

УДК 336.748

КОНЦЕПЦИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ (БОР), КАК ОСНОВА ДОСТИЖЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Бондаренко В.В., Одинцов Н.В.

*Краснодарский филиал Финансового университета (Финуниверситет) при Правительстве
Российской Федерации, Краснодар, e-mail: v.bondarenko64@gmail.com*

В статье рассматривается проблема хронической несбалансированности местных бюджетов в Российской Федерации. Подчеркивается, что на протяжении ряда последних лет бюджетная политика в стране прямо направлена на расширение автономии региональных органов власти и органов местного самоуправления, тем не менее достижение реальной, а не искусственной сбалансированности бюджетов остаётся основной проблемой подавляющего числа муниципальных образований России. В этой связи в статье раскрывается суть и принципы программно-целевого метода бюджетирования для достижения реальной сбалансированности местных бюджетов, который представляет собой достаточно гибкий и эффективный инструмент принятия решений о распределении бюджетных ресурсов между отраслями и бюджетополучателями и наилучшим образом соответствует целям и задачам концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Ключевые слова: сбалансированность бюджета, собственные доходы и расходы муниципальных образований, программно-целевое бюджетирование, управление доходами местных бюджетов, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

THE CONCEPT OF THE BUDGETING FOCUSED ON RESULT (BFR) AS THE BASIS FOR ACHIEVING THE BALANCE OF LOCAL BUDGETS

Bondarenko V.V., Odintsov N.V.

*Krasnodar branch of the Financial University at the Government of the Russian Federation, Krasnodar,
e-mail: v.bondarenko64@gmail.com*

The article considers the problem of chronic imbalances of local budgets in the Russian Federation. It is emphasized that for the past several years, fiscal policy in the country aimed directly at expanding the autonomy of regional authorities and bodies of local self-government, however, the achievement of real and not artificial balanced budgets remains the main problem of the vast number of municipal entities of Russia. In this regard, the article reveals the essence and principles of program-target method of budgeting in order to achieve real balance local budgets, which represents a quite flexible and effective tool for making decisions about the allocation of resources between sectors and spending units, and best fit the goals and objectives of the concept of the budgeting focused on result (BFR).

Keywords: balanced budget, own revenues and expenditures of municipal formations, program budgeting, management of incomes of local budgets, budgeting, budgeting focused on result (BFR)

Согласно данным официальной отчетности в 2013 году общий объем поступивших в местные бюджеты доходов составляет 3 386,7 млрд. рублей, что выше уровня 2012 года на 7,9% или 248,3 млрд. рублей.

Собственные доходы местных бюджетов, которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значения, увеличились в 2013 году по сравнению с предыдущим годом (на 198,1 млрд. рублей или 8,8%), за счет увеличения объемов межбюджетных трансфертов местным бюджетам, в частности, субсидий, и составили 2 442,9 млрд. рублей.

При этом в местных бюджетах 69 субъектов Российской Федерации по сравнению с 2012 годом произошел рост собственных доходов, а в 14 субъектах Российской Федерации – снижение.

С другой стороны, согласно тем же данным официальной отчетности общий объем расходов местных бюджетов в 2013 году

составил 3 428,9 млрд. рублей, что на 8,3% больше, чем в 2012 году. Расходы на решение вопросов местного значения увеличились по сравнению с 2012 годом на 9,4% или 212,8 млрд. рублей и составили 2 485,1 млрд. рублей. В целом по Российской Федерации данные расходы составляют 72,5% в общей сумме расходов местных бюджетов. Расходы на осуществление государственных полномочий в 2013 году составили 16,5% от всех расходов. В целом по федеральным округам данная структура расходов сохраняется, за исключением бюджетов субъектов Северо-Кавказского федерального округа, где доля расходов на решение вопросов местного значения составляет 54,5%, на осуществление государственных полномочий – 37,0%.

Таким образом, как и в предыдущие годы, в 2013 году в целом по Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом. Объем расходов превысил

объем поступивших доходов местных бюджетов на 42,2 млрд рублей при запланированном дефиците 98,8 млрд рублей (аналогичные показатели 2012 года составляли 27,5 млрд рублей и 93,3 млрд рублей).

При этом в 59 субъектах Российской Федерации дефицит местных бюджетов составил 56,6 млрд. рублей, в том числе в местных бюджетах Ханты-Мансийского автономного округа – Югра – 6,5 млрд рублей, Краснодарский край – 4,4 млрд рублей, Кемеровской области – 3,5 млрд рублей, Пермского края – 2,6 млрд рублей, Новосибирской области – 2,4 млрд. рублей и Красноярского края – 2,0 млрд рублей.

В 24 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с профицитом в общем объеме 14,0 млрд. рублей, в том числе Московской области – 3,9 млрд рублей, Амурской области – 2,1 млрд рублей, Республике Саха (Якутия) – 1,8 млрд рублей, Республике Бурятия – 1,4 млрд рублей, Республике Дагестан – 1,0 млрд рублей и Астраханской области – 0,7 млрд рублей.

По данным субъектов Российской Федерации, в общем количестве муниципальных образований, утвердивших местные бюджеты в 2013 году, 49,7% исполнены с дефицитом, 48,1% – с профицитом, у 2,2% муниципальных образований – с равенством доходов и расходов [1].

Более того, если 2010 году в целом по Российской Федерации объем произведенных расходов превысил объем поступивших доходов местных бюджетов на 11,9 млрд рублей, то в 2013 году – объем расходов превысил объем поступивших доходов местных бюджетов уже на 42,2 млрд рублей. При этом в 2010 году в 46 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом, в 2013 году – уже в 59 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом.

Напомним, что принцип сбалансированности бюджета, зафиксированный в статье 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации, означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов [2].

Как результат, превышение расходов местного бюджета над его доходами представляет собой дефицит бюджета муниципального образования. В Российской Федерации имеет место принятие подавляющего большинства дефицитных бюджетов, кроме

того, наблюдается ежегодный хронический рост дефицита консолидированного бюджета муниципальных образований.

Ни для кого не секрет, что многие бюджеты сводятся сбалансированными прежде всего за счёт существенного занижения суммы, необходимой для финансирования расходов муниципальных образований. Большинство поселений решают только самые необходимые, жизненно важные для населения вопросы местного значения: организация освещения улиц, сбор и вывоз бытовых отходов, организация благоустройства и озеленения территории поселения, создание условий для массового отдыха жителей поселения. Зачастую остаются в стороне вопросы капитального ремонта канализационных сетей, водоводов, ремонт и строительство новых дорог, газификация сельских поселений и многие другие статьи, финансирование которых производится в лучшем случае по остаточному принципу.

Как ни парадоксально это звучит, но в нынешней российской практике доходы стали первичны, что противоречит общепризнанной теории формирования бюджетов, в которой первичными на самом деле являются расходы.

На протяжении ряда последних лет бюджетная политика Российской Федерации очевидно направлена на расширение автономии региональных органов власти и органов местного самоуправления, тем не менее достижение реальной, а не искусственной сбалансированности бюджетов остаётся основной проблемой подавляющего числа муниципальных образований России.

Улучшение финансового положения и платежеспособности местного бюджета невозможно без продуманного распределения бюджетных доходов и расходов во времени. Для достижения этой цели местным органам власти необходимо уделять особое внимание совершенствованию методов краткосрочного и среднесрочного бюджетного планирования, мобилизации источников финансирования дефицита региональных и местных бюджетов, управлению государственным (муниципальным) долгом и проведению контрциклической финансовой политики, направленной на сглаживание бюджетных шоков и выравнивание во времени доходов и обязательств регионального (муниципального) бюджета. Так как устойчивость исполнения бюджетов муниципальных образований в значительной степени зависит от выделения им трансфертов из региональных бюджетов, на передний план выходят меры по повышению прозрачности и стабильности межбюджетных отношений [3].

Для устойчивого исполнения бюджетов местных бюджетов целесообразно реформировать региональные и муниципальные финансы по следующим направлениям:

- повышение эффективности управления доходами бюджета муниципального образования;
- среднесрочное бюджетное планирование;
- контрциклическая финансовая политика;
- оптимизация расходов региональных и местных бюджетов;
- повышение прозрачности и стабильности межбюджетных отношений;
- мобилизация источников финансирования дефицита региональных и местных бюджетов, управление государственным (муниципальным) долгом.

Наиболее важным фактором, который оказывает влияние на формирование доходной базы бюджетов, по нашему мнению, относится система распределения налогов между уровнями бюджетной системы. Оптимальные пропорции такого распределения должны гарантировать конституционную самостоятельность местного самоуправления, одновременно повышая его ответственность за проведение активной финансово-экономической политики на местах.

В результате проведенной в России бюджетно-налоговой реформы наиболее значимые налоги, такие как: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, акцизы централизованы на федеральном уровне. Норматив отчислений в местные бюджеты по налогу на доходы физических лиц сократился с 90% в 1998 году до 15% в 2014 году. Увеличение нормативов отчислений по единому сельскохозяйственному налогу, единому налогу на вмененный доход не восполняют потери местных бюджетов от снижения норматива по налогу на доходы физических лиц. Местные налоги – земельный налог, налог на имущество физических лиц – дают крайне незначительные поступления в доход местных бюджетов [4]. Поэтому с целью увеличения точности прогноза бюджетных доходов необходимо постоянно оценивать уровень и причины отклонения между планируемыми и фактически полученными доходами (по видам доходов) за три последних отчетных года. Для этого необходимо разработать порядок прогнозирования доходов в различных социально-экономических сценариях, а также утвердить порядок проведения оценки целесообразности предоставления и (или) пролонгации налоговых льгот с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности. В целях увеличения доходов местного бюджета, а так-

же организации контроля за начислением и поступлением земельного налога и налога на имущество физических лиц, необходимо предусмотреть:

- 1) проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и другого недвижимого имущества и привлечения их к налогообложению;
- 2) содействие в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физическими лицами;
- 3) установление экономически обоснованных налоговых ставок по местным налогам.

В целях обеспечения полноты учета налогоплательщиков органам местного самоуправления необходимо проводить работу по выявлению собственников имущества и земельных участков, не оформивших имущественные права в установленном порядке, а также разъяснительную работу с физическими лицами, которые являются потенциальными плательщиками налога на имущество физических лиц.

Следующее направление обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных финансов – это повышение реальной, а не искусственной результативности бюджетных расходов.

Органы местного самоуправления являются распорядителями средств налогоплательщиков подведомственной им территории, а, следовательно, должны использовать эти средства максимально эффективно, исходя из приоритетов населения территории. С сожалением приходится констатировать, что в настоящее время основным способом оптимизации расходов местных бюджетов по-прежнему является урезание статей финансирования, в результате чего из-за фактического недофинансирования происходит ухудшение качества предоставляемых услуг [7].

Сутью новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Основным принципом построения новой концепции является принцип распределения бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления конкретных услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов [5].

На федеральном уровне определена совокупность инструментов реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), которые также используются в муниципальной практике, это: целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, обособление бюджетных ассигнований, государственные (муниципальные) задания. Кроме того, на федеральном уровне проведены реформы, которые создали предпосылки и благоприятные условия для внедрения БОР. Среди них следующие: раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств, формирование реестра расходных обязательств, внедрение новых механизмов финансирования бюджетных услуг, перенос акцента с содержания бюджетных учреждений на предоставление бюджетных услуг.

Программно-целевой формат бюджета наилучшим образом соответствует задачам БОР, наиболее полно отражает взаимосвязь между целями и задачами, ресурсами и результатами. При этом для решения каждой задачи, которая стоит перед субъектом бюджетного планирования, разрабатывается одна или несколько программ. Программа должна содержать описание целей, задач и ресурсов, необходимых для их достижения, а также показателей результативности выполнения программы и процедур изменения этих показателей [6].

Одно из преимуществ программно-целевого бюджетирования для достижения реальной сбалансированности местных бюджетов заключается также в том, что оно представляет собой достаточно гибкий и эффективный инструмент принятия решений о распределении бюджетных ресурсов между отраслями и бюджетополучателями.

Отличительной особенностью концепции программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат, также является открытость, которая означает, что включаемая в нее система элементов не является неизменной, а допускает многовариантность организации бюджетного процесса, различные способы установления связи между бюджетными расходами и значимыми для общества результатами, различное содержание программ, формирование системы мониторинга результативности бюджетных расходов.

На наш взгляд, основными преимуществами концепции бюджетного процесса, ориентированного на результат, являются следующие:

1) использование реестра расходных обязательств как инструмента оптимизации региональных (муниципальных) расходов;

2) раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств;

3) использование инструментов оценки результативности бюджетных расходов и обеспечение учета подобной оценки в бюджетном планировании.

Составление реестра расходных обязательств позволят провести инвентаризацию расходных обязательств муниципальной образования с целью оценки того, насколько эти обязательства соответствуют полномочиям соответствующего уровня власти, его целям и задачам, а также использовать результаты подобной инвентаризации при определении перечня бюджетных услуг, финансирование которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, при проведении границы между платными и бесплатными услугами.

Что касается принципа раздельного планирования действующих и принимаемых обязательств, то он предусматривает, что первоочередному включению в бюджет подлежат расходы на финансирование действующих расходных обязательств, отраженных в реестре расходных обязательств. Принятие новых расходных обязательств может осуществляться лишь в объеме разницы между объемом действующих обязательств и бюджетными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета на плановый период. Раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств является эффективным инструментом обеспечения финансовой устойчивости бюджетов муниципальных образований, поскольку позволяет:

– повысить финансовую дисциплину, т.е. избежать ситуации, когда в условиях невыполнения уже принятых обязательств принимаются новые обязательства;

– обеспечить элементы конкуренции между субъектами бюджетного планирования при распределении бюджета принимаемых обязательств, что повысит их стимулы как к эффективному расходованию бюджета действующих обязательств, так и к повышению качества заявок на бюджетные ассигнования из бюджета принимаемых обязательств;

– предусмотреть обязательную оценку воздействия расходных обязательств, принимаемых в ходе данного бюджетного цикла, на перспективные действующие обязательства, и оценить, в какой мере данные обязательства могут быть профинансированы за счет прогнозируемых доходов бюджета.

И, наконец, ориентация на реальный результат предполагает:

– количественную оценку результативности бюджетных расходов субъектов бюд-

жетного планирования, отражающую как объем и качество предоставляемых услуг (непосредственные результаты), так и их воздействие на конкретную социально-экономическую ситуацию в регионе либо муниципальном образовании;

– анализ результативности деятельности субъектов бюджетного планирования в отчетном периоде, выявление причин невыполнения показателей результативности;

– зависимость распределения бюджета принимаемых обязательств от их результативности и прогнозируемого вклада в реализацию приоритетов социально-экономической политики органов местного самоуправления;

– обеспечение публичного участия в оценке результативности деятельности субъектов бюджетного планирования широкого круга заинтересованных участников на местном уровне.

Список литературы

1. Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring (дата обращения: 11.06.2015).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.10.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget> (дата обращения: 11.06.2015).
3. Одинцов Н.В. Совершенствование финансового механизма формирования бюджетов муниципальных районов (на материалах Краснодарского края). Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – Краснодар, 2006.
4. Зубова Н.В., Ворожбит О.Ю. Методы обеспечения сбалансированности местных бюджетов // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2014. – № 11 – С. 630–633; URL: www.rae.ru/upfs/?section=content&op=show_article&article_id=6196 (дата обращения: 11.06.2015).
5. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 (в ред. от 06.04.2011 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2004/06/01/budzhzet-dok.html> (дата обращения: 11.06.2015).
6. Игонина Л.Л. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: ограничения и возможности // Финансы и кредит. – 2015. – № 35 (659). – С. 12–24.
7. Игонина Л.Л. Проблемы и перспективы укрепления финансовых основ местного самоуправления // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015. – № 8-1. – С. 124–128.