

Методы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, их правовое закрепление

Аннотация. В публикации обосновывается актуальность принципа сбалансированности бюджета для обеспечения устойчивости функционирования всей финансовой системы страны. Раскрываются методы и инструменты преодоления негативного влияния дефицита и профицита бюджета на состояние его сбалансированности. Рассматривается классификация основных методов обеспечения сбалансированности регионального бюджета. Автором раскрываются особенности того или иного метода достижения необходимого уровня сбалансированности бюджета. На основе выполненных исследований автор делает вывод о том, что уполномоченные органы государственного управления обладают широким перечнем инструментов и источников для обеспечения необходимого уровня сбалансированности бюджета субъекта РФ в случае возникновения его дефицита. Для практической адаптации выдвигаемых в работе теоретических положений автором выполняется оценка уровня сбалансированности регионального бюджета на примере бюджета Курской области. На основе проведения аналитических процедур обосновываются предпосылки повышения уровня сбалансированности бюджета Курской области.

Ключевые слова: профицит, дефицит бюджета, сбалансированность бюджета, методы обеспечения сбалансированности.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.108.11.027-033

Сбалансированность бюджета является важнейшим принципом функционирования бюджетной системы РФ в целом. Основной целью управления бюджетным механизмом со стороны уполномоченных органов разного уровня является достижение необходимого уровня сбалансированности бюджета. Так как сбалансированность бюджета является

междисциплинарным понятием, финансисты и юристы по-разному смотрят на ее сущность. С финансовой точки зрения наличие определенной величины бюджетного дефицита или профицита не является существенной проблемой для функционирования бюджетной системы страны. С правовой позиции формирование дефицита или профицита бюджета имеет су-

© Белозерова К. С., 2019

* Белозерова Кристина Сергеевна, аспирант юридического факультета Юго-Западного государственного университета
305040, Россия, г. Курск, 50 лет Октября, д. 94
kscuckova@yandex.ru

ществленные законодательные последствия, так как в Бюджетном кодексе РФ четко прописано, что достижение сбалансированности бюджета является основой устойчивости всей бюджетной и финансовой системы страны¹.

Значимость правовой природы сбалансированности бюджета подтверждается тем набором инструментов, которые законодатель предусмотрел для достижения необходимого уровня паритета между бюджетными доходами и расходами. На законодательном уровне предусматривается образование такой ситуации, при которой бюджет будет формироваться либо с профицитом, либо с дефицитом. В этом случае у уполномоченных органов государственного управления существует достаточно большой набор инструментов, которые позволят вернуть бюджет к сбалансированному состоянию. Управление сбалансированностью бюджета субъекта РФ происходит в рамках существующей системы бюджетного федерализма в стране. Таким образом, в рамках реализации механизма бюджетного федерализма на правовом уровне должны быть закреплены принципы, позволяющие региональным бюджетам получать необходимый объем финансирования для покрытия своих расходных обязательств².

Согласно ст. 10 Бюджетного кодекса РФ бюджетная система Российской Федерации имеет в своей структуре три основных уровня. Бюджеты субъектов Российской Федерации являются вторым уровнем. Обеспечение их сбалансированности — важное условие достижения устойчивости функционирования всей финансовой системы государства.

Как отмечает М. Л. Васюнина, сбалансированность бюджета субъекта РФ имеет два аспекта исследования:

— в рамках первого аспекта сбалансированность бюджета субъекта РФ представляет собой определенный уровень соотношения доходов и расходов бюджета публично-правового образования;

— во втором аспекте исследования сбалансированность бюджета субъекта РФ представляет собой основополагающий принцип правового обеспечения функционирования бюджетной системы государства³.

По мнению Е. О. Власенко, правовое значение формирования сбалансированного бюджета субъекта РФ проявляется в следующих направлениях:

— сбалансированность бюджета в соответствии с действующим законодательством является обязательным требованием, которое выдвигается для реализации процессов составления, утверждения и исполнения регионального бюджета;

— сбалансированность бюджета является правовой основой исполнения региональными органами власти своих полномочий в области расходных обязательств по обеспечению должного уровня социально-экономического развития региона⁴.

С практической точки зрения достижение сбалансированности бюджета имеет важное значение, так как при отсутствии данного баланса возникают сбои в процессе финансирования региональных программ социально-экономического развития, нарушения в области исполнения региональными властями своих расходных бюджетных обязательств. Наличие критерия сбалансированности является основным и первоначальным требованием, которое предъявляется к региональному бюджету любого территориального образования бюджетной системы страны.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.11.2018).

² Быкова А. А. К вопросу о сбалансированности бюджетов субъектов бюджетной системы Российской Федерации // Studium. 2016. № 4-3 (41). С. 31.

³ Васюнина М. Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 45 (327). С. 17—27.

⁴ Власенко Е. О. Методы обеспечения сбалансированности субъекта РФ // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2010. № 5. С. 103—107.

В процессе принятия бюджета субъекта РФ необходимо изначально в правовом аспекте предусмотреть перечень источников, за счет которых будет происходить финансирование дефицита регионального бюджета. Перечень основных источников финансирования дефицита регионального бюджета⁵:

- 1) разница между доходами от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ и объемом расходов, которые были направлены на выполнение долговых обязательств по выпущенным ранее ценным бумагам;
- 2) разница между величиной полученных кредитов субъектом РФ от кредитных организаций и объемом платежей, которые уплачены по полученным ранее кредитам и займам;
- 3) разница между объемом полученных и погашенных субъектом РФ кредитов в иностранной валюте, которые предоставлены Российской Федерацией в процессе использования целевых иностранных заимствований;
- 4) изменение остатков средств на счетах бюджета субъекта РФ и иные источники финансирования дефицита регионального бюджета.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что уполномоченные органы государственного управления обладают широким перечнем инструментов и источников для обеспечения необходимого уровня сбалансированности бюджета субъекта РФ в случае возникновения его дефицита.

Бюджеты большинства субъектов РФ по своей природе носят дефицитный характер. Основной проблемой образования бюджетного дефицита региональных бюджетов является существенное превышение уровня возложенных на региональные органы власти расходных обязательств по сравнению с предоставляемыми им полномочиями в области формирования не-

обходимого объема бюджетных доходов. В этой связи при принятии закона о бюджете субъекта РФ региональные органы власти изначально предусматривают необходимый объем источников финансирования бюджетного дефицита.

В практике регионального бюджетного планирования также бывают случаи, когда происходит формирование бюджета субъекта РФ с профицитом, то есть величина доходов превышает объем расходных обязательств. Возникновение данной ситуации имеет меньшие негативные последствия по сравнению с возникновением бюджетного дефицита, но все же приводит к нарушению сбалансированности регионального бюджета. Для устранения несбалансированности бюджета субъекта РФ по причине его профицита региональные органы власти также обладают определенным набором инструментов, основными из которых являются:

- направление суммы первичного бюджетного профицита регионального бюджета на пополнение резервов, которые могут быть использованы в следующем бюджетном периоде;
- использование профицита регионального бюджета для дополнительного погашения взятых ранее обязательств;
- покрытие расходов бюджета субъекта РФ, которые предусматриваются на следующий бюджетный период⁶.

В системе бюджетного регулирования применяется достаточно широкий перечень методов, которые направлены на обеспечение сбалансированности регионального бюджета. Классификация методов обеспечения сбалансированности бюджета субъекта РФ возможна по ряду критериев⁷:

- 1) в зависимости от причины дисбаланса — применяемые при дефиците и применяемые при профиците;

⁵ Межбюджетные отношения как основной инструмент достижения баланса интересов Федерации, ее субъектов и местного самоуправления : монография / М. А. Асеева, А. А. Баракин, И. В. Вихляева, А. Н. Гриценко, В. И. Флегонтов. М., 2016. 217 с.

⁶ Шапошникова Э. Т. Регулирование государственных финансовых ресурсов в субъекте Российской Федерации // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2018. № 8. С. 76—84.

⁷ Геляхова Л. А., Кумышева М. К. Предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 5-1. С. 80—82.

- 2) с учетом стадии бюджетного процесса — используемые на стадии планирования и используемые на стадии исполнения;
- 3) по направлению влияния на бюджет — влияющие на доходы и влияющие на расходы;
- 4) по времени воздействия на бюджет — текущего бюджетного периода и долгосрочные (не имеющие конкретного периода применения).

Выбор определенного метода, который будет применяться региональными органами власти для преодоления дисбаланса бюджета субъекта РФ, зависит от целого спектра факторов. В первую очередь к таковым можно отнести:

- направления образования дисбаланса бюджета субъекта РФ (возникновение несбалансированности по причине бюджетного дефицита или бюджетного профицита);
- длительность периода несбалансированности бюджета субъекта РФ;
- стадия бюджетного процесса, на которой происходит применение методов обеспечения сбалансированности бюджета субъекта РФ.

Е. В. Кузнецова выделяет основные причины, оказывающие влияние на нарушение сбалансированности бюджетов субъектов РФ, которые можно разделить на две большие категории:

- причины, обуславливающие несбалансированность бюджетов субъектов РФ «по вертикали»: воздействие данных причин происходит главным образом из-за того, что объем бюджетных полномочий, которые возложены на региональные органы власти в рамках осуществления бюджетных расходов, существенно выше того объема бюджетных полномочий, которыми обладают региональные органы власти в рамках формирования доходов бюджета субъекта РФ;
- причины, способствующие формированию несбалансированности бюджета субъекта РФ

«по горизонтали»: влияние данной группы причин обусловлено неравномерностью уровня социально-экономического развития различных территорий и регионов РФ, что в первую очередь отражается на величине их доходного потенциала при формировании объема поступлений средств в региональный бюджет⁸.

Представим алгоритм применения методов обеспечения сбалансированности бюджета субъекта РФ⁹:

- 1) выявление предпосылок образования дефицита или профицита регионального бюджета;
- 2) проведение расчетов оценочной величины бюджетного дефицита и профицита;
- 3) обоснование направлений перераспределения объема первичного профицита регионального бюджета;
- 4) выбор источников финансирования образовавшейся величины дефицита регионального бюджета;
- 5) расчет необходимой величины источников финансирования дефицита регионального бюджета и их «стоимости» для субъекта РФ;
- 6) использование источников финансирования дефицита регионального бюджета и оценка эффективности данных мероприятий.

Использование методов обеспечения сбалансированности бюджета субъекта РФ происходит в определенной последовательности. На законодательном уровне предусмотрен порядок применения методов обеспечения сбалансированности бюджета субъекта РФ. Его соблюдение будет способствовать более эффективному и качественному применению методов обеспечения сбалансированности бюджета субъекта РФ.

Рассмотрим порядок обеспечения сбалансированности бюджета Курской области на 2019 г. и плановые периоды 2020 и 2021 гг. Основным нормативным правовым актом, регулирующим

⁸ Кузнецова Е. В. Методологические основы и особенности обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 12. С. 53—60.

⁹ Вержанская С. В., Фирсова М. А. Сбалансированность бюджета Российской Федерации: оценка и методы обеспечения // Проблемы социально-экономического развития в новых экономических условиях: взгляд молодых исследователей : сборник статей участников Междунар. науч.-практ. конференции IV Уральского вернисажа науки и бизнеса / под общ. ред. Е. П. Велихова. Челябинск, 2017. С. 160—165.

вопросы обеспечения сбалансированности бюджета Курской области, является Закон Курской области от 07.12.2018 № 86-ЗКО «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»¹⁰. В данном нормативном правовом акте представлены суммы планируемых доходов, расходов регионального бюджета, а также размер бюджетного дефицита и источники его финансирования. Кроме того, в Курской области принят Закон от 20.07.2018 № 37-ЗКО «Об исполнении областного бюджета за 2017 год», в котором содержится информация об уровне сбалансированности регионального бюджета в 2017 г.¹¹

На основе исследования статистических данных можно сделать вывод о том, что бюджет Курской области в своей первоначальной оценке не носил сбалансированный характер на протяжении 2017—2019 гг. В этой связи органы региональной власти применили ряд инструментов, которые способствовали росту сбалансированности бюджета Курской области. В 2017 г. бюджет Курской области первоначально носил профицитный характер. В соответствии с Законом Курской области «Об исполнении областного бюджета за 2017 год» величина профицита бюджета была направлена на погашение кредитов кредитных организаций в валюте РФ. В 2018 г. ожидается образование дефицита бюджета Курской области. Основным источником финансирования дефицита бюджета Курской области в соответствии с Законом Курской области

от 04.12.2018 № 84-ЗКО «О внесении изменений в Закон Курской области “Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов”» станут получение кредитов от кредитных организаций и изменение остатков средств на счетах. В 2019 г. также ожидается формирование дефицитного бюджета. С учетом положений Закона Курской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» основным источником финансирования бюджетного дефицита регионального бюджета должны стать величина изменений остатков средств на счетах и получение кредитов от кредитных организаций в валюте РФ.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что обеспечение сбалансированности бюджета субъекта РФ является приоритетной задачей уполномоченных органов власти региона. Обеспечение сбалансированности регионального бюджета имеет высокий уровень значимости для поддержания устойчивости функционирования всей бюджетной системы страны. В законодательстве предусмотрен широкий перечень методов и инструментов, которые необходимо применять органам управления на региональном уровне с целью достижения сбалансированности бюджета субъекта РФ. Применение определенного метода имеет под собой правовую основу, которая отражается как на федеральном уровне в рамках Бюджетного кодекса РФ, так и на региональном уровне в соответствующих нормативных правовых актах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Быкова А. А.* К вопросу о сбалансированности бюджетов субъектов бюджетной системы Российской Федерации // *Studium*. — 2016. — № 4—3 (41). — С. 31.
2. Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений / отв. ред. *И. Б. Лагутин*; Юго-Зап. гос. ун-т. — Курск, 2012. — 219 с.
3. *Васюнина М. Л.* Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. — 2016. — № 45 (327). — С. 17—27.
4. *Вержанская С. В., Фирсова М. А.* Сбалансированность бюджета Российской Федерации: оценка и методы обеспечения // *Проблемы социально-экономического развития в новых экономических условиях: взгляд молодых исследователей*: сборник статей участников Международной научно-практической

¹⁰ Официальный сайт администрации Курской области. URL: <http://adm.rkursk.ru>.

¹¹ Официальный сайт администрации Курской области. URL: <http://adm.rkursk.ru>.

- конференции IV Уральского вернисажа науки и бизнеса / под общ. ред. Е. П. Велихова. — Челябинск, 2017. — С. 160—165.
5. *Власенко Е. О.* Методы обеспечения сбалансированности субъекта РФ // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2010. — № 5. — С. 103—107.
 6. *Геляхова Л. А., Кумышева М. К.* Предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации // Историческая и социально-образовательная мысль. — 2016. — Т 8. — № 5-1. — С. 80—82.
 7. *Кузнецова Е. В.* Методологические основы и особенности обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. — 2011. — № 12. — С. 53—60.
 8. *Лагутин И. Б.* Бюджетный контроль и бюджетный аудит в Российской Федерации: проблемы системности и особенности правового регулирования : монография / отв. ред. и авт. предисл. д-р юрид. наук, проф. Н. М. Артемов. — М. : Юрлитинформ, 2015.
 9. Межбюджетные отношения как основной инструмент достижения баланса интересов Федерации, ее субъектов и местного самоуправления : монография / М. А. Асеева, А. А. Баракин, И. В. Вихляева, А. Н. Гриценко, В. И. Флегонтов. — М., 2016. — 217 с.
 10. Региональное финансовое право / отв. ред. И. Б. Лагутин. — М. : Юстицинформ, 2017. — 316 с.
 11. *Шапошникова Э. Т.* Регулирование государственных финансовых ресурсов в субъекте Российской Федерации // Вестник Самарского государственного экономического университета. — 2018. — № 8. — С. 76—84.

Материал поступил в редакцию 19 марта 2019 г.

METHODS OF ENSURING BUDGETARY BALANCES OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION, THEIR LEGAL CONSOLIDATION

Kristina S. Belozerova, Postgraduate Student of the Law Faculty, South-Western State University
ul. 50 let Oktyabrya, d. 94, Kursk, Russia, 305040
kcuckova@yandex.ru

Abstract. *The paper has substantiated the relevance of the principle of budgetary balance for ensuring the sustainability of the entire financial system of the country. The author focuses on methods and tools of overcoming the negative impact of the budget deficit and budget surplus. The classification of the main methods of ensuring the balance of the regional budget has been investigated. The author reveals the features of different methods under consideration applied to achieve the necessary level of budgetary balance. On the basis of the study, the author has concluded that the authorized bodies of public administration have a wide range of tools and sources to ensure the necessary level of the budgetary balance of the constituent entities of the Russian Federation in case of budgetary deficit. For practical implementation of theoretical provisions put forward in the paper, the author assesses the level of regional budgetary balances on the example of the budget of the Kursk region. On the basis of analytical procedures, the author has substantiated the reasons for increasing the level of the Kursk region budgetary balance.*

Keywords: *budgetary surplus, budgetary deficit, budgetary balance, methods of balancing.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bykova A. A. K voprosu o sbalansirovannosti byudzhетov sub"ektov byudzhетной системы Rossijskoj Federacii // Studium. — 2016. — № 4—3 (41). — S. 31.
2. Byudzhетnaya reforma v Rossii i pravovoe regulirovanie regional'nyh byudzhетnyh otnoshenij / otv. red. I. B. Lagutin ; Yugo-Zap. gos. un-t. — Kursk, 2012. — 219 s.
3. Vasyunina M. L. Mezhyudzhетnye transferty sub"ektam Rossijskoj Federacii: sovremennye problemy i priority // Finansovaya analitika: problemy i resheniya. — 2016. — № 45 (327). — S. 17—27.
4. Verzhanskaya S. V., Firsova M. A. Sbalansirovannost' byudzhета Rossijskoj Federacii: ocenka i metody obespecheniya // Problemy social'no-ekonomicheskogo razvitiya novyh ekonomicheskikh usloviyah: vzglyad molodyh issledovatelej : sbornik statej uchastnikov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii IV Ural'skogo vernisazha nauki i biznesa / pod obshchej redakciej E. P. Velihova. — Chelyabinsk, 2017. — S. 160—165.
5. Vlasenko E. O. Metody obespecheniya sbalansirovannosti sub"ekta RF // Izvestiya Irkutskoj gosudarstvennoj ekonomicheskoy akademii (Bajkal'skij gosudarstvennyj universitet ekonomiki i prava). — 2010. — № 5. — S. 103—107.
6. Gelyahova L. A., Kumysheva M. K. Predostavlenie byudzhетnyh kreditov sub"ektam Rossijskoj Federacii // Istoricheskaya i social'no-obrazovatel'naya mysl'. — 2016. — T 8. — № 5-1. — S. 80—82.
7. Kuznecova E. V. Metodologicheskie osnovy i osobennosti obespecheniya sbalansirovannosti byudzhетov sub"ektov Rossijskoj Federacii // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. — 2011. — № 12. — S. 53—60.
8. Lagutin I. B. Byudzhетnyj kontrol' i byudzhетnyj audit v Rossijskoj Federacii: problemy sistemnosti i osobennosti pravovogo regulirovaniya : monografiya / otv. red. i avt. predisl. d-r yurid. nauk, prof. N. M. Artemov. — M. : Yurlitinform, 2015.
9. Mezhyudzhетnye otnosheniya kak osnovnoj instrument dostizheniya balansa interesov Federacii, ee sub"ektov i mestnogo samoupravleniya : monografiya / M. A. Aseeva, A. A. Barakin, I. V. Vihlyaeva, A. N. Gricenko, V. I. Flegontov. — M., 2016. — 217 s.
10. Regional'noe finansovoe pravo / otv. red. I. B. Lagutin. — M. : Yusticinform, 2017. — 316 s.
11. Shaposhnikova E. T. Regulirovanie gosudarstvennyj finansovyh resursov v sub"ekte Rossijskoj Federacii // Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta. — 2018. — № 8. — S. 76—84.