

## О ПРОБЛЕМАХ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ

© 2016 Т.М. Ковалёва, А.Г. Глухова\*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетное планирование, методология бюджетного планирования, балансовый метод, сбалансированность бюджетов, дефицит, государственный долг, результативность расходов.

Рассматривается основополагающий метод бюджетного планирования - балансовый. Обоснованы конкретные меры, способствующие решению проблемы сбалансированности бюджетов регионов, т.е. меры по совершенствованию бюджетного планирования.

Сбалансированность бюджетов - это показатель устойчивости всей бюджетной системы страны и совершенного бюджетного планирования. Однако наличие дефицитов и государственного долга в бюджетах регионов требует принятия мер по укреплению сбалансированности бюджетов и по совершенствованию бюджетного планирования.

Методология бюджетного планирования, на наш взгляд, представляет собой совокупность методов планирования, являющихся инструментами познания объективных закономерностей, которые используются в практической деятельности людей при решении планируемых задач.

Важнейшим основополагающим инструментом познания, который используется (и использовался) в практике бюджетного планирования на всех уровнях бюджетной системы РФ, является балансовый метод. Суть его заключается в достижении баланса, сбалансированности взаимосвязанных доходных и расходных показателей плана, в обеспечении их увязки и согласованности.

Идеальное бюджетное планирование на основе балансового метода завершается полностью сбалансированным бюджетом, когда сумма доходов в основном равняется сумме расходов. Такой сбалансированный бюджет (Государственный бюджет СССР) был характерен для централизованного бюджетного планирования. Оно осуществлялось на основе контрольных цифр, спускаемых вышестоящим уровнем власти нижестоящему.

Но бюджетное планирование в условиях рыночной экономики осуществляется само-

стоятельно без прямого вмешательства вышестоящего органа. Самостоятельность бюджетного планирования - это его преимущество, но оно порождает серьезную проблему сбалансированности бюджетов. Самостоятельность бюджетного планирования означает право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходов средств бюджетов, источники финансирования дефицитов бюджетов. Однако самостоятельность практически исключает финансирование дополнительных расходов за счет средств бюджетов других уровней бюджетной системы, что осуществлялось при централизованном планировании.

Отсутствие централизованного перераспределения средств влияет на сбалансированность бюджетов. В настоящее время перераспределение средств между бюджетами в РФ осуществляется за счет финансовой помощи вышестоящего бюджета нижестоящему через межбюджетные трансферты в различных формах.

Межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции, бюджетные кредиты) только частично решают проблему сбалансированности бюджетов.

Другим инструментом достижения сбалансированности бюджетов и одновременно инструментом выравнивания межбюджетных отношений являются нормативы отчислений от федеральных налогов и доходов (нормативы отчислений). Они устанавливаются ежегодно в "Законе о Федеральном бюджете на

---

\* Ковалёва Татьяна Михайловна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой "Финансы и кредит". E-mail: fikr@bk.ru; Глухова Алла Геннадьевна, кандидат экономических наук, ст. преподаватель. E-mail: hecate1@mail.ru. - Самарский государственный экономический университет.

предстоящий год...". Нормативы отчислений влияют на сбалансированность бюджетов бюджетной системы. Они могут увеличивать доходы бюджетов или уменьшать, одновременно влияя на сумму расходов бюджетов.

В настоящее время (табл. 1), как и в предыдущие годы, нормативы отчислений были в пользу федерального бюджета, поэтому проблема сбалансированности региональных бюджетов решается только частично.

Серьезной проблемой в реализации балансового метода в бюджетном планировании в регионах является зависимость всей бюджетной системы от необоснованного завышения уровня доходов при прогнозировании

федерального бюджета. Поэтому высокая зависимость федерального бюджета от конъюнктурных доходов непосредственно влияет на сбалансированность бюджетов бюджетной системы. Так, снижение нефтегазовых доходов говорит о высоких рисках в среднесрочной и долгосрочной сбалансированности всех бюджетов.

Конкретно разбалансированность бюджетов проявляется в росте их дефицитов и государственного долга.

Представленные далее материалы по бюджетам субъектов Приволжского федерального округа отражает типичную ситуацию по их разбалансированности (табл. 2.)

Таблица 1

**Нормативы распределения и зачисления налоговых платежей по уровням бюджетной системы РФ на 2015 г.**

Вид платежа	Бюджеты				
	федеральный	областной	городских округов	муниципальных районов	поселений
Налог на прибыль организаций	10	90			
Налог на доходы физических лиц		70	30		
В том числе в части доходов, подлежащих распределению между областным бюджетом и бюджетами муниципальных районов		60		30	10
Налог на игорный бизнес		100			
Налог на добавленную стоимость	100				
Акциз на спирт этиловый из пищевого сырья и спиртосодержащую продукцию	60	40			
Акцизы на вино, пиво		100			
Акциз на табачные изделия	100				
Акциз на легковые автомобили	100				
Транспортный налог		100			
Единый налог на вмененный доход			100	100	
Единый сельскохозяйственный налог			100	50	50
Налог на имущество организаций		100			
Налог на имущество физических лиц			100		100
Налог на добычу полезных ископаемых	100				
Водный налог	100				
Земельный налог			100		100

Таблица 2

**Дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации (Приволжский федеральный округ), тыс. руб.**

Субъект	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Изменение за период, %
Самарская обл.	-9 345 406 (9%)*	-10 850 158 (9,89%)*	-10 559 894 (8,54%)*	-14 500 000 (11,21%)*	55
Ульяновская обл.	1 635 729 (3,22%)*	-4 262 704 (12,41%)*	-4 610 906 (13,59%)*	-3 394 352 (9,35%)*	307
Саратовская обл.	-7 187 900 (12,03%)*	-7 080 500 (11,35%)*	-6 763 000 (10,74%)*	-3 883 300 (5,71%)*	-46
Респ. Татарстан	5 496 292 (2,17%)*	1 649 622 (0,82%)*	15 463 517 (8,71%)*	-16 864 395 (9,33%)*	407

Как видно из табл. 2, бюджеты всех представленных субъектов в 2014 г. были дефицитными.

Размер дефицита областного бюджета Самарской области в 2014 г. по сравнению с результатами исполнения бюджета 2011 г. увеличился на 55%. Ульяновская область, имевшая по итогам 2011 г. профицит областного бюджета в 3,22%, по итогам 2014 г. имела дефицит с ростом в 307% (по сравнению с 2011 г.).

Саратовская область, постепенно сокращала дефицит бюджета, и за период с 2011 по 2014 г. дефицит уменьшился на 46%, но не был ликвидирован.

В Татарстане после стабильного профицита республиканского бюджета, связанного с проведением универсиады, бюджет 2014 г. был исполнен со значительным дефицитом. В среднем за исследуемый период 2011 - 2014 гг. увеличение дефицита бюджетов анализируемых субъектов РФ составило 180%.

Что касается государственного долга, то ситуация полностью подтверждает отсутствие сбалансированности бюджетов в регионах (табл. 3).

Среди анализируемых субъектов РФ самое значительное увеличение размера государственного долга произошло в Ульяновской области. Сумма государственного долга в областном бюджете Ульяновской области в 2014 г. увеличилась по отношению к 2011 г. на 235,23%. В Самарской и Саратовской областях объем государственного долга увеличился на 57,46 и 52,20%, соответственно.

В Татарстане за исследуемый период рост государственного долга в республиканском бюджете составил 16,09%.

В целом по рассматриваемым субъектам за период 2011 - 2014 гг. наблюдался рост государственного долга в среднем на 40,42%.

Кроме того, в РФ сохраняющийся отток капитала снижает возможности для роста инвестиций в экономику и создает риски не-

сбалансированности бюджетов. Основная причина оттока капитала - это неопределенность развития геополитической ситуации, что, в частности, ведет к переводу средств инвесторов, населения из рублей в валюту.

Таким образом, достижение сбалансированности бюджетов - это не просто поддержание порядка в бюджетном планировании, это важнейший фактор повышения устойчивости бюджетной системы государства.

По мнению министра финансов РФ А. Силуанова, сегодня вопрос сбалансированности бюджетов регионов является ключевым. Об этом было сказано и на расширенном заседании коллегии Министерства финансов РФ 14 июля 2015 г., и в Государственной Думе 13 ноября 2015 г. при обсуждении проекта Федерального бюджета на 2016 г. в первом чтении.

Для решения проблемы сбалансированности бюджетов необходимо в первую очередь выявление имеющихся резервов и дополнительных доходных источников в бюджетах всех уровней системы. Например, налог на недвижимость физических лиц даст увеличение поступлений в бюджеты в 3,5 раза по сравнению с налогом на имущество и земельным налогом.

В целях решения проблемы сбалансированности бюджетов необходим аудит действующих льгот в регионах (по экспертным оценкам, это позволит дополнительно выявить около 1 трлн руб.). Мы разделяем существующее мнение среди ученых и практиков, что требуется ввести мораторий на установление новых налоговых льгот.

Следующая мера, позволяющая улучшить ситуацию со сбалансированностью бюджетов, касается софинансирования. Софинансирование регионов должно быть примерно на уровне 30%, а не 50% и более, как в настоящее время. Если это будет достигнуто, то высвобождение ресурсов составит 80 млрд руб. в бюджеты субъектов РФ.

Таблица 3

**Государственный долг в бюджетах субъектов Российской Федерации (Приволжский федеральный округ), тыс. руб.**

Субъект	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Изменение за период, %
Самарская обл.	33 844 626	36 826 092	39 639 697	53 292 029	57,46
Ульяновская обл.	5 198 819	8 851 653	13 217 659	17 428 212	235,23
Саратовская обл.	30 868 988	37 914 741	44 322 404	46 981 770	52,20
Респ. Татарстан	80 266 295	85 856 414	85 300 371	93 177 651	16,09

К мерам, сокращающим расходы бюджетов, а следовательно, способствующим сбалансированности бюджетов регионов, необходимо отнести и оптимизацию бюджетной сети, численность работников бюджетной сферы, введение систем нормирования труда и эффективного контроля.

Так, например, в рамках реструктуризации бюджетной сферы в период с 2011 по 2015 г. министерством культуры Самарской области было упразднено два учреждения культуры.

В 2014 г. был ликвидирован ГБУ «Международный центр развития культуры в Самарской области», штатная численность которого составляла 27,5 ед.

В 2015 г. из министерства культуры Самарской области выделился отдел (20 штатных единиц) по работе с историческим и культурным наследием, ставший самостоятельной структурой «Управление государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области». Учреждение культуры ГУК «Агентство по сохранению историко-культурного наследия Самарской области» стало подведомственным ему учреждением.

На протяжении 2011 - 2015 гг. министерство культуры Самарской области проводило политику общей оптимизации ресурсов, в рамках которой с целью перераспределения расходов была затронута, в частности, штатная численность самого министерства и подведомственных ему учреждений. Общее сокращение работающих за этот период составило 2 %.

Все перечисленные меры, несомненно, должны повлиять на качество бюджетного планирования, повысить эффективность балансового метода, а следовательно, повлиять на проблему сбалансированности бюджетов.

Мы разделяем существующую точку зрения о том, что Минфин РФ на стадии составления федерального бюджета должен также усилить контроль за реалистичностью объемов налоговых, неналоговых доходов, межбюджетных трансфертов и др.

Несоблюдение реалистичности показателей федерального бюджета автоматически приводит к нарушению сбалансированности

бюджетов бюджетной системы, а значит, к росту их дефицита, государственного долга и в целом к серьезным финансовым проблемам в обществе.

Невозможно увеличивать бюджетные расходы в условиях геополитических рисков, а разовое бюджетное финансирование не способно вывести государство на путь устойчивого экономического роста.

Заменить нехватку частных инвестиций государственными означает ухудшить инвестиционный климат, лишит бюджеты резервов. Отток капитала в результате только увеличится. Поэтому современная стратегическая линия бюджетной политики не рост расходов, а повышение их эффективности и результативности. Отрасли, организации должны развиваться в условиях бюджетных ограничений. В связи с этим необходимо совершенствование методологии бюджетного планирования.

Бюджетное планирование как инструмент управления бюджетной системой на стадии составления бюджетов (в соответствии с бюджетной политикой государства и бюджетными правилами), т.е. при планировании доходов и расходов, должно быть направлено на снижение бюджетных рисков, а следовательно, оно должно влиять на сбалансированность бюджетов. Нельзя допускать ситуацию, когда цена на нефть балансирует бюджеты бюджетной системы страны, сводя на нет роль бюджетного планирования в решении проблем сбалансированности бюджетов в стране.

1. Барулин С.В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010.

2. Финансово-кредитные отношения в условиях глобализации : монография / под ред. проф. Т.М. Ковалёвой. Самара : Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2011.

3. Ковалёва Т.М. Инструменты программно-целевого метода бюджетного планирования // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2014. № 10 (121). С. 114-118.

4. Сенчагов В.К. О формировании новой парадигмы бюджетной политики // Вопросы экономики. 2013. № 6.

5. Шимширт Н.Д., Крашенникова Н.В. Управление государственными и муниципальными финансами : учебник. М. : Альфа-М. : ИНФРА-М, 2014.

*Поступила в редакцию 06.11.2015 г.*