

Экономическое развитие и неизбежность снижения бюджетных расходов: факторы влияния и сложившиеся тенденции

© 2014 Токаев Нох Хасанбиевич

доктор экономических наук, профессор

© 2014 Сугарова Ирина Валерьевна

кандидат экономических наук, доцент

Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова

362025, Республика Северная Осетия - Алания,

г. Владикавказ, ул. Ватутина, д. 46

E-mail: sugaririna@yandex.ru

Исследуется проблематика бюджетных расходов с позиций их снижения и влияния на экономическое развитие. Аргументируется, что оптимизация бюджетных расходов подтверждается снижением доли расходов в нарастающей доходной составляющей экономики. Делается вывод, что величина расходования бюджетных средств должна определяться системой показателей, оцениваемых во взаимосвязи и логической выстроенности.

Ключевые слова: бюджетные расходы, оптимизация бюджетных расходов, величина расходования средств, наращивание бюджетных ресурсов.

На 2015-2017 гг. возникла проблематика сведения к минимуму всех бюджетных расходов. Она формируется на основе целеполагания развития рыночной самостоятельной деятельности хозяйствующих субъектов и расширения финансового потенциала субъектов - регионов РФ.

Существует и проблематика государственного участия в экономическом развитии, в том числе через бюджетное госрегулирование. Другими словами, речь идет о развитии или ограничении функций государства в экономической практике. Особо выделяются аспекты государственной собственности (масштабы, задействованность, результативность использования и т.д.), имущественное участие государства в экономическом и торговом обороте, в финансовых операциях, в денежно-кредитной составляющей.

Снижение бюджетных расходов в тенденции, безусловно, способствует уменьшению государственного влияния на экономическое развитие. Однако надо также иметь в виду, что первоисточником нынешнего экономического спада в российской экономике является невысокая степень государственного участия в ее развитии (функционировании). Скорее всего, на первый план выходит фактор разрушительных масштабов последствий денежных и финансовых спекуляций, сводящих к минимуму экономическую активность в реальных ее секторах. Внешне такое разрастание спекуляций проявляется в росте показателей инфляции, цен, в отсутствии достаточности денег в качестве инвестиционного ре-

сурса для товаропроизводящих отраслей и предприятий.

Бессмысленно полагать, что спекуляции на денежном и финансовом рынках можно административно остановить. Скорее всего - нет. Вместе с тем нельзя не видеть и систематического спекулятивного роста цен, генерирование которого исключительно пагубно сказывается на содержании экономической деятельности, форме складывающихся отношений между хозяйствующими субъектами и возможности государственного участия в экономическом бюджетном развитии. Снижающиеся бюджетные расходы не только симптом меньшего государственного присутствия в экономике, но и отражение создавшейся критической ситуации бесконтрольности со стороны органов государственного управления за эффективностью расходования бюджетных средств в длительной динамике. Абсолютное сокращение бюджетных расходов нельзя расценивать как наиболее приемлемый вариант их оптимизации. В экономике оптимизировать бюджетные расходы - значит добиваться не просто (по объемам) их уменьшения, а такого, которое подтверждает снижение доли расходов в нарастающей доходной составляющей экономики. Оптимизация предполагает, что доходы растут, а доля забираемых доходов в бюджеты относительно этого уменьшается, но при этом и эффективность использования бюджетных ресурсов возрастает. Такой процесс, если он имеет место, неминуемо приводит к улучшению состо-

нения бюджетов, к поиску и реализации эффективных методов расходования бюджетных средств, что равнозначно улучшению конечных показателей удовлетворения бюджетных потребностей.

Попытки урегулирования всей системы бюджетных отношений через резкое сокращение бюджетных расходов не только тщетны, но и имеют некую обреченность по факту исполнения. Если государство увлекается апеллированием к своим реальным бюджетным возможностям и невозможностям, устраняется от принципа владения экономической властью в стране, в ее регионах, то расширяются денежно-кредитные и финансовые спекуляции, которые часто продавливают даже постановку целевых бюджетных задач. В такой практике государственные органы управления не способствуют как удовлетворению истинных бюджетных потребностей (предстоит масштабная и кропотливая работа по их сплошной инвентаризации и кардинальной переоценке), так и реальному бюджетному влиянию на положительное экономическое развитие. Оптимизация бюджетных расходов в форме резких их сокращений и только, как правило, приводит к потере государством реального влияния на экономику. Экономика начинает уходить из-под государства и даже перестает пополнять его казну. Реальная оптимизация, а не фиктивная, деформированная, искаженная, может иметь оправданную степень определенности и положительных характеристик.

Неоптимизационно резкое сокращение бюджетных расходов способствует и снижению мотивационной основы экономии бюджетных расходов. В такой практике конечный целевой результат расходования бюджетных средств отодвигается в сторону и начинает "работать" механизм заинтересованности их израсходования по факту назначения. Другими словами, срабатывает принцип: назначены бюджетные средства, т.е. спланированы и их надо израсходовать. В последние годы такая бюджетная практика остается распространенной и весьма хорошо образумой, а ее последствием, безусловно, может быть дальнейшая неэффективная растрата имеющихся ограниченных бюджетных средств. Укажем, что в последний период при падающих темпах экономического роста ограничений становится больше, и они становятся жестче. В такой ситуации возрастают возможности возникновения и новых бюджетных рисков, и усиления старых.

Весьма обостренной становится и проблематика влияния уровня инфляции, а также инфляционной динамики на формирование бюджетных расходов. С одной стороны, возрастают ожи-

дания больших поступлений бюджетных платежей за счет инфляционного роста, а с другой - бюджетам все труднее становится справляться с возрастающими значениями расходов по всем их статьям. В такой ситуации государство начинает все чаще и объемнее прибегать к заимствованиям средств под бюджетные расходы. Однако "кредитное излишество" - прямой путь не только к ухудшению методов эффективного расходования бюджетных средств, но и образования дополнительных бюджетных долгов, что усложняет решение проблем приоритетного расходования бюджетных средств, а пассивное сопротивление росту бюджетных долгов становится распространенным явлением и не способствует решению проблем программно - целевого расходования бюджетных средств. Ряд авторов, анализирующих данную проблематику, справедливо оценивают, что "нужно принимать во внимание всю остроту долговой проблемы субъектов Федерации". Только по итогам 2013 года объем государственного долга увеличился на 28,6 процента и превысил 1,7 трлн. руб. Это без муниципальных долгов. Доля банковских кредитов в структуре долговых обязательств регионов выросла до 40 процентов. Неудивительно, что в основном средства консолидированных бюджетов регионов направлялись на текущие расходы, на инвестиции всего 12,1 процента¹.

Россия, казалось бы, прошла путь пассивного сопротивления чрезмерно закредитованных бюджетных расходов, однако сейчас есть определенный всплеск возрождения практики кредитного излишества, что неминуемо будет увеличивать бюджетные долги на перспективу. Здесь важно учитывать, что для региональных властей, безусловно, становится нежелательным резкий процесс сокращения расходов бюджетов. Тем более, что к определенному уровню этих расходов все привыкли. Однако следует реально усилить экономическую власть в регионах и добиваться более жестких норм и правил расходования бюджетных средств. Спрашивается, где, в каких направлениях и как это сделать в регионах?

Во-первых, надо еще раз проинвентаризировать социальные обязательства региональных и местных бюджетов. Для выполнения социальных обязательств нельзя идти на любые решения, любые заимствования. Если для выполнения социальных обязательств не хватает собственных доходов, то следует возвращаться в исходную позицию и еще раз все пересчитывать во взаимосвязи с другими расходами бюджетов. Во-вторых, если доходы бюджетов уменьшаются, то и отдельные программы надо пересматри-

вать, откладывать для исполнения на более поздние периоды. По-другому нельзя. Нельзя политизировать социальные расходы, это не оправдывается даже исходя из реальных решаемых задач.

Исполнять социальные обязательства по принципу их защищенности необходимо, но что есть защищенность, если нет доходов? Не следует считать, что плохо, когда социальные расходы так растут, выросли и значимы, как это происходит в последние годы. Важно, однако, учитывать, как исполняются социальные расходы, каков их уровень и динамическая удовлетворенность.

На наш взгляд, в рамках предлагаемых в последние годы проектов региональных бюджетов еще надо поискать разумный баланс в свободе действий региональных властей, не снижающий потенциал более компромиссных решений вопросов расходования бюджетных средств. В этой связи напомним (и это хорошо известно), что бюджет по расходам считается по очень простому принципу. Берутся все принятые решения: законы, программы, договоры и т.п. – и просчитывается, сколько на исполнение вытекающих из них расходных обязательств нужно денег. Если доходов не хватает и нет возможности увеличения налогов, то возникает вопрос о заимствованиях.

Сложившаяся проблематика бюджетных расходов в регионах, так же как и на федеральном уровне, чрезвычайно актуализировалась. Вместе с тем следует дополнительно уточнить причины, которые обуславливают указанную определенность в бюджетной практике. Во-первых, длительный период складывалась тенденция принятия и исполнения бюджетов на дефицитной основе. В разные годы дефицит бюджетов усиливался или снижался, но наша оценка такова, что он отрицательно влиял на процесс эффективного расходования бюджетных средств как в текущий период их исполнения, так и в трехгодовом срезе. Во-вторых, отрицательные показатели расходования бюджетных средств формировались под влиянием недоработок и неотработанности вопросов их планирования и исполнения по целевому критерию различных программ: отраслевых и государственных. В-третьих, при составлении бюджетов часто происходило завышение разноплановых расходов без достаточной их обоснованности в цепи их совокупной взаимосвязанности. Обстоятельства необходимости исполнения требований майских президентских указов 2012 г. в определенной степени оказывали не только активизирующее влияние на развитие бюджетного процесса, но и обуславливали соот-

ветствующие “промахи” в оценке исполнимости бюджетных обязательств, соблюдения требования приоритетов и критерия эффективности расходования бюджетных средств.

Подчеркнем, что величина расходования бюджетных средств должна как в стране, так и в ее регионах быть определяема не отдельными “пучками расходов”, а всей системой показателей, которые оцениваемы во взаимосвязи, в определенной логической выстроенности. В отдельном регионе величина расходов бюджета определяется: объемом ВРП; динамикой показателей ВРП; величиной доходов, реализуемых на территории (налоговых и уровнем налогообложения); показателями собираемости налогов; неналоговыми поступлениями; предпочтениями власти и населения приоритетно решать те или другие задачи социально-экономического развития. Разумеется, и достигнутым уровнем бюджетной обеспеченности в регионе. Например, за последние два года (2013–2014) количество регионов, получивших дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, увеличилось с 69 до 73.

Следует, однако, отметить и другие аспекты формирования бюджетных расходов в регионах, которые обострились в последние годы, например, разнообразие видов расходов (идет своего рода неконтролируемый процесс); экономию расходов (практически этого нет, а есть некий процесс сокращений); эффективность расходования бюджетных средств (к сожалению, крайне слабо продвигаемся, хотя есть и определенные результаты через использование инструментов механизма программно-целевого использования бюджетных средств).

Подчеркнем также, что вероятность снижения бюджетных расходов в регионе возрастает, когда есть ухудшение экономической ситуации. Но в этом контексте дополнительные сложности возникают в сокращении расходов, и к этому надо быть готовыми каждому региону.

Бюджетные интересы практически во всех регионах проявляются с большей асимметричностью, чем показатели эффективности расходования бюджетных средств, т.е. достижение конечного результата с минимальными возможными издержками. Это, как правило, усложняет порядок регулирования бюджетных норм, и надо искать новые решения возникающих проблем. Какие?

Во-первых, более основательно классифицировать и рассчитывать бюджетные расходы. В регионах в такой классификации необходимо искать ответы на вопросы достоверности расходов, их целесообразности и значимости. Этот вопрос касается всех расходов, но особенно – со-

циальных (которые мы называем защищенными). Во-вторых, стимулировать повышение эффективности расходования бюджетных средств. В-третьих, оказывать регулирующее воздействие на формирование бюджетных показателей через бюджетное планирование расходов. В-четвертых, научиться оценивать расходы с точки зрения экономической отдачи. Работу в данном направлении в регионах надо налаживать, в числе прочего, и через анализ и оценку их экономического развития. В-пятых, основательно выявлять избыточные бюджетные расходы (хотя бы знать: имеют ли они место и что с ними делать...). В-шестых, полнее учитывать установленные федеральным законодательством ограничения размера утвержденного дефицита регионального бюджета, предельного объема долга и норматива расходования средств на его обслуживание. В-седьмых, иметь расчеты и обоснования минимизации потерь бюджета от рисков, которые возникают в результате расходования бюджетных средств. Здесь следует также указать, что риск-образующие факторы расходования бюджетных средств многообразны и оказывают значительное влияние не только на исполняемость бюджетных обязательств, на его устойчивость и стабильность, но и на потери.

К отмеченному также добавим, что бюджетные расходные показатели, которые планируются для региональных бюджетов, часто изменяются, и это не только потому, что меняются внешние условия исполнения бюджетов, но и по причине низкой качественной оценки самих бюджетных расходов (недостаточный учет совокупности отношений, которые возникают в результате бюджетного процесса) в регионе. В таком контексте, как нам представляется, на региональном уровне требуется значительно больше внимания уделять не только проблемам полноты и своевременности исполнения бюджетных обязательств, но и приоритетности распределения расходов. В бюджетной практике многих регионов, в том числе и в дотационных, длительное время наблюдается недоучет содержательной части постановки задач о первоочередности социальных расходов, их значимости, но не по формальным критериям. Социальные расходы расширяются по видам, по формам исполнения и т.д., но часто нет полной ясности в их обоснованности. Практика регионов, когда нет средств на социальные расходы, но они планируются расширенно, приводит к тому, что деформируется построение системы первоочередности расходных обязательств, как следствие, утверждается процесс чрезмерного превалирования бюджетных изменений в ходе исполнения региональных бюджетов и

далеко не за счет их собственных доходов. В такой общепринятой практике, разумеется, отказаться от неэффективных бюджетных расходов крайне сложно.

В подтверждение вышеизложенных обобщений и выводов приведем следующие материалы. Например, в 2014 г. за 9 месяцев в республиканский бюджет Республики Северная Осетия (РСО) – Алания было в законодательном порядке внесено 27 изменений и все они касались расходной обеспеченности. Но, во-первых, немного ли, а во-вторых, хорошо это или плохо? Хорошо для республики (региона), потому как в РФ выстроена система дотаций, субсидий и субвенций и это позволяет получать дополнительные средства. Плохо – потому как при этом собственная доходная составляющая регионального бюджета критическая и это стало тенденцией во многих регионах, в том числе и в РСО – Алания.

Отметим также, что в российской законодательной практике бюджетные полномочия расширяются, но основная часть субъектов жалуется, что под них нет соответствующих средств. В последние годы, как нами уже отмечалось, бюджетные ассигнования подготавливаются под необходимость исполнения указов Президента РФ. Вместе с тем весьма критична сложившаяся практика удовлетворенности таким способом решения бюджетных расходных проблем. Другими словами, во вносимых частых изменениях в бюджетные расходы регионов почти не просматривается участие собственных средств, т.е. собственно заработанных регионом для своего бюджета, в целях исполнения хотя бы его плановых заданий. Такая практика бесперспективна, и ее надо менять.

В связи с разработкой, возникшими сложностями и принятием бюджетов на 2015 г. и последующие 2016–2017 гг. особо хотим подчеркнуть следующее. Оптимизационный подход к проблематике решаемых бюджетных задач позволит изменить формат представлений о бюджетном процессе как изначально определяемых затратах бюджетных ресурсов. Перенос акцента с затрат государственных бюджетных ресурсов на исполнение бюджетами функций удовлетворения обоснованно определяемых потребностей необходим, и это позволит в значительно лучшей степени увязывать весь бюджетный процесс с конечными результатами.

Федеральный и региональные бюджеты отражают не только объемы используемых ресурсов, но и характерные особенности формирования, а также реализации потребностей, которые могут быть удовлетворены только бюджетным путем. В конечном итоге, что существенно учи-

тывать, каждый бюджет функционирует и развивается вместе с развитием бюджетных потребностей. Нарастание бюджетных ресурсов, с последующей подгонкой под них потребностей, не является целесообразным и перспективно приемлемым процессом.

Здесь также укажем, что главная и определяющая часть любого бюджета, безусловно, его доходы. Вместе с тем, осмысливая и определяя целевые установки бюджета, многие часто думают, что это расходы (сложилось такое восприятие). Естественно, что безрасходный бюджет бессмыслен и не может иметь место. Но изначальное сведение бюджетных целей бюджета к расходованию средств искажает суть решаемых бюджетных задач. Поясним это. На наш взгляд, реальная цель любого бюджета - фактическая и результативная затрата государственных средств (все бюджеты имеют государственный смысл). Когда имеет место бюджетное финансирование, то оно есть расходование бюджетных средств, т.е. целевая установка в расходовании спланированных на определенные цели средств. Для финансирования это главное. В то же время бездоходный бюджет не может обеспечить условия финансирования, и это не есть простой факт. Над пополнением доходов конкретного бюджета надо работать не в меньшей степени, чем над формированием и расходованием средств. Формула регулирования бюджетных расходов должна учитывать напрямую зависимость от собственной доходной основы и доходного состояния бюджета. Вместе с тем чрезвычайно высокую степень влияния имеет реально значимое целеполагание осуществляемых расходов, учитывая и степень состоявшейся удовлетворенности ими бюджетных потребностей. Определяемость бюджетных потребностей и их инвентаризация в этом контексте выходят на первый план и существенным образом влияют на применяемую формулу бюджетных расходов, а применяемые методы сокращения бюджетных расходов (коэффициент сокращения, прямой счет и т.д.) несут подчиненный характер по отношению к реализуемой формуле сокращения бюджетных расходов, в ос-

нове которой, подчеркнем еще раз, оценочная определенность бюджетных потребностей, а не их подгонка под доходы, собранные фискальным образом. Если расходы резко и необоснованно сокращать без учета изменяющихся бюджетных потребностей, то это неминуемо отрицательно повлияет на развитие экономики. Бюджетным потребностям надо давать экономическую оценку².

И еще об одном. Бюджетный кодекс РФ предусматривает определенные условия возмещения от реального ущерба бюджетополучателем средств в результате упущенной выгоды. Получение упущенной выгоды за счет бюджета не допускается. Контроль за использованием региональных бюджетных средств в этом аспекте, как нам представляется, необходимо усилить. Напомним, бюджетополучатели имеют четко сформулированные обязательства: своевременно подавать обоснованную бюджетную заявку или иной документ на право получения бюджетных средств; использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением; своевременно и в полном объеме возвращать средства, полученные на возвратной основе; своевременно и в полном объеме вносить плату за полученные бюджетные средства, если такие обязательства были предусмотрены; своевременно и достоверно составлять отчет об использовании бюджетных средств.

Ко всему отмеченному добавим, что никто не может получить бюджетные средства, если это не предусмотрено бюджетной росписью. Бюджетное финансирование, т.е. финансирование расходов, без этого не может состояться. Это жесткое требование, которое нельзя девальвировать.

¹ Рябухин С.Н. Выступление на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 1 окт. 2014 г. □ 359. URL: <http://council.gov.ru>.

² Токаев Н.Х. Регулирование бюджетных расходов в регионе: особенности методов, тенденции, разработанность норм и правил // *Тегга Economicus*. 2013. Т. 11. □ 3-3. С. 127-132.

Поступила в редакцию 02.10.2014 г.