

Бюджетные расходы и целесообразные формы их изменений

© 2017 Алиев Эли Саламович

Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова
362003, Республика Северная Осетия - Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, д. 46
E-mail: finansikredit@yandex.ru

Рассмотрены проблемы формирования и расходования бюджетных средств, методы оценки целесообразных форм изменений расходования бюджетных средств, дано обоснование принимаемых решений в их оптимизации.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные доходы, бюджетные расходы, уровень исполнения, обоснования, изменения, развитие бюджетных отношений.

Изначальную оценку бюджетных расходов производят, исходя из двух позиций. Во-первых, анализируется исполнение бюджетных обязательств за прошлый год (еще лучше - за три года). Во-вторых, за основу возможностей включения в бюджет расходов берутся прогнозные данные экономического роста и развития. Сюда же включается прогнозная оценка социальных показателей, но с согласованием с теми законодательными требованиями в обеспечении, которые на момент принятия бюджета имеют место. Неприемлемым является любой другой вариант разработки и утверждения расходов бюджета, что необходимо учитывать в полной мере. Напомним, что бюджет, в том числе и региональный, принимается в качестве закона, значит, подлежит исполнению в рамках его требований.

Дробить бюджет по расходным статьям нельзя. Это будет упрощенный подход, который приведет к последствиям неуправляемости в бюджетном процессе. Расходы бюджета регулируются, но это не простое количественное изменение их состава, ввод обеспечения необоснованных параметров. Такая практика "приумножения" расходных статей бюджетов не оправдана, не имеет положительных оснований и перспектив.

В системе бюджетного регулирования нарабатана практика изменений как состава статей расходов, так и методов их исполнения по принятым в законе обязательствам. Расходы по каждой статье, как правило, оцениваются по уровню исполнения в прошлые периоды и тем дополнительным доходным возможностям, которые возникают. Вместе с тем важно учитывать и то, что расходы по отдельным статьям должны находить обоснование и с позиции общих расходов. Такие подходы, разумеется, реализуются на основе использования требований закона о бюджетной классификации¹. Указанный закон

классифицирует расходы по направлениям и группам, что создает возможности системной оценки расходов, одновременно ограничивая искусственное их "сортирование". Изменения по расходным статьям, вносимые в ходе исполнения бюджета, могут иметь двоякий характер. Во-первых, часто это происходит независимо от показателей доходов, т.е. они остаются такими, как их приняли к исполнению на момент изначального принятия бюджета. Такой вариант допускает законодательство - Бюджетный кодекс². Более того, используется и метод многогранных изменений расходов по одной и той же статье в ходе годового исполнения бюджета. В российской бюджетной практике нет нормы установления только однократного изменения расходов по какой-либо статье, точно так же нет ее в части ограничения неполного исполнения расходных обязательств: такая практика нежелательна и регулируется соответствующими требованиями.

Во-вторых, метод изменений расходных статей может быть связан с поступлением в бюджет дополнительных доходов. Однако и в этом варианте всегда будут возникать задачи определения позиций изменений: обоснованности их по критерию целесообразности, выбора предпочтений и приоритетов (или наоборот), а также бюджетной эффективности. Не следует легко относиться к определению расходов среди расходных статей, если даже речь идет о дополнительно сформированных доходах. Кроме отмеченных выше условий распределения этих доходов по статьям расходов, как правило, существует проблематика осмысления и включения в решаемые задачи и вопросы, которые могут возникать под будущие периоды развития бюджетных отношений.

Конечно, при внесении изменений в расходование бюджетных средств возникают и другие проблемы. Прежде всего, своими параметрами

доходы ограничивают расходные возможности. Это всегда так, но есть и другая сторона такой проблематики: изменяющиеся условия расходования бюджетных средств могут становиться другими, т.е. требовать большие суммы финансирования или меньшие. Не считается с этим нельзя, так как это реальность и может влиять на уровень и распределенческий механизм используемых средств. Часто “переброска” средств из одной статьи расходов на другую происходит без учета таких составляющих и это наносит вред, т.е. отрицательно влияет на эффективность конечных результатов расходования указанных средств.

В бюджетной практике определения расходов и их исполнения в максимуме следует учитывать проблематику их оптимизации. Однако наблюдается весьма распространенная практика, когда в ходе бюджетных изменений на момент принятия законодательно под эти изменения не бывает полной информации и информированности по тем расходам, по которым это происходит. Например, в бюджете региона расходы могут быть изменены по Министерству физической культуры и спорта на + 4750,0 тыс. руб., в том числе: 3400,0 тыс. руб. на проведение спортивных мероприятий и на 1350,0 тыс. руб. на обеспечение деятельности Дворца спорта тхэквондо. Под такие бюджетные изменения расходов, по меньшей мере, должны быть четкие обоснования всего, что будет сделано в результате осуществления подобных расходов, а не общее обозначение предполагаемого направления их расходования. Опасными и неприемлемыми могут быть бюджетные изменения, под которые отсутствует информация о реальных делах, подтверждаемые соответствующими документами и расчетами.

Когда подчеркивается проблематика оптимизации бюджетных расходов, то следует это относить не к формальной стороне сумм финансирования тех или других расходов. Реальность решения проблемы оптимизации обнаруживается в пределах информации (выверенной) на уровне реальных решений: что и как сделано, как расходовались средства, не было ли приписок и т.д. В том, что проблематика оптимизации бюджетных расходов реальная, безусловно, надо каждый раз убеждаться. Однако важно, что оптимизация бюджетных расходов не есть и не может быть результатом их абсолютного (и только) сокращения. Во-первых, не всякое сокращение бюджетных расходов приводит к лучшим и реально решаемым результатам. Оптимизационный результат достигается в целесообразной и социально-экономически эффективной форме. Нельзя

расходную оптимизацию отрывать от той проблематики, которая решается реальным расходом бюджетных средств. Во-вторых, есть опасности и другого порядка - неучет той взаимосвязи, которая имеет место между расходными средствами и изъятием в бюджеты (в форме налогов) под них средствами. Логично целесообразности расходных средств трудно понять, если не учитывать: как появляются, из каких источников и в каких объемах доходы бюджета под данные конкретные расходы по отдельным статьям. Чрезвычайно важен при этом выбор наилучшего варианта расходования средств из имеющихся, чтобы не навредить общим результатам исполнения бюджета.

Нам представляется, что в проблематике, оптимизации бюджетных расходов должны быть выделены и другие аспекты. В частности, речь идет о необходимости знания того, что оптимизация должна способствовать выявлению неэффективных расходов, но дальше возникает задача: на что должны пойти средства, которые таким образом экономятся. Перенаправление этих средств на другие цели - сложная проблематика, и она слабо отработана с позиции вносимых бюджетных изменений, допускаемых законодательством.

В литературных источниках употребляются такие понятия, как: “безумная оптимизация”, “вынужденная оптимизация”, “бессмысленная оптимизация”, “жертвенная оптимизация”, “монетарная оптимизация”, “незаконная оптимизация”, “кризисная оптимизация” и т.д. В таком наборе смысловых характеристик бюджетной оптимизации теряется ее здоровое и целесообразное содержание, позволяющее “творить, что хочешь и как хочешь, но не учитывать отрицательных последствий” принимаемых решений как для бюджетов, так и для реальной практики конкретных задач.

Важной является обращенность к проблематике оптимизации бюджета, его расходов через призму собственно доходной оптимизации. Она, по нашей оценке, остается слабо исследованной, и это необходимо учитывать полнее. Более того, осмысливая проблематику системности развивающихся бюджетных отношений, мы понимаем и практически воспринимаем для осуществления бюджетных решений, что реальная оптимизация бюджетных расходов способствует такому же качеству развития бюджетных доходов.

Существенно, что в концептуальных исследованиях основательное внимание уделяется сложностям взаимодействия экономических, финансовых и бюджетных факторов³. В этом аспекте чрезвычайно важно учитывать необхо-

димось оптимального функционирования всего бюджетного механизма на основе соблюдения трех основополагающих условий: обоснования по критерию эффективности системы развивающихся бюджетных отношений; построения экономически базово выверенной и логически выстроенной системы межбюджетных отношений; оптимального баланса доходов и расходов всех бюджетов (консолидированность) и каждого в отдельности (сбалансированность).

Указанные условия и их фактическая реализация позволяют четко очерчивать возможности стабильности принимаемых бюджетных решений, оценивать эффективность проводимой бюджетной политики. Никогда не следует забывать, что доходы конкретных бюджетов фиксируются по возможностям источников (в этом их реальность) и с учетом предусмотренных законодательством норм и правил. Однако есть и некий шаг временного опережения расчетов доходов по отношению к ожидаемым расходам. Кроме того, доходы бюджетов группируются и состоят из статей доходов, объединяющих конкретные виды доходов по источникам и способам их получения. Отсюда и возникает необходимость сбалансированности доходов всех бюджетов. Это очень важное условие системности решаемых бюджетных задач, на что акцентируется внимание другими исследователями⁴.

Преодолевать сложившуюся практику неэффективного расходования бюджетных средств - трудная задача, но решаемая. В таком контексте, с одной стороны, надо систематически совершенствовать законодательство. С другой - возникает острая проблематика исполняемости требований, обязательств и т.д., но надо усиливать и их действенность за счет совершенства механизмов, инструментов и рычагов бюджетного регулирования - надо больше их действенности обеспечивать, другими словами, менять в сторону того, что экономически обоснованно по критерию ре-

альности, и исключать то, что навязывается, неприемлемо и практика таковое отрицает. Часто не все достижимо, но продвигаться следует в направлении поиска эффективных решений, иначе бюджетные отношения "захлебываются" в разрастании расходов в их значительном невыполнении или неэффективном исполнении.

Системность расходования бюджетных средств остается неустойчивой: наблюдается субъективность в методах регулирования, в частности, через вносимые бюджетные изменения в текущем исполнении⁵. Призывы к комплексности принимаемых решений не срабатывают, а активизируются через механизм вертикально, властно принимаемых решений, но не через реальное нахождение лучших вариантов. В решаемых бюджетных задачах, по нашей оценке, должна иметь место большая убедительность. В таком контексте чрезвычайно важно учитывать необходимость оптимального функционирования общего бюджетного механизма на основе соблюдения комплекса условий, которые были указаны выше.

¹ Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации: приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н : [ред. от 21 сент. 2017 г.]. URL: <http://www.consultant.ru>.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : [ред. от 30 сент. 2017 г.]. URL: <http://www.consultant.ru>.

³ Сугарова И.В. Содержание бюджетного планирования расходов // *Тerra Economicus*. 2013. Т. 11, № 3-3. С. 74-78.

⁴ Токаев Н.Х., Сугарова И.В. Экономическое развитие и неизбежность снижения бюджетных расходов: факторы влияния и сложившиеся тенденции // *Экономические науки*. 2014. № 11 (120). С. 80-84.

⁵ Токаев Н.Х. Регулирование бюджетных расходов в регионе: особенности методов, тенденции, разработанность норм и правил // *Тerra Economicus*. 2013. Т. 11, № 3-3. С. 127-132.

Поступила в редакцию 04.09.2017 г.