

УДК 332.122
ББК 65.04

УСЛОВИЯ УСТОЙЧИВОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ РЕГИОНА

С. С. Гордеев

ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный университет», Челябинск, Россия

Проблема оценки устойчивости и эффективности бюджетного процесса региона рассмотрена в рамках управления развитием региона в условиях экономической нестабильности. Определены общие положения по оценке устойчивости и эффективности регионального бюджетного процесса как сложной неоднородной системы с множеством ограничений. Исследованы возможности управления бюджетным процессом региона и параметрами социально-экономического развития в условиях нескольких точек равновесия. Приведены основы анализа и оценки устойчивости бюджета с использованием специализированной информационной подготовки графических материалов — визуализации данных. На примере Челябинской области рассмотрены направления совершенствования управления бюджетным процессом в условиях низкого роста и нестабильности, представлены оценка перспектив развития по динамике доходов консолидированного бюджета региона, поиск компромисса устойчивости и эффективности при смене региональных межбюджетных отношений, минимизация межведомственных рисков управления расходами бюджета, информационные взаимосвязи показателей при оптимизации расходов бюджета региона.

Ключевые слова: *устойчивость, бюджет, регион, управление, эффективность.*

В динамике экономического развития страны и регионов негативная тенденция падения темпов роста и кризисные процессы неизбежно отражаются на бюджетах всех уровней. В условиях низкого экономического роста и экономической нестабильности [1–3] вопросы устойчивости бюджетного процесса и минимизации бюджетных рисков встают со значительно большей остротой (здесь и далее риски рассматриваются в общем виде, как возможные потери при определённых событиях). Очевидно, что замедление темпов экономического роста, структурные изменения в экономике, инфляция, рост потребностей социума затрагивают основные параметры бюджета. Бюджетные риски региона могут быть связаны с множеством изменчивых факторов, определяющих финансовое состояние территории.

Бюджетные риски определяются двумя составляющими: переменами социально-экономической динамики территорий (внешними факторами) и собственными институциональными проблемами бюджетных отношений. В ситуации нестабильности изменения трендов социально-экономического развития для отдельных территорий могут заметно возрастать [7; 8], и затем на них могут накладываться внешние для бюджетного процесса собственные внутренние противоречия бюджетной системы.

Существующая институциональная среда бюджетного процесса была сформирована в период относительного экономического благополучия и высокого роста доходов. На региональном уровне не формируется существенных антикризисных резервов, а потому финансовые возможности региональной стабилизационной политики напрямую ограничиваются текущей бюджетной ситуацией. Возможные варианты модернизации бюджетного процесса рассматриваются прежде всего на национальном уровне [4–6]. Проработка этих вопросов на региональном уровне (для бюджетов субъектов Федерации и нижестоящих) заметно отстаёт. Подобное отставание тормозит совершенствование бюджетного процесса для территорий и способствует росту бюджетных рисков.

Общие положения по оценке устойчивости и эффективности регионального бюджетного процесса. Основные параметры бюджетного процесса определяются более общими и долгосрочными приоритетами-пропорциями социально-экономического развития. Именно эти приоритеты совместно с ограничениями определяют всю совокупность допустимых параметров бюджетного процесса. Балансовый метод формирования бюджета предопределяет наличие множества возможных вариантов бюджета различной структуры, устойчивости и эффективно-

сти. С точки зрения устойчивости экономического развития для территории имеется множество точек равновесного состояния [9] с различными показателями бюджета. Подобное состояние обеспечивается при «удержании» параметров социально-экономического развития и бюджетного процесса в определённом пространстве — «коридоре» (в соответствии с принципами устойчивости по Лагранжу или по Ляпунову).

Корректировка и определение новых показателей бюджета фактически означает переход в новое равновесное состояние. Оптимальной здесь будет считаться кратчайшая траектория перехода к новым пропорциям при наименьших колебаниях параметров бюджета. Подобное предполагает минимизацию числа корректировок с наилучшими социально-экономическими результатами.

Здесь проблемы обеспечения устойчивости и эффективности пересекаются и требуют совместного рассмотрения. Оценка эффективности использования средств бюджета остаётся на сегодня дискуссионным вопросом без чёткого применимого на практике методического обоснования. Тут ещё не решён ряд фундаментальных вопросов, что формирует условия для возникновения рисков неэффективности управления бюджетным процессом. В практике управления ужесточение контроля за целевым исполнением бюджетных расходов путём всё большей детализации и корректировок бюджетной классификации ещё более усложняет оценку результативности расходов бюджета. Здесь любые целевые расходы, не обременённые нарушениями, по факту исполнения считаются эффективным. В реальности эффективность определяется множеством факторов, и тут необходима многокритериальная оценка бюджетных рисков.

При переходе от одних параметров бюджета к другим минимизация бюджетных рисков социально-экономического развития становится необходимым условием устойчивости и эффективности развития региона. На практике это означает переход в новую точку равновесия, достижения пропорций, адекватных реальной социально-экономической ситуации при минимальном числе последовательных корректировок — сокращения поиска параметров «методом проб и ошибок». В период нестабильности поиск подобной оптимальной траектории заметно усложняется.

В целом управление бюджетным процессом региона предполагает исследование сложной неоднородной системы с множеством ограничений

и в то же время неполной формализацией, имеющей ряд внутренних противоречий и крайне специфичную институциональную среду с несколькими центрами управления (федеральный, региональный, муниципальный). К этим особенностям в кризисных условиях добавляется изменчивость. Нормативная база по развитию подобной системы, даже в рамках существующих границ Бюджетного кодекса РФ и других нормативных документов, крайне ограничена.

Для подобных комплексов задач регионального анализа и управления в изменчивой внешней среде преимущество получают специализированные, информационно адаптированные подходы. Поиск решений при этом во многом опирается на принципы методологии мягких систем, где особое место уделяется изучению рассматриваемого объекта. В рамках адаптации такой методологии [10], где широко используется сочетание эвристических методов анализа графических изображений для предварительной формализации и математического аппарата для их последующей оценки. Такой, подход предполагает визуализацию данных — специализированную информационную подготовку графических материалов, дополненных цифровыми. Результатом является создание проблемно-ориентированной графическо-цифровой информационной среды. Графическая составляющая, традиционно являющаяся вспомогательным инструментарием в аналитике, при этом становится одним из ключевых элементов информационно-адаптированных эвристических подходов. Подобные подходы уже использовались при решении некоторых задач регионального анализа [11]. Для таких подходов в каждом конкретном случае формируется ряд положений по адаптации к решению конкретной задачи.

Основные этапы и результаты анализа устойчивости и рисков бюджетного процесса Челябинской области (по данным Росстата РФ [14] и Минфина РФ [15]), позволившего сформировать ряд положений по его оптимизации и совершенствованию регионального управления, приведены далее.

Оценка перспектив по динамике доходов консолидированного бюджета. Устойчивость бюджетного процесса региона как сложной и многоуровневой системы определяется показателями консолидированного бюджета. Консолидированный бюджет не утверждается как единый целостный документ, а рассмат-

ривается по частям в виде бюджета субъекта Федерации (областной бюджет), бюджетов муниципальных образований (городские, районные) и поселковых бюджетов. Это затрудняет непосредственное управление бюджетным процессом, создавая соответствующие риски локальной текущей несбалансированности для отдельных территорий.

Уровень и динамика доходов консолидированного бюджета являются одним из основных параметров планирования бюджетного процесса. Здесь основные индикаторы устойчивости связаны с динамикой доходов бюджета (в том числе составляющих), с уровнем среднедушевого дохода бюджета.

Динамика доходов консолидированного бюджета является ключевым индикатором устойчивости бюджетного процесса. Результаты анализа рассмотрены на примере Челябинской области. Тут особое место занимают точки смены трендов динамики доходов, которые приходятся на 2008 и 2010 гг. (выделены на рис. 1). Отсутствие заметной реакции в динамике доходов консолидированного бюджета на последующие кризисные явления, без сомнения, является положительным моментом бюджетной устойчивости региона (тренд роста доходов, сформировавшийся в 2010 г., сохранился в 2014 г., и кризисные экономические проблемы 2014 г. не сказались на динамике доходов бюджета). Небольшое колебание динамики — некоторое замедление 2013 г. и компенсация в 2014 г. — можно отнести к субъективным факторам.

Вторым важным индикатором является уровень роста среднедушевого дохода бюджета. Низкая обеспеченность населения доходами бюджета резко сокращает возможности бюджет-

та в «выравнивании» различных социально-экономических «провалов». Для этого показателя очевидны значительные территориальные различия. Динамика доходов консолидированного бюджета на душу населения по регионам приведена на рис. 2.

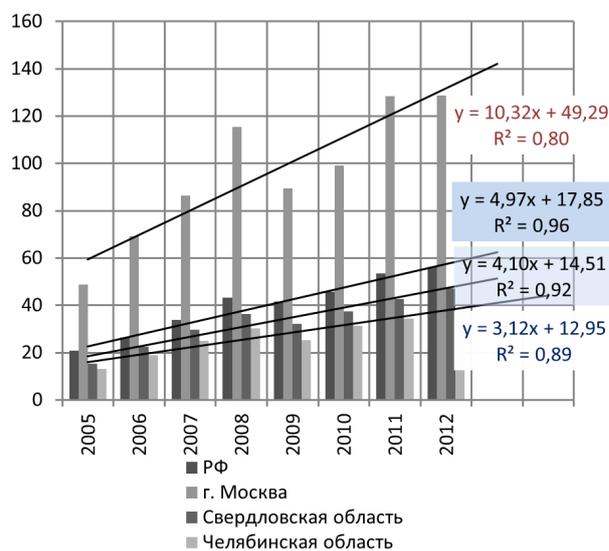


Рис. 2. Динамика доходов консолидированного бюджета на душу населения по регионам (в тыс. р. на 1 человека) и тренды

По бюджетной обеспеченности на душу населения Челябинская область на протяжении более десяти лет заметно отстаёт от средних показателей и темпов роста Российской Федерации и ведущих регионов. По динамике доходов, в сравнении со схожим по условиям развития соседним регионом — Свердловской областью, Челябинская область заметно проигрывает (рис. 3). Очевидно, что подобная ситуация возникла не сразу, а формировалась многие годы и даже при высоких трендах роста она быстро не устранима.

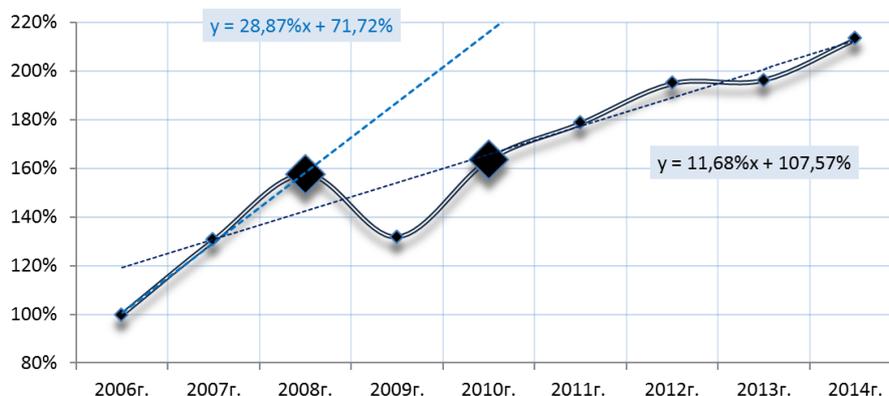


Рис. 1. Динамика доходов консолидированного бюджета Челябинской области (рост в % к уровню 2006 г.) и докризисные тренды 2006–2008 и 2010–2013 гг.



Рис. 3. Доходы консолидированного бюджета по регионам (млн р.)

При смене экономических условий важным индикатором устойчивости становится доля собственных налоговых доходов бюджета. Эта доля высока в Челябинской области, что делает регион менее зависимым от внешних рисков. Но здесь ситуация не однозначна. Она возникла при систематическом многолетнем отставании роста безвозмездных поступлений из федерального бюджета (см. тренд на рис. 4). Сокращение взаимодействия региона с феде-

ральным центром уменьшает базу для трансфертов.

В итоге совместное рассмотрение всех отмеченных, во многом противоречивых факторов, позволяет дать многокритериальную оценку динамики доходов региона в сравнении с другими. Для Челябинской области текущая динамика доходов невысокого роста не создаёт дополнительных рисков бюджетного процесса, но и не имеет «запаса прочности» для их нейт-



Рис. 4. Прирост доходов консолидированного бюджета Челябинской области по составляющим и нелинейные тренды (рост в % к уровню 2010 г.)

рализации при развитии кризисных условий внешних экономических рисков.

Компромисс устойчивости и эффективности при смене межбюджетных отношений. Степень централизации доходов, оптимальность распределения доходов по уровням бюджета остаются во многом дискуссионным вопросом стратегического развития национального масштаба. Управление бюджетным процессом на региональном уровне прежде всего связано с анализом текущих изменений межбюджетных отношений. Здесь перемены могут быть заметными.

Так, в Челябинской области резкий рост доходов областного бюджета в 2014 г. не является следствием значительного улучшения социально-экономической ситуации и реального роста доходов региона в целом. Этот рост отражает в основном результат перераспределения части доходов региона с муниципального на областной уровень. Затем средства бюджета направляются обратно на муниципальный уровень уже в виде трансфертов на различные цели. Итоговые перемены оказываются не очень существенными. Размер доходов консолидированного бюджета от подобной централизации не меняется.

Резкое изменение в динамике собственных (налоговых) доходов областного бюджета 2014 г.

(рис. 5) сопровождается значительным сокращением собственных доходов на муниципальном уровне (городские округа, включая областной центр Челябинск). В динамике доходов (всего), где суммы доходов приведены с учётом трансфертов (рис. 6), заметных изменений нет.

Отмеченное изменение межбюджетных отношений затрагивает важные моменты организации и управления в социальной сфере региона. Фактически здесь наблюдается перераспределение части управленческих полномочий с муниципального уровня на региональный. Подобная централизация снижает риски отдельных резких «социальных провалов» и способствует выравниванию показателей уровня жизни по территориям. Также снижаются риски неадекватности и злоупотреблений при управлении социальными проектами на отдельных территориях. В условиях кризисной нестабильности централизация повышает устойчивость региональной системы в целом. Однако при дальнейшей трансформации в сторону централизации бюджетной системы возрастают весьма серьёзные риски неэффективности региональной системы управления. Это требует рассмотрения вопроса о компромиссе устойчивости и эффективности при смене межбюджетных отношений.

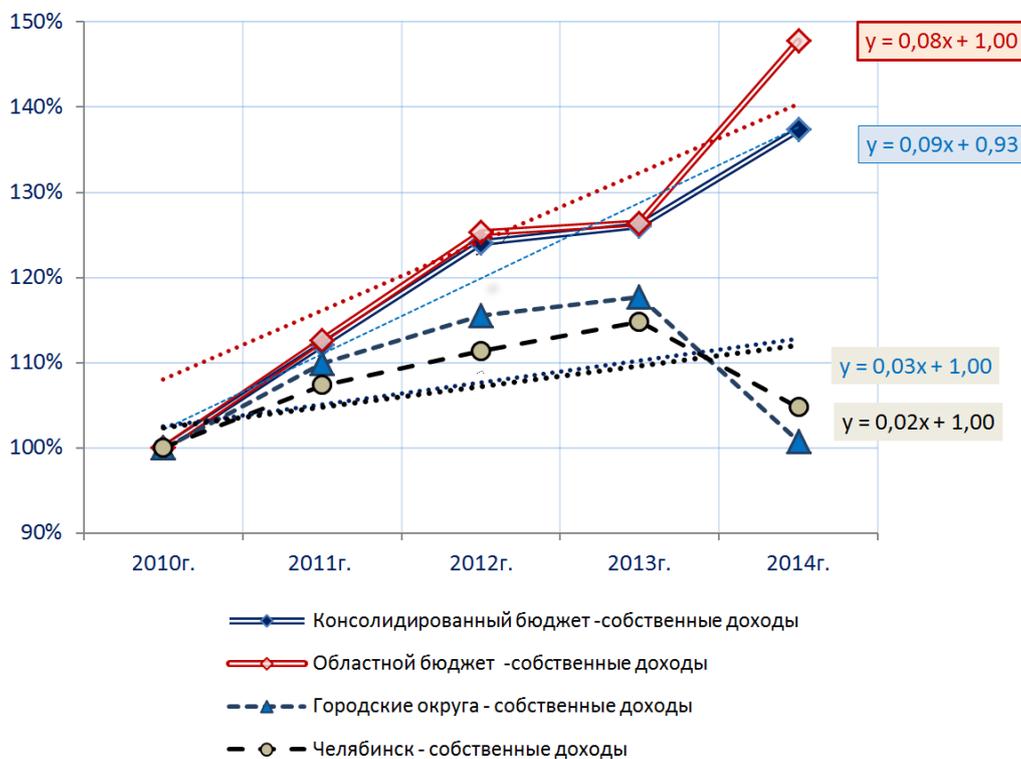


Рис. 5. Динамика собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов по Челябинской области (рост в % к уровню 2010 г.)



Рис. 6. Динамика доходов бюджетов (всего) по Челябинской области (рост в % к уровню 2010 г.)

Минимизация межведомственных рисков управления расходами. При планировании бюджетного процесса риски неэффективности прежде всего связаны с проблемами планирования распорядителей бюджетных средств: министерств и ведомств. В сложившихся условиях социально-экономической нестабильности риски неэффективности расходов бюджета возрастают. В кризисный период динамика расходов (во многом определяемая уровнем инфляции и цен) заметно превышает динамику доходов. Рост основной составляющей региональных доходов определяется динамикой отчислений от заработной платы и заметно отстаёт. В кризисных процессах начала 2015 г. рост инфляции превышал 15% при отсутствии роста заработной платы. В подобных условиях появляется ряд взаимосвязанных бюджетных рисков, среди которых выделяются следующие:

- риски неравномерного роста цен и неисполнения показателей результативности бюджета в натуральном измерении. Даже при исполнении расходов бюджета в стоимостном измерении объём получаемых бюджетной сферой товаров и услуг в натуральных показателях может быть заметно меньше. При нарастании ценовых изменений неизбежен кардинальный пересмотр структуры — «глубокая оптимизация» расходов на уровне распорядителей;

- риски формальной поверхностной оценки эффективности или признания расходов «равно эффективными». На практике они отражают неспособность определить сравнительную эффективность расходов бюджета, что неизбежно способствует развитию локальных диспропорций с соответствующими потерями. Например: равномерная корректировка всех расходов бюджета на 10%, проводимая Минфином РФ в начале 2015 г. и далее распространённая на регионы. Очевидна необходимость перехода к оценке эффективности бюджетных расходов для выборочных, обоснованных корректировок по нескольким дополнительно выделенным критериям и категориям (например: обязательные социальные расходы, расходы для поддержания текущей деятельности, расходы по приоритетным направлениям развития и др.);

- риски упрощённой обоснованности программных показателей и нормативов расходования средств. Актуальным становится приведение в соответствие с реальными требованиями правил программного подхода (сейчас нередко применяемого формально) и поднятие на новый качественный уровень обоснования планирования и бюджетных расходов. Отдельно здесь стоит вопрос о документации по проектам и обоснованности нормативов рас-

ходования средств министерствами и ведомствами, агрегация которых, по сути, означает легализацию всех расходов сомнительной эффективности.

Риски запоздания реакции в управлении имеют во многом институциональную основу. Очевидно, что система управления, выстраиваемая в течение многих лет в условиях роста, не может быть также эффективна в кризисный период. Отсутствие должной реакции в управлении приводит к разрастанию кризисных явлений.

Минимизация всех рассмотренных рисков выходит за границы компетенции финансовых органов и затрагивает межведомственные проблемы. Она требует организации анализа эффективности

расходов непосредственно в рамках бюджетного процесса. Для подобного анализа основные информационные взаимосвязи экономических показателей конечного результата при планировании расходов бюджета приведены на рис. 7.

Всё вышесказанное определяет ряд ключевых условий совершенствования управления бюджетным процессом региона, с обеспечением его устойчивости и эффективности. Фактически речь идёт как об актуальных антикризисных мерах, так и о перспективах развития. Изложенные здесь материалы, прошедшие практическую апробацию, создают базу для проведения дальнейших исследований.

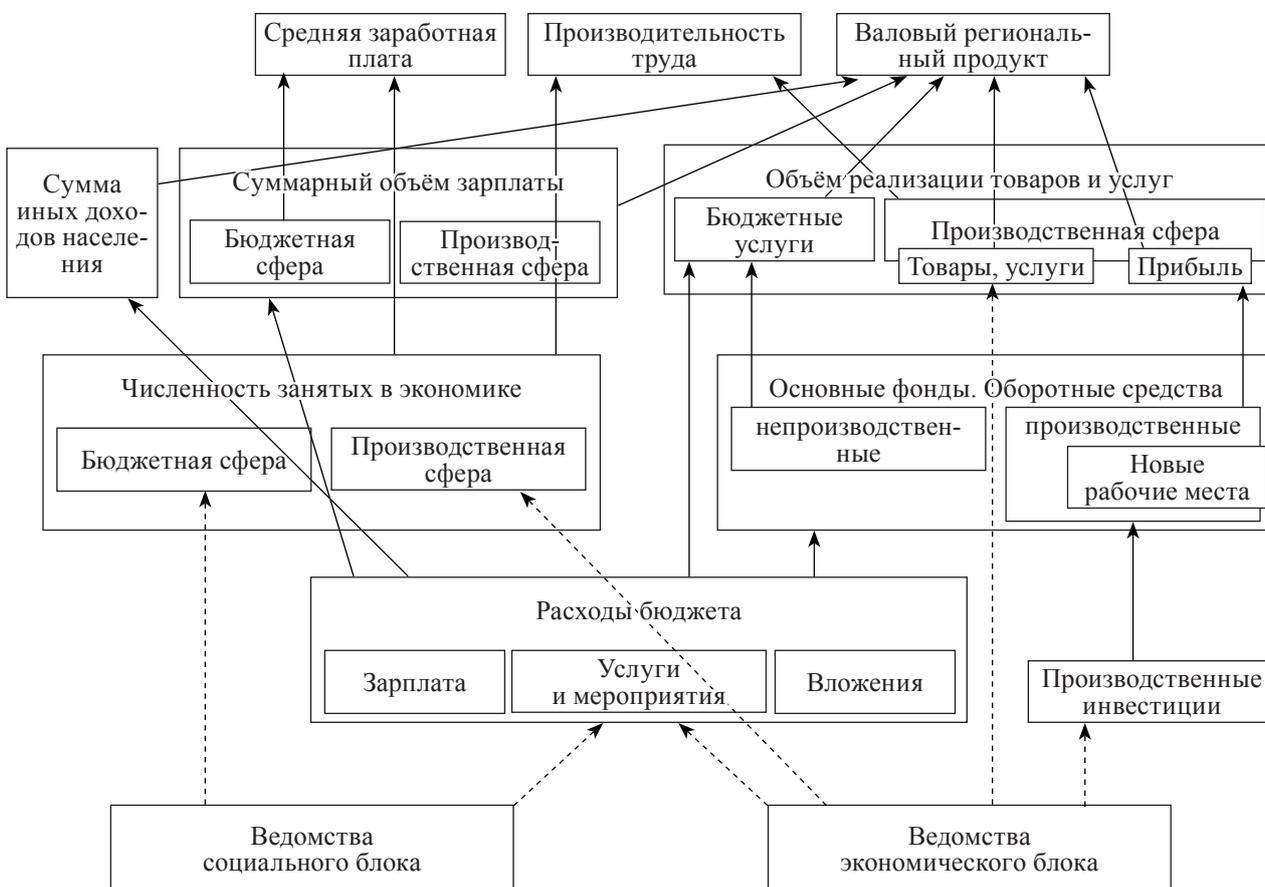


Рис. 7. Принципиальная схема основных информационных взаимосвязей экономических показателей конечного результата при планировании расходов бюджета

Список литературы

1. Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. – М. : Ин-т Гайдара, 2015. – 576 с.
2. Мау, В.С. Экономические кризисы в новейшей истории России / В. С. Мау // Экон. политика. – 2015. – Т. 10, № 2. – С. 7–19.
3. Бочко, В.С. Перспективы развития Среднего Урала в условиях растущих экономических угроз / В. С. Бочко // Экономика региона. – 2014. – № 2. – С. 43–53.

4. Кудрин, А. Л. Новая модель роста для российской экономики / А. Л. Кудрин, Е. Гурвич // *Вопр. экономики.* – 2014. – № 12. – С. 4–36.
5. Кудрин, А. Л. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию / А. Л. Кудрин // *Вопр. экономики.* – 2009. – № 1. – С. 9–27.
6. Кудрин, А. Л. Старение населения и угроза бюджетного кризиса / А. Л. Кудрин, Е. Гурвич // *Вопр. экономики.* – 2012. – № 3. – С. 1–28.
7. Гордеев, С. С. Устойчивое развитие региона в изменчивой внешней среде / С. С. Гордеев, С. Г. Зырянов, О. П. Иванов, А. В. Кочеров // *Социум и власть.* – 2015. – № 2 (52). – С. 48–55.
8. Гордеев, С. С. Социально-экономическая интеграция закрытых территориальных образований / С. С. Гордеев, А. Ю. Даванков, А. В. Кочеров, Н. Н. Павлова, Г. Н. Пряхин // *Вестн. Челяб. гос. ун-та.* – 2014. – № 15 (344). *Экономика.* Вып. 45. – С. 116–123.
9. Корнай, Я. Системная парадигма / Я. Корнай // *Вопр. экономики.* – 2002. – № 4. – С. 4–22.
10. Татаркин, А. И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов / А. И. Татаркин // *Экономика региона.* – 2014. – № 1. – С. 9–33.
11. Морозов, В. В. Стратегические основы налоговой активизации и стимулирования инвестиционно-инновационных процессов / В. В. Морозов // *Журн. экон. теории.* – 2014. – № 3. – С. 164–171.
12. Checkland, P. *Soft Systems Methodology in Action* / P. Checkland, J. Scholes. – USA, New Jersey : John Wiley and Sons, Ltd., 2005.
13. Гордеев, С. С. Поиск социо-эколого-экономических решений в информационной среде / С. С. Гордеев // *Вестн. Челяб. гос. ун-та.* – 2013. – № 8 (299). *Экономика.* Вып. 40. – С. 47–52.
14. Регионы России : социал.-экон. показатели / Росстат. – М., 2014. – 900 с.
15. Информация об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов // *Федерал. казначейство России* : офиц. сайт. – URL: <http://www.roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto>

Сведения об авторе

Гордеев Сергей Сергеевич — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Научно-образовательного центра Института экономики Уральского отделения РАН и Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. sgordeev222@mail.ru

Bulletin of Chelyabinsk State University.
2015. No. 12 (367). *Economy. Issue 50.* Pp. 62–70.

THE CONDITIONS OF STABILITY AND EFFECTIVENESS OF BUDGET MANAGEMENT OF REGION

S. S. Gordeev

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. sgordeev222@mail.ru

The problem of assessing the sustainability and efficiency of the budget process in the region, is considered part of management of development of the region in terms of economic instability. Identify common position to assess the stability and efficiency of the regional budget process as complex heterogeneous systems with lots of restrictions. The possibilities of budget management in the region and the parameters of social and economic development in the context of the set of equilibrium points. Presents the basics of analysis and assessment of fiscal sustainability with specialized information for graphics — data visualization. For example, the Chelyabinsk Region reviewed ways of improving budget management in low growth and instability. Among them: the evaluation of the prospects of development of the dynamics of the consolidated budget of the region, the search for compromise sustainability and efficiency in the changing regional intergovernmental fiscal relations to minimize the risks of inter-budget expenditure management. Information considered in the optimization of the relationship indicators of budget expenditures in the region.

Keywords: *stability, budget, region, management efficiency.*

References

1. *Rossiiskaya ekonomika v 2014 godu. Tendencii i perspektivi* [The Russian economy in 2014. Trends and Prospects]. Moscow, Institute Gaidar, 2015. 576 p. (In Russ.)
2. Mau V.S. Ekonomicheskie krizisi v noveishei istorii Rossii [The economic crisis in the modern history of Russia]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2015, vol. 10, no. 2, pp. 7–19. (In Russ.)
3. Bochco V.S. Perspektivi razvitiya Srednego Urala v usloviyah rastushih ekonomicheskikh ugroz [Prospects for the development of the Middle Urals in the face of rising economic risks]. *Ekonomika regiona* [The region's economy], 2014, no. 2, pp. 43–53. (In Russ.)
4. Kudrin A.L., Gurvich E. Novaya model rosta dlya rossiiskoi ekonomiki [The new model of growth for the Russian economy]. *Voprosi ekonomiki* [Questions of economy], 2014, no. 12, pp. 4–36. (In Russ.)
5. Kudrin A.L. Globalnii finansovii krizis I ego vliyaznie na Rossiu [The global financial crisis and its impact on the Russian]. *Voprosi ekonomiki* [Questions of economy], 2009, no. 1, pp. 9–27. (In Russ.)
6. Kudrin A.L., Gurvich E. Starenie naseleniya I ugroza budzhetnogo krizisa [The aging population and the threat of a budget crisis]. *Voprosi ekonomiki* [Questions of economy], 2012, no. 3, pp. 1–28. (In Russ.)
7. Gordeyev S.S., Zyryanov S.G., Ivanov O.P., Kocherov A.V. Ustojchivoe razvitie regiona v izmenchivoy vneshnej sred [Stable regional development in changing environment]. *Socium i vlast'* [Socium and Power], 2015, no. 2 (52), pp. 48–55. (In Russ.)
8. Gordeev S.S., Davankov A.Y., Kocherov A.V., Pavlova N.N., Pryahin G.N. Social'no-jekonomicheskaja integracija zakrytykh territorial'nykh obrazovaniy [Socio-economic integration of the closed areas]. *Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Chelyabinsk State University], 2014, no. 15 (344), pp. 116–123. (In Russ.)
9. Kornai J. Sistemnaya paradigma [Systemic paradigm]. *Voprosi ekonomiki* [Questions of economy], 2002, no. 4, pp. 4–22. (In Russ.)
10. Tatarkin A.I. Dialektika gosudarstvennogo I rynochnogo regulirovaniya socialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov I municipalitetov [The dialectic of state and market regulation of socio-economic development of regions and municipalities]. *Ekonomika regiona* [The region's economy], 2014, no. 1, pp. 9–33. (In Russ.)
11. Morozov V.V. Strategicheskie osnovy nalogovoi aktivizacii i stimulirovaniya investicionno-innovacionnih processov [Strategic framework for fiscal foster and promote investment and innovation processes]. *Jurnal ekonomicheskoi teorii* [Journal of Economic Theory], 2014, vol. 3, pp. 164–171 (In Russ.)
12. Checkland P., Scholes J. *Soft Systems Methodology in Action*. John Wiley and Sons, Ltd., USA, New Jersey, 2005.
13. Gordeev S.S. Poisk socio-ekologo-ekonomicheskikh resheniy v informacionnoy srede [Search socio-ecological economic decision making in the information environment]. *Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Chelyabinsk state University], 2013, no. 8 (299), pp. 47–52. (In Russ.)
14. *Regiony Rossii. Socialno-ekonomicheskie pokazateli* [Regions of Russia. Socio-economic indicators]. Moscow, 2014. 900 p. (In Russ.)
15. The official website of the Treasury of Russia. Available at: <http://www.roskazna.ru/byudzheto-subekto-ov-rf-i-mestnykh-byudzheto-ov>. Accessed: 25.03.2015. (In Russ.)