

ГЛАВА VI

СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и способы ее обеспечения

Сбалансированность бюджета означает положение, когда все расходы бюджета покрыты его доходами (расходы уравновешены доходами). Лишь такое положение является нормальным для бюджетной деятельности. Если доходов бюджета недостаточно, чтобы обеспечить (покрыть) его расходы, то возникает проблема бюджетного дефицита (превышение расходов над доходами), которую в принципе можно решить лишь двумя путями (или их комбинацией): а) увеличить доходы; б) уменьшить расходы.

Если говорить о соотношении доходов и расходов бюджета, то в практике финансового планирования наблюдается применение двух противоположных принципов: а) приоритета расходов; б) приоритета доходов.

Согласно первому принципу государственные расходы рассматриваются как нечто равносильное неизбежным общественным потребностям, которые необходимо удовлетворить любой ценой. Сторонники такого подхода полагают, что «в системе отношений по формированию доходов и осуществлению расходов, ведущую роль имеют отношения по расходам. От показателей расходов зависят показатели по доходам. Функция бюджета реализуется таким образом, что если государство ограничено в доходных источниках бюджетов, то оно изыщет источник в режиме заимствований, осуществит эмиссию денег, но, в любом случае, наиболее значимые расходы оно обязано осуществить... Процесс бюджетных расходов никогда не должен прерываться. В этом плане он настолько важен, как и сама жизнедеятельность общества»¹.

Такой подход к обеспечению сбалансированности бюджетов означает, что если имеющихся доходов не хватает для покрытия имеющихся расходов, то целесообразно увеличить доходы путем повышения ставок налогов и введения новых. Используются также и такие методы «увеличения» государственных доходов, как эмиссия, а также государственные займы. В результате цель «доходы обеспечивают расходы» вроде бы достигается, но это мнимое финансовое благополучие, поскольку деньги, взятые в долг, не являются полноценным доходом. Рано или поздно долг придется возвращать, и этот доход превращается в расход, да еще в повышенном размере, так как кредиторам надо будет выплатить вознаграждение в размере определенного процента от суммы займа.

¹ См.: Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России. – М.: ООО «ТК Велби», 2002. С. 51.

Для такого подхода характерно мнение, что чем богаче государство (т. е. чем больше у него доходов), тем лучше, поскольку богатое государство сможет осуществить больше расходов (то есть дать больше обществу). Поэтому следует исходить из максимально возможного сбора государственных доходов.

Использование принципа «приоритета расходов» привело в августе 1998 г. Россию, которая вынуждена была покрывать бюджетные расходы за счет многочисленных внутренних и внешних займов, к печально знаменитому «дефолту».

Это заставило переориентировать финансовую политику на принцип «приоритете доходов», в соответствии с которым пределом расходов является общая сумма установленных доходов. Если расходы превышают доходы, то сокращению подлежат расходы. Сущность такой бюджетной политики изложил М. М. Сперанский, который еще в 1810 году писал: «Сокращение издержек должно быть основано на том правиле, чтоб все *необходимые* издержки сохранить, *полезные* отложить, а *излишние* вовсе прекратить»².

В некоторых странах принцип «приоритета доходов» закреплен в законодательных актах и подкреплен процедурой прохождения финансового плана (бюджета) через парламент. Например, во Франции при утверждении бюджета в парламенте сначала голосуются доходы бюджета, а лишь потом его расходы. Предполагается, что такой порядок препятствует, во-первых, возникновению бюджетного дефицита, во-вторых, способствует сокращению государственных расходов.

Существует и третья точка зрения, именуемая «теорией минимальной достаточности государства».

Данная теория исходит из следующих положений.

Во-первых, государство получает доходы за счет общества, то есть увеличение денежных средств у государства означает уменьшение этих средств у общества. Между тем использование денежных средств непосредственно обществом (например, предпринимателями) осуществляется гораздо эффективней, чем это делает государство, финансирующее те или иные общественные потребности. К тому же при движении денег по цепочке «общество – государство – обратно общество» происходит неизбежная и непродуктивная трата этих средств, связанная с содержанием государственного аппарата и реализацией за счет государственного финансирования неэффективных и расточительных экономических и социальных программ.

Во-вторых, государство является субъектом, имеющим самостоятельные интересы, которые далеко не всегда совпадают с интересами общества. И формируя свои доходы (например, путем установления налогов), государство руководствуется в первую очередь своими собственными интересами.

² Сперанский М. М. План финансов / В сб. «У истоков финансового права». – М.: «Статут», 1998. С. 37.

Руководствоваться интересами общества его заставляет давление самого общества или инстинкт самосохранения, когда оно осознает необходимость пересмотра своей финансовой политики, убедившись в том, что поборы с общества (путем, например, повышенного налогообложения), становятся неподъемными для него, оказывают разрушающее воздействие на экономику, чреватые социальным взрывом.

В-третьих, расходы государства фактически финансируются обществом. При этом многие государственные расходы не вызваны общественной необходимостью и потребностями самого общества. И сколько бы государство не получило посредством налогов и других обязательных платежей денег, оно все равно найдет, куда их истратить, даже если в этих тратах не будет никакой общественной необходимости.

Отсюда следует предложение: на фоне сокращения (минимизации) государственных расходов, необходимо сокращать (минимизировать) и государственные доходы³.

Однако все это относится к теории финансовой деятельности государства. Что же касается конкретной практики бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации, то проблема бюджетного дефицита является для этих субъектов весьма болезненной. Связано это в первую очередь с той системой распределения государственных доходов между звеньями бюджетной системы, когда основные доходы сосредотачиваются в федеральном бюджете, а собственных доходов субъектов Российской Федерации недостаточно на финансирование даже самых минимальных и объективно необходимых потребностей своих территорий и своего населения.

И первым способом, посредством которого они пытаются решить проблему бюджетного дефицита, это «выбивание» (или выпрашивание) денег из федерального бюджета в виде регулирующих доходов. Но когда федеральный центр отказывает в выделении денег, то решение проблемы бюджетного дефицита превращается в собственную проблему субъекта Российской Федерации. В связи с этим Бюджетный кодекс Вологодской области устанавливает: «Государственные внешние заимствования осуществляются областью при условии, если на соответствующий финансовый год в федеральном бюджете не предусмотрено предоставление областному бюджету средств из федерального бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе» (ст. 25).

Бюджетный кодекс Российской Федерации довольно тщательно регулирует ситуации, связанные с возникновением дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации и с источниками его покрытия.

Так, предусмотрено, что в случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом соответствующим законом о бюджете утверждаются источники финансирования дефицита бюджета.

³ О теории минимальной достаточности государства см. подробнее: Худяков А. И., Бродский М. Н., Бродский М. Г. Основы налогообложения. Учебное пособие (серия «Право и экономика». – СПб: Издательство «Европейский Дом», 2002. С. 182 – 188.

В случае принятия бюджета на очередной финансовый год без дефицита соответствующим законом о бюджете может быть предусмотрено привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета для финансирования расходов бюджета в пределах расходов на погашение долга.

Текущие расходы бюджета субъекта Российской Федерации, утвержденные законом о бюджете субъекта Российской Федерации, не могут превышать объем доходов этого бюджета.

Размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, утвержденный законом субъекта Российской Федерации о бюджете на соответствующий год, не может превышать 15 процентов объема доходов данного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета (п. 4 ст. 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Закон Ленинградской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ленинградской области» устанавливает, что в целях сбалансирования бюджета законодательный орган государственной власти устанавливает предельный размер дефицита бюджета. Предельный уровень дефицита не может превышать 10 процентов от расходной части бюджета (п. 3 ст. 14 Закона).

Как мы видим принято иное решение: если Бюджетный кодекс Российской Федерации лимитирует размер дефицита объемом *доходов* бюджета субъекта Российской Федерации, то законодательство Ленинградской области лимитирует этот размер объемом *расходов* данного бюджета.

В случае утверждения законом субъекта Российской Федерации о бюджете на соответствующий год размера поступлений от продажи имущества предельный размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации может превышать данное ограничение, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества.

Источники финансирования дефицита бюджета утверждаются законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта Российской Федерации в законе о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств.

Бюджетный кодекс Российской Федерации особо оговаривает, что кредиты Банка России, а также приобретение Банком России долговых обязательств субъектов Российской Федерации при их первичном размещении не могут быть источниками финансирования дефицита регионального бюджета.

Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (то есть обеспечение сбалансированности этого бюджета) могут быть внутренние источники в следующих формах:

- 1) государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации;
- 2) бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) кредиты, полученные от кредитных организаций;

4) поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации;

5) изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В заключение отметим, что субъекты Российской Федерации могут предусматривать дополнительные по сравнению с Бюджетным кодексом Российской Федерации меры, направленные на недопущение возникновения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и обеспечение его сбалансированности, либо конкретизируют те меры, которые предусмотрены этим Кодексом.

Так, упомянутый выше Закон Ленинградской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ленинградской области» устанавливает, что в случаях, когда при исполнении областного бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита вводится режим секвестра расходов. Секвестр не распространяется на защищенные статьи бюджета, состав которых определяется одновременно с утверждением областного бюджета на очередной финансовый год. Механизм секвестра может вводиться также в случае, если в ходе исполнения бюджета дефицит не уменьшается, результатом чего является невозможность финансирования предусмотренных в бюджете мероприятий (п. 4 ст. 14 Закона).

Механизм секвестра расходов бюджета субъекта Российской Федерации предусматривает и Закон Удмуртской республики «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Удмуртской Республике», который предусматривает следующее: «Если в процессе исполнения бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита или значительное снижение поступлений доходных источников бюджета, то вводится механизм секвестра расходов. Секвестр заключается в пропорциональном снижении государственных расходов (на 5, 10, 15 и так далее процентов) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года» (п. 3 ст. 13 Закона).

В данном случае обращает на себя внимание то обстоятельство, что механизм секвестра не предусмотрен Бюджетным кодексом Российской Федерации что, однако, не ставит под сомнение правомерность его введения субъектом Российской Федерации.

Выше названным Законом Ленинградской области предусмотрено, что решение правительства Ленинградской области, влияющее на увеличение расходной или уменьшение доходной части бюджета, подлежит утверждению законодательным собранием Ленинградской области, если размер изменений приводит к увеличению установленного предельного уровня дефицита бюджета (п. 5 ст. 14 Закона).

Бюджетное законодательство Санкт-Петербурга устанавливает, что нормативные правовые акты Санкт-Петербурга, реализация которых ведет к финансированию новых видов расходов бюджета Санкт-Петербурга или увеличению финансирования существующих видов расходов бюджета Санкт-Петербурга, исполняются только после внесения соответствующих

изменений в бюджет и при наличии источников дополнительных поступлений в бюджет Санкт-Петербурга и (или) при сокращении расходов по конкретным статьям бюджета Санкт-Петербурга⁴.

Весьма неожиданный подход к решению проблемы сбалансированности регионального бюджета демонстрирует Калининградская область: если Бюджетный кодекс Российской Федерации и большинство субъектов Российской Федерации озабочены проблемой бюджетного дефицита, видя в нем зло для бюджетной системы региона и добиваясь положительного сальдо между расходами и доходами бюджета (то есть его профицита), то в Калининградской области, напротив, больше озабочены профицитом бюджета.

Исходя из этой предпосылки, Бюджетный кодекс Калининградской области устанавливает, что областной бюджет и местные бюджеты должны быть составлены и утверждены без профицита бюджета. Если в процессе составления и рассмотрения бюджета обнаружится превышение доходов над расходами бюджета, до утверждения бюджета следует осуществить сокращение профицита бюджета в следующей последовательности:

сократить привлечение доходов от продажи государственной и муниципальной собственности;

предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;

увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов местным бюджетам.

Если эти меры осуществлять нецелесообразно, следует сократить налоговые доходы путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство (ст. 69 Бюджетного кодекса Калининградской области).

Контрольные вопросы

1. Понятие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.
2. Применения принципа «приоритета расхода бюджета» в процессе бюджетного планирования.
3. Применения принципа «приоритета дохода бюджета» в процессе бюджетного планирования.
4. Сущность теории «минимальной достаточности государства».
5. Способы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.
6. Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.
7. Последствия превышения дефицита бюджета сверх предусмотренного в законе о бюджете субъекта Российской Федерации.

⁴ См. ст. 24 Закона Санкт-Петербурга от 18 ноября 2002 г. «О бюджете Санкт-Петербурга на 2003 год».

8. Порядок принятия актов, приводящих к сокращению доходов или к увеличению расходов бюджета субъекта Российской Федерации.