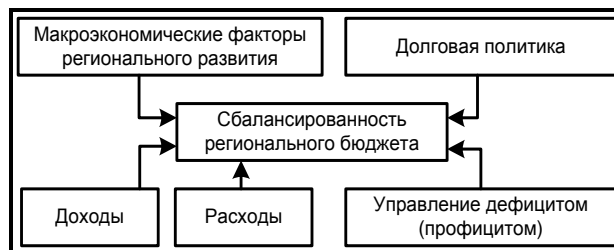


Рис. 1. Факторы, включенные автором в комплексную модель оценки

На последнем этапе осуществляется распределение субъектов РФ по группам риска – низкий, средний, выше среднего, высокий, критический – путем расчета отношения итогового среднего рейтингового балла к максимально возможному баллу. Данные представляются в процентах. Определение группы риска производится согласно табл. 2.

Таблица 2

ГРУППЫ РИСКА НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

№	Границы отнесения к группе риска	Группа риска
1	0-16,66	Низкий
2	16,67-33,33	Умеренный
3	33,34-50,00	Средний
4	50,01-66,66	Выше среднего
5	66,67-83,33	Высокий
6	83,34-100,00	Критический

Анализ табл. 2 показывает, что распределение субъектов РФ производится по шести группам риска в зависимости от процентного значения показателя. В каче-

¹ Составлено и рассчитано автором по данным Минфина России [10].

стве исследуемого срока следует принимать трехлетний либо пятилетний, что позволит обеспечить большую точность расчетов, а следовательно, более верно определить пути и направления решения существующих проблем сбалансированности региональных бюджетов.

ВЫВОДЫ

В завершение необходимо обобщить все вышесказанное и сделать следующие выводы.

1. Вопросы несбалансированности бюджетов рассматривались учеными разных экономических течений, государственными деятелями и политиками, как отечественными, так и зарубежными.
2. Одной из ключевых проблем развития субъектов РФ является проблема несбалансированности региональных бюджетов.
3. Необходимость снижения рисков несбалансированности региональных бюджетов обозначена в Бюджетных посланиях Президента РФ, государственных программах.
4. Автором предложено пять групп факторов, оказывающих влияние на уровень риска несбалансированности региональных бюджетов.
5. Оценка рисков несбалансированности бюджетов субъектов РФ в соответствии с разработанной моделью осуществляется с учетом влияния конкретного фактора в разрезе регионов за каждый год исследуемого периода.
6. Распределение субъектов РФ производится по шести группам риска в зависимости от процентного значения показателя.
7. При проведении оценки рисков несбалансированности региональных бюджетов рекомендуется за исследуемый принимать трехлетний либо пятилетний период.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О бюджетной политике в 2014-2016 гг. [Электронный ресурс] : послание Президента РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Управление государственными финансами [Электронный ресурс] : госуд. программа ; утв. распоряжением Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ [Электронный ресурс] : государственная программа РФ ; утв. распоряжением Правительства РФ от 18 марта 2013 г. №376-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Основные направления деятельности Правительства РФ до 2018 г. [Электронный ресурс] : утв. председателем Правительства РФ 31 янв. 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О применении ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ в части определения предельного размера дефицита бюджета субъекта РФ [Электронный ресурс] : письмо М-ва финансов РФ от 30 окт. 2009 г. №06-06-09. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О применении положений ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ в части превышения ограничений размера дефицита бюджета субъекта РФ и размера дефицита местного бюджета [Электронный ресурс] : письмо М-ва финансов РФ от 9 апр. 2013 г. №02-04-11/11661. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Балынин И.В. Оценка реализации Бюджетных Посланий Президента РФ (на примере Бюджетных Посланий Президента 2008-2012 гг.) [Текст] / Игорь Балынин // Научные технологии в приборостроении и машиностроении и развитие инновационной деятельности в вузе : мат-лы региональной науч.-техн. конф. 16-18 апр. 2013 г. : в 3 т. – М. : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2013. Т. 3. – С. 132-137.
9. Дмитрий Медведев провел совещание о внесении изменений в федеральный бюджет на 2013 год. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.1tv.ru/news/economic/243394>.
10. Министр финансов на V Гайдаровском форуме [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=20789.
11. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/public_debt/subdbt/index.php.

Ключевые слова

Риск несбалансированности; региональные бюджеты; проблемы регионов; бюджетная политика; дефицит; профицит; долговая политика; развитие регионов; бюджет, сбалансированность бюджета.

Балынин Игорь Викторович

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы научной работы состоит в том, что в современных социально-экономических условиях развитие регионов возможно исключительно в условиях продуманной бюджетной политики, одной из составляющей которой является достижение сбалансированности региональных бюджетов. Выбор темы также обусловлен необходимостью создания научно-обоснованного финансового механизма балансирования бюджетов регионов не только с помощью федеральных трансфертов, путем установления законодательно оформленных, экономически выгодных для всех уровней власти доходных и расходных полномочий и ответственности субъектов Федерации, но оценки качества сбалансированности их бюджетов.

Научная новизна и теоретическая значимость научной работы состоит в разработанной автором модели оценки рисков несбалансированности региональных бюджетов, учитывающей влияние пяти групп факторов.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности применения предложенной автором модели оценки рисков несбалансированности и рекомендаций по совершенствованию бюджетных отношений и внедрению новых бюджетных технологий в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации.

Содержание статьи, аргументированные выводы и предложения по всему тексту, а также использование массива бюджетного законодательства РФ и многосторонней экономической литературы, умение вести дискуссию по ней позволяют сделать вывод о значимости данного исследования.

Статья рекомендуется к опубликованию.

Сергиенко Н.С., к.э.н., доцент кафедры «Финансы и кредит» Капужского филиала федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего профессионального образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)