

УДК 336.14(045)

*Т.В. Бушинская***ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ**

В статье рассмотрены вопросы обеспечения сбалансированности субфедерального бюджета как неотъемлемого звена бюджетной системы федеративного государства. Бюджетным кодексом РФ установлен принцип сбалансированности, закрепляющий обязанность принятия бездефицитного бюджета, а при необходимости – определения объема и источников финансирования его дефицита. Вместе с тем серьезной методологической и организационной проблемой является обеспечение сбалансированности бюджета на стадии его исполнения. Высокая степень централизации налогово-бюджетных полномочий в федеральном центре, ограниченность влияния на состав доходов субфедеральных бюджетов и, соответственно, на баланс доходной и расходной частей, предопределяет объективную потребность разработки концепции обеспечения сбалансированности субфедерального бюджета. Цель настоящего исследования – выявление и обоснование инструментов управления налоговыми доходами как основным источником доходов бюджета и элементом многоуровневой концепции обеспечения сбалансированности субфедерального бюджета. Методологической основой настоящего исследования послужили системный подход, методы группировок, анализа, сравнения. В качестве информационно-эмпирической базы использованы труды отечественных ученых по вопросам бюджетно-налоговой политики, обеспечения сбалансированности бюджетов, официальные данные Росстата, Федерального казначейства. Результатом является разработка отдельных инструментов, обеспечивающих сбалансированность бюджета и лежащих в сфере управления налогообложением на субфедеральном уровне. Особенностью предложенных инструментов является их нахождение в пределах компетенции органов власти субъектов РФ, а их реализация не требует дополнительного финансирования и не влечет дополнительной административной нагрузки.

Ключевые слова: сбалансированность бюджета, регион, консолидированный бюджет, налоговые доходы, планирование доходов, регулирование доходов.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-4-603-608

Одной из задач, поставленных в Стратегии национальной безопасности для укрепления экономического суверенитета России, является обеспечение сбалансированности бюджетной системы [1]. Принцип сбалансированности бюджета как базовый принцип бюджетной системы закреплен в ст. 33 БК РФ [2] и предполагает соответствие объема предусмотренных бюджетом расходов объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита. Различные теоретико-методологические аспекты сбалансированности бюджетов достаточно изучены и изложены в работах отечественных ученых, в частности, С.С. Алфименко [3. С. 9-14], Е.П. Беспаловой [4. С. 10-12], Е.В. Кузнецовой [5], М.Ю. Малкиной [6. С. 1376-1389], Н.С. Шмиголь [7]. В.В. Матвеев подчеркивает [8. С. 970], что на социально-экономические процессы сегодня оказывают существенное влияние два негативных фактора: эпидемия COVID-19 и последовавшее за ней сокращение объемов мировой экономики. Эти факторы, а также беспрецедентное санкционное давление на Российскую Федерацию, оказывающее влияние на бюджетный процесс в РФ, обострили актуальность исследования вопросов сбалансированности бюджетов бюджетной системы в новых экономических и геополитических реалиях, в условиях макроэкономической нестабильности, что нашло отражение в работах Н.В. Акиндиновой, А.В. Чернявского, А.А. Чепель [9. С. 31-48], А.А. Белостоцкого [10], Н.Р. Кузнецовой [11. С. 127-129], М.М. Сулейманова [12] и др.

Разработка механизмов, обеспечивающих сбалансированность субфедеральных бюджетов, продиктована сужением доходной базы регионов и ростом расходов, в первую очередь социальных, необходимость которых определена в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в ходе решения задачи сбережения народа России и развития человеческого потенциала. Вероятно, что в связи с введением моратория на проведение контрольных мероприятий в 2022 г. [13] и с принятием постановления Правительства РФ № 665 [14], определяющего особенности осуществления государственного (муниципального) финансового контроля Федеральным казначейством и его территориальными органами в отношении распорядителей и получателей бюджетных средств, необходимость разработки комплексного механизма обеспечения сбалансированности регионального бюджета еще более обострится.

Обобщение существующих подходов позволяет рассматривать обеспечение сбалансированности бюджета как компонент более сложной задачи устойчивого развития территориальной социо-эколого-экономической системы, которая решается посредством последовательного рассмотрения частных задач [15, С. 333], включающие ряд этапов.

Первый этап – оценка результатов исполнения бюджета с последующим анализом отклонений по разделам бюджетной классификации. Данные исполнения консолидированного бюджета Тульской области свидетельствуют о наличии существенных отклонений между плановыми и фактическими показателями исполнения бюджета по доходам и расходам в течение 2011–2020 гг. (рис. 1).

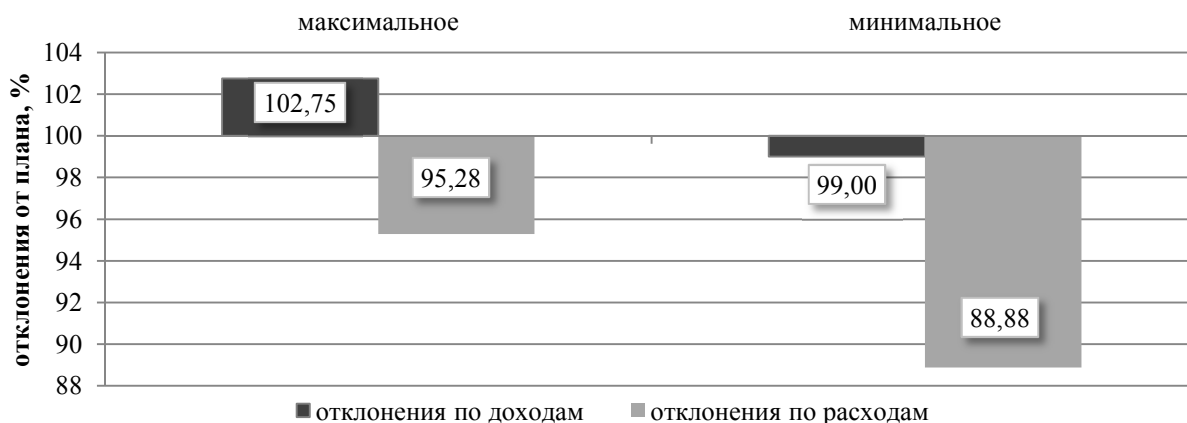


Рис. 1. Максимальные и минимальные отклонения показателей фактического исполнения консолидированного бюджета Тульской области от утвержденных бюджетных назначений
Источник: рассчитано автором по [16]

Исполнение консолидированного бюджета Тульской области по доходам за рассматриваемый период колеблется от 99,00 % в 2013 г. до 102,75 % в 2020 г., при этом только за три года из десяти лет выборки наблюдается исполнение бюджета по доходам менее чем на 100 %. Рассматривая это как положительный фактор, нельзя не отметить недофинансирование расходных обязательств в течение всего исследуемого периода. Исполнение консолидированного бюджета Тульской области по расходам колеблется от 88,88 % в 2011 г. до 95,28 % в 2017 г., но финансирование критически важных и социальных расходных обязательств осуществлялось на уровне запланированных. Дальнейший анализ показал, что между объемом средств, поступающих в регион на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета, и соотношением доходов и расходов имеется существенный разброс (рис. 2).

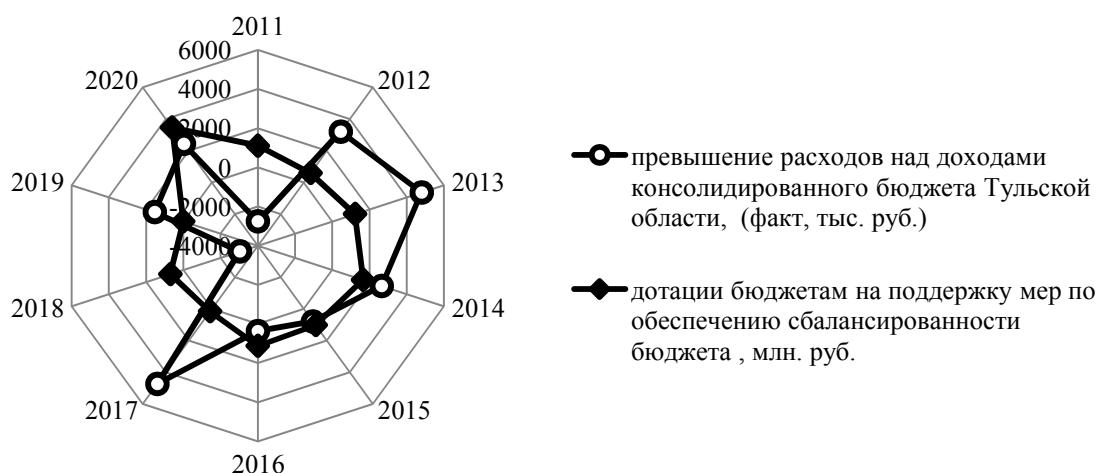


Рис. 2. Характеристика соотношения доходов, расходов, дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета
Источник: составлено автором по [16]

Проведена оценка характера связи между рядом показателей консолидированного бюджета Тульской области (табл.).

Оценка характера связей между отдельными показателями консолидированного бюджета Тульской области

Наименование пар показателей	Коэффициент корреляции
расходы/доходы – дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета (млн руб.)	0,0429
расходы/доходы – дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета (% исполнения)	-0,0791
доходы консолидированного бюджета – дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета (млн руб.)	0,3182
доходы консолидированного бюджета – дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета (% исполнения)	-0,3465

В результате установлено отсутствие функциональных связей между показателями выборки, что не позволяет использовать стандартные методы определения бюджетных проектировок на основе экономико-математических методов, и требует поиска специфических инструментов.

Второй этап – отбор показателей для разработки специфических инструментов для налоговых, неналоговых доходов и расходов бюджета. В рамках настоящей публикации автор посчитал целесообразным ограничиться исследованием доходной части бюджета, а именно налоговыми доходами, по следующим соображениям. Налоговые доходы преобладают в доходной части консолидированного бюджета Тульской области, их доля колеблется на уровне 70,53–79,54 % в 2011–2020 гг., следовательно, они оказывают большее влияние общий баланс доходов и расходов консолидированного бюджета.

Планирование и прогнозирование налоговых доходов, в отличие от неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, достаточно прозрачно, а факторы, влияющие на их величину, подвергаются контролю как по суммам, так и по срокам уплаты в бюджет. Неналоговые доходы, в частности административные штрафы, трудно спрогнозировать, т. к. их суммы зависят не только от эффективности контрольно-надзорной деятельности, но и от моделей поведения участников рынка. Результаты анализа отклонений фактического поступления четырех наиболее значимых для регионального бюджета налогов от утвержденных бюджетных назначений обобщены на рис. 3.

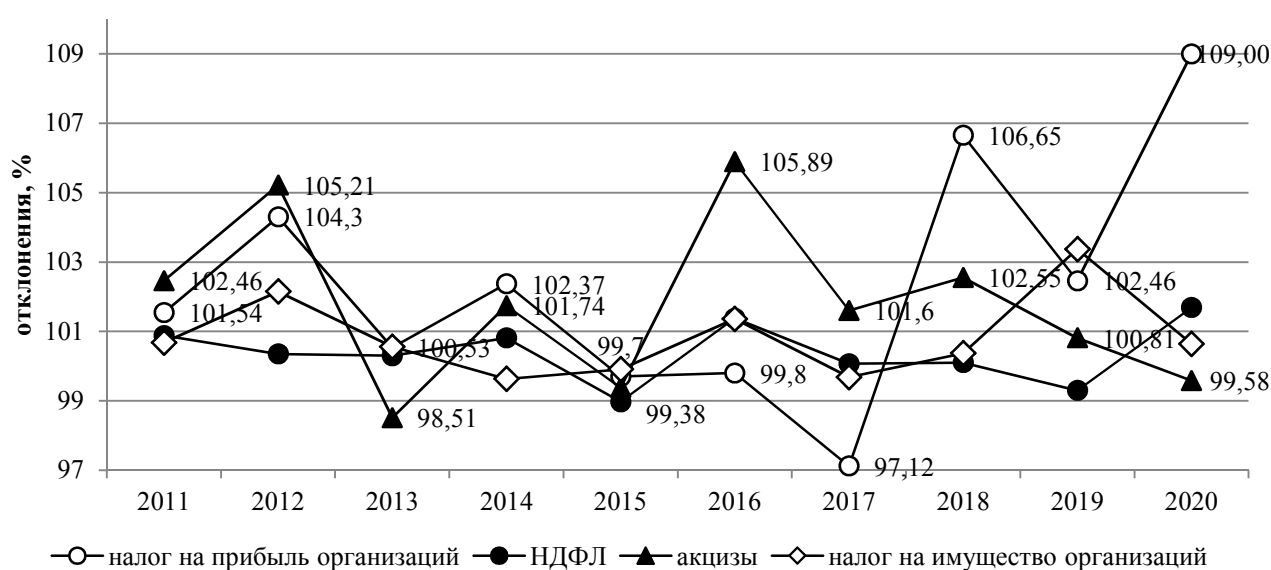


Рис. 3. Динамика отклонений поступления налогов от утвержденных бюджетных назначений

Источник: рассчитано автором по [16]

Представленные данные свидетельствуют о существенном разбросе отклонений фактических показателей от утвержденных бюджетных назначений по видам налогов, что рассматривается как одна из причин нарушения баланса доходов и расходов бюджета.

Третий этап – выявление и систематизация причин отклонений фактических показателей от плановых. На процессы формирования доходов и выполнения расходных обязательств оказывает влияние большое количество факторов, причем совокупность этих факторов имеет существенные различия по группам показателей консолидированного бюджета. Факторы, оказывающие влияние на поступление налогов и сборов в бюджетную систему, обобщены ранее [17, С. 42].

Четвертый этап – разработка концепции и организационно-экономического механизма обеспечения сбалансированности субфедерального бюджета на основе управления налоговыми доходами, которая в обобщенном виде включает три группы инструментов: налоговое планирование на основе показателя валового внутреннего продукта; управление региональными налогами; управление задолженностью по налогам.

В научном сообществе активно обсуждаются методы планирования на основе налогового потенциала. Вместе с тем они имеют ряд существенных недостатков, препятствующих проведению объективной количественной оценки, снижают достоверность планов по мобилизации налоговых поступлений в бюджет и, следовательно, могут оказывать влияние на его сбалансированность. Также высказывается мнение о том, что в качестве отправной точки в процессе налогового планирования может быть использован показатель валовой добавленной стоимости (валового регионального продукта до 2016 года).

На рис. 4 показаны результаты анализа корреляционно-регрессионного анализа зависимости валовой добавленной стоимости (ВДС) (валового регионального продукта до 2016 г.) и налоговых доходов консолидированного бюджета Тульской области.

исходные данные		ВЫВОД ИТОГОВ			
X (ВРП/ВДС)	Y (налоговые доходы)	Регрессионная статистика			
1	35949,04	279879,3	Множественный R	0,97649988	табличные значения
2	42380,05	311240,3	R-квадрат	0,953552016	F критерий
3	48608,52	348034,8	Нормированный R-квадрат	0,947746018	t критерий
4	58194,03	411122,3	Стандартная ошибка	36542,40371	
5	57218,21	477537,8	Наблюдения	10	
6	62952,02	552308,4	Дисперсионный анализ		
7	66063,76	594407,6		df	SS
8	72784,59	666763	Регрессия	1	2,19312E+11
9	80095,72	676822,6	Остаток	8	10682778152
10	79370,49	709197	Итого	9	2,29994E+11
K корр	0,97649988				
			Коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика
			Y-пересечение	-126787,4909	50462,79319
			Переменная X 1	10,42911971	0,813792903
					P-Значение
					0,036229869
					1,29705E-06

Рис. 4. Результаты корреляционно-регрессионного анализа

Отметим, что, несмотря на наличие в структуре налоговых доходов, т. н. реальных налогов (размер которых не зависит от результатов финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика), установлена прямая тесная связь между отобранными показателями, коэффициент корреляции составил 0,9765, что делает возможным рассматривать ВДС как фактор первого порядка, влияющий на уровень мобилизации налогов в бюджетную систему. На основе результатов анализа предложено уравнение линейной регрессии, которое имеет вид:

$$\hat{y} = 10,4291x - 126787,4909$$

Оценка качества модели показала ее адекватность даже при использовании незначительной выборки показателей и относительно небольшого временного ряда. Расчетные значения *t*-критерия

(12,8164) и F -критерия Фишера (164,2357) значительно превосходят табличные значения (соответственно 2,3060 и 3,2296), что подтверждает статистическую значимость уравнения регрессии. Относительная ошибка аппроксимации $\bar{E}_{отн}=6,074\%$ ($\bar{E}_{отн} < 15\%$), что указывает на приемлемое качество модели. Использование рассмотренного метода налогового планирования в процессе обеспечения сбалансированности субфедерального бюджета потребует углубленного анализа каждого из факторов и дополнения исходных данных для моделирования.

Вторая группа инструментов обеспечения сбалансированности субфедерального бюджета базируется на максимальном использовании регулирования, которое, как известно, реализуется через систему налоговых льгот, способных поддержать отрасли рыночной специализации. В исследовании [18, С. 166] выявлены и обоснованы группы мероприятий в системе управления налогом на имущество организаций, соответствующие экономической специализации региона и способные обеспечить рост доходов бюджета без увеличения налоговой нагрузки.

Третья группа – обеспечение эффективности контрольно-надзорной деятельности на основе использования в дополнение к регламентированным процедурам отбора объектов для проверок рейтинговой оценки результатов выездных налоговых проверок в разрезе видов экономической деятельности и видов налогов, разработка инструментов управления налоговой задолженностью и снижения недоимки по налогам, что составляет перспективу для дальнейшего исследования.

Некоторые из мероприятий обосновывались в качестве инструментария региональной налоговой политики, в соответствии с тремя функциями налогов: фискальной, регулирующей и контрольной. В результате проведенного исследования подтверждена целесообразность использования этих мероприятий как элементов концепции обеспечения сбалансированности субфедерального бюджета. К числу достоинств можно отнести использование информационной базы из открытых источников, простой и понятный инструментарий методов, отсутствие необходимости принятия нормативных правовых актов, дополнительных источников финансирования, организационно-распорядительных документов. Представленные элементы общей концепции обеспечения сбалансированности субфедерального бюджета носят «рамочный» характер, нуждаются в уточнении и дополнении совокупности факторов, по которым проводится оценка и разрабатываются рекомендации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400. URL: <http://www.kremlin.ru>. (дата обращения: 14.04.2022).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.03.2022). URL: <https://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.04.2022).
3. Алфименко С.С. Повышение сбалансированности регионального бюджета путем повышения точности прогнозов расходования бюджетных средств // Финансовые рынки и банки 2021. № 12. С. 9–14.
4. Беспалова Е.П. Вопросы сбалансированности // Журнал Бюджет. 2021. № (221). С. 10–12.
5. Кузнецова Е.В. Сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации: проблемы и пути обеспечения: автореферат дисс. канд. ... экон. наук. М., 2012. 28 с.
6. Малкина М.Ю. Устойчивость бюджетных доходов субъектов РФ и ее источники // Экономика региона. 2021. № 17 (4). С. 1376–1389.
7. Шмиголь Н.С. О подходах к обеспечению сбалансированности и устойчивости федерального бюджета: теоретический аспект // Экономика и бизнес: теория и практика. 2018. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-podhodah-k-obespecheniyu-sbalansirovannosti-i-ustoychivosti-federalnogo-byudzheta-teoreticheskiy-aspekt> (дата обращения: 15.04.2022).
8. Акиндинова Н.В., Чернявский А.В., Чепель А.А. Региональные бюджеты в условиях кризиса: можно ли достичь сбалансированности? // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 31–48.
9. Матвеев В.В. Устойчивость региональной экономики и структурные сдвиги: теория и практика // Вестник Удмуртского университета. 2021. № 6 (31). С. 970–975.
10. Белостоцкий А.А. Сбалансированность региональных бюджетов в условиях пандемии коронавирусной инфекции // Россия: тенденции и перспективы развития. 2021. № 16-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sbalansirovannost-regionalnyh-byudzhetrov-v-usloviyah-pandemii-koronavirusnoy-infektsii> (дата обращения: 12.04.2022).
11. Кузнецова Н.Р. Региональный аспект бюджетной политики в условиях коронакризиса // МНИЖ. 2021. № 4-4 (106). С. 127–129.
12. Сулейманов М.М. Состояние и пути повышения сбалансированности бюджетов территорий в новых экономических условиях // Индустриальная экономика. 2021. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sostoyanie>

- i-puti-povysheniya-sbalansirovannosti-byudzhetrov-territoriy-v-novyh-ekonomicheskikh-usloviyah (дата обращения: 14.04.2022).
13. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 24.03.2022). URL: <https://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.04.2022).
 14. Об особенностях осуществления в 2022 году государственного (муниципального) финансового контроля в отношении главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, получателей бюджетных средств: постановление Правительства РФ от 14.04.2022 № 665. URL: <https://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.04.2022).
 15. Жуков Р.А., Манохин Е.В., Городничев С.В. Особенности управления социо-эколого-экономическими системами в регионах ЦФО // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2016. № 2-1. С. 333–340.
 16. Федеральное Казначейство: официальный сайт. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>
 17. Лаврухин Г.В., Бушинская Т.В. Налоговое планирование в регионе на основе валового регионального продукта // Современная экономика: проблемы и решения. 2014. № 1. С. 39–47.
 18. Бушинская Т.В., Булдыгин П.А., Артемова А.И. Концептуальные основы управления налогом на имущество организаций // РППЭ. 2020. № 3 (113). С.159–168.

Поступила в редакцию 19.05.2022

Бушинская Татьяна Владимировна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и учет»
Тульский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
300012, Россия, г. Тула, ул. Оружейная, 1а
E-mail: TVBushinskaya@fa.ru

T.V. Bushinskaya

TOOLS TO BALANCE SUB-FEDERAL BUDGETS

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-4-603-608

The article considers the issues of balancing the sub-federal budget as an integral part of the budget system of the federal state. The Budget Code of the Russian Federation establishes the principle of balance, which enshrines the obligation to adopt a deficit-free budget and, if necessary, to determine the volume and sources of financing its deficit. However, a serious methodological and organisational problem is balancing the budget at the stage of implementation. The high degree of centralisation of fiscal powers in the federal centre, limited influence on the composition of sub-federal budgets and, consequently, on the balance of revenue and expenditure parts, predetermines the objective need to develop a concept of balancing the sub-federal budget. The purpose of this study is to identify and justify the tools of tax revenue management as a main source of budget revenues and an element of the multilevel concept of balancing the sub-federal budget. The methodological basis of this study is the systematic approach, methods of grouping, analysis and comparison. The works of Russian scientists on fiscal policy, balancing budgets, official data of Rosstat and the Federal Treasury were used as the information-empirical base. The result is the development of individual tools, ensuring a balanced budget and lying in the sphere of taxation management at the sub-federal level. The peculiarity of the proposed instruments is that they are within the competence of the authorities of the subjects of the Russian Federation, and their implementation does not require additional funding and does not entail additional administrative burden.

Keywords: budget balance, region, consolidated budget, tax revenues, income planning, income regulation.

Received 19.05.2022

Bushinskaya T.V., Candidate of Economics, Associate Professor at Department of Finance and Accounting
Tula branch of the Financial University under the Government of Russian Federation
Oruzheinaya st., 1 a, Tula, Russia, 300012
E-mail: TVBushinskaya@fa.ru