

CZU: 336.14:352(478)

ФАКТОРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ ВТОРОГО УРОВНЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

*Елена МАЗУР**Молдавский государственный университет*

Обеспечение устойчивости доходной части национального публичного бюджета является одной из ключевых задач бюджетной политики государства и принимаемых в соответствии с ней нормативно-правовых актов по вопросу управления государственными финансами на республиканском и местном уровнях. Отсутствие в этих документах однозначного определения данной категории, а также строгого определения факторов, влияющих на достижение поставленных задач, диктует актуальности темы представленного исследования. Уточняются характеристики понятия устойчивости доходной части бюджета; систематизируются определяющие ее факторы; приводится анализ фактического состояния исследуемой категории и проблем, связанных с достижением сбалансированности и долгосрочной устойчивости; рассматриваются меры, направленные на обеспечение сбалансированности в коротком промежутке времени и устойчивости бюджета на долгосрочную перспективу. Предложенные выводы и рекомендации могут быть использованы органами исполнительной власти при разработке ключевых направлений бюджетно-налоговой политики.

Ключевые слова: *устойчивость бюджета, финансовая система, бюджетно-налоговая политика, публичные финансовые ресурсы.*

FACTORS OF PROVIDING STABILITY OF THE INCOME PART OF THE BUDGETS OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL UNITS OF THE SECOND LEVEL IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Providing the stability of profitable part of national public budget is one of key tasks of fiscal policy of the state and normatively-legal acts accepted in accordance with her its legal acts connected with the management of the public finances on republican and local levels. The absence of this category of definition and also the strict determination of the factors influencing the achievement of the set tasks, in these documents allows to underline the topicality of the theme in the presented research. The paper specifies the concept of stability of profitable part of budget characteristics; the factors qualificating it are systematized; an analysis of the present state of the investigated category and problems is made, related to the achievement of balanced and long-term stability. The measures for providing a balance in the short interval of time and stability of budget on a long-term prospect are reserched. The offered conclusions and recommendations can be used by the organs of the executive power in the course of developing key directions of the tax-buget policy.

Keywords: *stability of budget, financial system, budgetary-tax politics, public financial resources.*

Введение. Перед Республикой Молдовой стоит задача улучшения уровня и качества жизни населения на базе модернизации и повышения конкурентоспособности национальной экономики, выхода на перспективу долгосрочного твердого социально-экономического развития. Для этого необходимо иметь прочную финансовую основу, обеспечить которую без участия всех административно-территориальных единиц невозможно. С точки зрения системного подхода, территория характеризуется как сложная, открытая, пространственная социально-экономическая система, внутреннюю среду которой формируют определенные подсистемы: экономические, социальные и экологические. Ключевым свойством любой системы является *устойчивость*.

Понятие устойчивости бюджета. В отечественных толковых словарях такая категория, как «устойчивость», в широком смысле понимается как стойкость, т.е. некое постоянство. Ученые до настоящего времени не пришли к единому мнению в определении данного термина. С экономической точки зрения авторские определения данному термину можно сгруппировать следующим образом (Табл.1.)

Отметим, что «устойчивость» территории как системы складывается из устойчивости ее составляющих – региона, муниципия, района, что предполагает ее конфигурацию по определенным видам – экологическую, социальную, экономическую и пр. Ключевой идеей устойчивости экономической

составляющей региона, муниципия или района является устойчивость бюджета как основного инструмента реализации социально-экономической политики.

Таблица 1

Взгляды некоторых экономистов по определению термина «устойчивость»

Авторы	Взгляды
О. Ланге	Устойчивость означает, что возмущение, нарушившее состояния равновесия, со временем самоликвидируется.
А. Лифшиц	Устойчивость понимается как гарант целостности государства и напрямую связана с надежностью денежной системы государства.
Л.Л. Терехова, М.Ю. Калининкова и др.	Устойчивость показывает способность системы к развитию.
А.Я. Лившиц, Л.И. Абалкин и др.	Устойчивость определяется как стабильность, безопасность, прочность, надежность и нераздельность системы.
Т.Г. Краснова, М. Блауг и др.	Устойчивость – это сравнительно неизменная система.
Н.В. Чайковская, В.А. Кретинин и др.	Устойчивость трактуется как способность социально-экономической системы находиться в сбалансированном состоянии.

Понятие «устойчивость бюджета», как одна из основных характеристик его состояния, до настоящего времени не однозначно, оставаясь дискуссионным по поводу сущности и характеристик. В научной литературе можно выделить несколько мнений относительно содержания и критериев определения данного понятия.

Так, В.В. Ковалев [1, с.245], А.Г. Лобко [2, с.105], Е.Б. Стародубцева [3, с.127] определяют «устойчивость бюджета» как «финансовую устойчивость хозяйствующего субъекта».

Ряд других авторов, среди которых Л.В. Давыдова, Г.Б. Поляк [4, с.75, 5 с.103] и др., данную категорию трактуют как состояние бюджета, при котором возможна бесперебойная работа как всей системы в целом, так и ее отдельной составляющей, т.е. бюджета муниципия или района, позволяющая реализовывать прикрепленные за ним полномочия на основе в полном объеме своевременного финансирования расходной части обязательств. Для них основным условием устойчивости публичных финансов определенной территории является достаточность финансовых средств для обеспечения платежеспособности региона, муниципия или района, что, в свою очередь укрепляет национальный публичный бюджет.

Рассматривая категорию «устойчивость бюджета» по временному показателю, Т.В. Доронина, например, классифицирует её как перспективную и текущую. Под перспективной устойчивостью понимается длительное нахождение бюджета в состоянии сбалансированности, что является наиглавнейшим признаком, направленным на развитие субъекта. [6, с.26]. Текущая – это движение денежных потоков, которые могут обеспечить населению определенной территории высокий уровень жизни, соответствующий общегосударственному [6, 31].

Точку зрения данного автора разделяет и ряд других ученых-экономистов. К примеру, Р.Р. Ахметов рассматривает финансовую устойчивость территории как в долгосрочной, так и в краткосрочной перспективе. Долгосрочная финансовая устойчивость – это стабильность территории в стратегическом смысле, противостоящая различным аспектам воздействия, из-за которых система может перестать быть равновесной. Краткосрочная, в свою очередь, определяется согласно общеметодологическому подходу, как и финансовая устойчивость предприятия.

Анализируя понятие «устойчивость бюджета», приводимое вышеупомянутыми авторами, следует отметить его комплексный характер, охватывающий три сущностных аспекта: *поддержание равновесия, обеспечение развития, стабильность функционирования под воздействием различных факторов*.

А.С. Громова понимает под категорией «устойчивость бюджета» обеспеченную кредитоспособность и платежеспособность субъекта в результате его работы на основе эффективного формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов [7, с.155].

Автор также разделяет идею, предложенную Изотовой Г.С. [8, с.102], о том, что финансовое состояние субъекта понимается не только через термин «устойчивость», но и через понятие «безопасность», делая акцент на том, что понятие «развитие» считается ключевым элементом системы в целом.

Многогранность понятия «устойчивость бюджета» в том, что устойчивость неразрывно связана с другими экономическими реалиями, идентифицирующими ее, с такими признаками, как *развитие, безопасность, стабильность и гибкость*.

Основываясь на вышесказанном, можно заключить, что обозначенные понятия неполно определяют содержание рассматриваемой категории. С позиций общесистемного подхода, помимо упомянутых референций устойчивость бюджета тесно связана также с такими понятиями, как *целостность, прочность, надежность* (рис.1).



Рис.1. Взаимосвязь понятия «бюджетная устойчивость» с другими элементами бюджетной системы.

Источник: составлено автором

Следует отметить, что на устойчивость бюджета влияет достаточная наполняемость доходной части бюджета для финансирования расходных статей бюджета. Данный фактор напрямую зависит от эффективного развития субъекта и уровня использования его доходного потенциала, так как доходная часть бюджета является финансовым фундаментом для выполнения общегосударственных задач социально-экономической политики.

Под собственными доходами, в соответствии со статьей 1 Закона РМ №397 от 16.10.2003 «О местных публичных финансах», понимаются «доходы бюджетов административно-территориальных единиц, формируемые в соответствии с Налоговым кодексом и другими законодательными актами из налогов, сборов и других платежей, поступающих прямо и полностью в соответствующие бюджеты» [9]. В кризисный для экономики период может образоваться недостаток финансовых ресурсов, т.е. дефицит средств для обеспечения выполнения публичных функций или других. В такой момент возникает необходимость финансирования дефицита бюджета.

Ввиду вышеизложенного, определим доходную базу бюджета административно-территориальных единиц второго уровня как комплексность собственных и регулируемых доходов, трансфертов общего и специального назначения и источников восполнения дефицита бюджета.

Отметим, что актуальности исследований в области обеспечения устойчивости доходной части бюджетов уделено значительно меньше внимания, чем исследованиям по общим вопросам бюджетной устойчивости на различных уровнях.

Управление устойчивостью доходной части бюджетов административно-территориальных единиц второго уровня осуществляется в соответствии с общими принципами функционирования бюджетной системы Республики Молдова, установленными законодательно, среди которых:

1) *Принцип годичности*: бюджеты утверждаются на один бюджетный год.

- 2) *Принцип единой валюты*: все операции по бюджетным поступлениям и платежам выражаются в национальной валюте.
- 3) *Принцип единства*: все ресурсы и расходы бюджетных органов/учреждений отражаются и производятся исключительно в бюджете/из бюджета, из которого они финансируются. Ресурсы и расходы бюджетов, сформированных в рамках бюджетной системы, сводятся в национальный публичный бюджет.
- 4) *Принцип универсальности*: все ресурсы и расходы бюджета отражаются в бюджете валовой суммой. Ресурсы бюджетов-компонентов национального публичного бюджета предназначены для финансирования всех расходов, предусмотренных в соответствующих бюджетах, без установления увязки между определенными видами ресурсов и расходов.
- 5) *Принцип сбалансированности*: каждый бюджет должен быть сбалансирован. Расходы бюджета должны быть равны суммарному объему доходов и источников финансирования.
- 6) *Принцип предсказуемости и устойчивости*: бюджетно-налоговая политика и макро-бюджетные прогнозы на среднесрочный период, на которых основываются годовые бюджеты, разрабатываются в соответствии с бюджетно-налоговыми правилами, установленными законодательно, и периодически обновляются для обеспечения макроэкономической стабильности и устойчивости публичных финансов на среднесрочный и долгосрочный период.
- 7) *Принцип результативности*: бюджетные ресурсы выделяются и используются экономно, эффективно и результативно, в соответствии с принципами надлежащего управления. Бюджеты разрабатываются и отчетность по ним осуществляется по программам, основанным на результатах.
- 8) *Принцип прозрачности*: проекты нормативных актов в области публичных финансов подлежат публичному обсуждению. Бюджеты разрабатываются, утверждаются и администрируются прозрачно, на основе бюджетного процесса, основанного на бюджетном календаре и прозрачных процедурах; четко определенных ролей и ответственностей в бюджетном процессе; полной бюджетной информации, разработанной и представленной общественности в ясной и доступной форме. Утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении подлежат обнародованию.
- 9) *Принцип специализации*: разработка и исполнение бюджетов, а также отчетность по ним, осуществляются на основе единой системы бюджетной классификации.

Руководствуясь вышеприведенными принципами, можно выделить основные условия для обеспечения устойчивости доходной части бюджетов АТЕ второго уровня:

- финансовая самостоятельность АТЕ – автономия публичной власти в рамках реализации бюджетно-налоговой политики по управлению собственными доходами для исполнения своих расходных обязательств, поставленных перед субъектом;
- сбалансированность доходной и расходной частей бюджета АТЕ – достаточность финансовых средств для реализации расходных статей бюджета, которая может быть достигнута путем построения эффективного взаимодействия между бюджетами АТЕ и публичным национальным бюджетом;
- платежеспособность АТЕ – возможность своевременно обеспечивать выполнение денежных обязательств посредством управления государственным (муниципальным) долгом;
- развитие доходных возможностей АТЕ.

Справедливо будет отметить, что тот бюджет является хорошим, который в первую очередь способствует улучшению среды обитания населения, а не максимально обеспечивает величину бюджетных расходов, так как результат бюджетной обеспеченности граждан зависит от величины продукта, который они воспроизводят, что может быть достигнуто, учитывая поставленные государством задачи и интересы общества.

Основную цель управления устойчивостью доходной части бюджетов АТЕ следует классифицировать как «укрепление финансовой базы эффективного развития субъекта и обеспечение комфортного уровня жизни граждан как наиглавнейшего условия для достижения высокого результата – произведенного продукта, величина которого и влияет на бюджетную обеспеченность граждан, достигаемую с помощью осуществления государственных задач и с учетом интересов общества.

Критериями управления финансовой устойчивостью доходной части бюджетов АТЕ могут быть:

- результат разработанных мероприятий, осуществляемых для своевременного наполнения достаточным объемом финансовых ресурсов доходной части бюджета с целью финансирования расходных статей;
- оперативность и гибкость принимаемых органами власти решений под воздействием факторов, влияющих на устойчивость доходной части бюджета АТЕ;
- согласованность по уровням публичной власти в рамках реализации АТЕ бюджетно-налоговой политики и преемственность во времени.

Итак, устойчивость доходной части бюджета АТЕ второго уровня, в соответствии с указанными критериями и выделенной целью управления, трактуется как возможность бюджета при постоянно меняющихся условиях внешних и внутренних факторов вовремя мобилизовать финансовые ресурсы доходной части бюджета, необходимые для реализации расходных и долговых обязательств, закрепленных за органами власти АТЕ, по решению государственных задач, учитывая интересы общества и сохраняя развитие АТЕ в динамике.

Факторы, оказывающие влияние на устойчивость доходной части бюджета АТЕ, подразделяются на внешние и внутренние по источнику воздействия.

Внешние факторы устойчивости доходной части бюджета АТЕ второго уровня – это такие факторы, которые воздействуют извне на государственные финансы территорий, т.е. влияют на доходную часть бюджета, через особенности территории, сложившиеся исторически и обусловленные географически, а также инструменты воздействия центральных публичных органов власти (социально-экономической государственной политики).

Согласно PEST-анализу внешней среды объекта исследования, внешние факторы устойчивости доходной части бюджета АТЕ группируются следующим образом:

- I – политико-правовые;
- II – экономические;
- III – социальные;
- IV – технологические.

К группе политико-правовых относятся: геополитические и политические факторы, определяющие основные направления государственной политики, а также нормативно-правовое обеспечение денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, проводимой на общегосударственном уровне.

Группу экономических составляют: внешнеэкономические, производственные, природно-ресурсные, монетарные, туристические и климатические факторы, то есть их влияние на устойчивость доходной части бюджета АТЕ происходит посредством развития доходного потенциала территории.

Социальные факторы – это демографические, потребительские, интеллектуальные, факторы социального самочувствия населения, то есть факторы, являющиеся результатом деятельности публичных органов власти и управления АТЕ, создающие зачатки для перспективного как количественного, так и качественного социально-экономического развития.

Четвертая группа внешних факторов объединяет в себе инфраструктурные, инновационные и экологические, напрямую зависящие от уровня технологического развития социально-экономической системы АТЕ.

Внутренние факторы устойчивости доходной части бюджета АТЕ второго уровня не менее влиятельны, чем внешние. Непосредственное управление посредством совокупности инструментов, методов и механизмов со стороны органов публичной власти позволяет обеспечить устойчивость наполнения доходной части бюджета.

Внутренние факторы можно классифицировать по группам, в соответствии с условиями обеспечения устойчивости доходной части бюджетов АТЕ:

- 1) *управление собственными источниками доходов бюджета*, т.е. управление государственным и муниципальным имуществом, налоговое администрирование, применение налоговых льгот, величина и структура собственных доходов бюджета;
- 2) *взаимодействие между бюджетом АТЕ и национальным публичным бюджетом*: величина, структура, сроки и порядок поступления трансфертов из национального публичного бюджета, распределение расходных и доходных статей бюджетной системы;
- 3) *управление государственным (муниципальным) долгом*: величина и структура заимствований, задолженность бюджетных учреждений, расходы на обслуживание и погашение долга.

Влияние вышеприведенных факторов на устойчивость доходной части бюджетов АТЕ второго уровня весьма отличается по своему характеру и способности управления. К примеру, косвенное влияние на обеспечение устойчивости пополнения доходной части бюджета АТЕ оказывают демографические, геополитические, внешнеэкономические, политические, ресурсные, природно-климатические, инфраструктурные, производственные, монетарные, туристические, социальные, интеллектуальные, экологические, инновационные и потребительские факторы.

Все упомянутые четыре группы внешних факторов можно считать практически неуправляемыми со стороны АТЕ. Возможность муниципальной власти управления ими касается только вопроса изменения нормативно-правового обеспечения для достижения устойчивости доходной части бюджета АТЕ.

Заключение. Отметим, что немалое значение имеют управленческие факторы в обеспечении устойчивости доходной части бюджетов АТЕ второго уровня: профессиональная подготовленность управленческих кадров, материально-техническое обеспечение муниципальных органов власти и управления, эффективность применяемых механизмов повышения устойчивости доходной части бюджетов АТЕ, которую определяют такие показатели, как эффективность управления государственным и муниципальным имуществом, качество прогнозирования, планирования и исполнения бюджета, эффективность расходования финансовых ресурсов, получение дополнительной финансовой помощи из публичного национального бюджета в результате положительных оценок деятельности муниципальных финансовых органов, уровень освоения предоставленных трансфертов. В целом, суть термина «устойчивость доходной части бюджетов АТЕ второго уровня» позволяет заключить: это один из ключевых элементов общей устойчивости АТЕ как системы. Развитие и формирование доходной части бюджетов АТЕ второго уровня происходит под воздействием ряда внешних и внутренних факторов. Они динамичны, и чтобы обеспечить устойчивость доходной части бюджета АТЕ, ими необходимо управлять. Достигается это за счет управления собственными источниками доходов бюджета и государственным (муниципальным) долгом АТЕ, а также с помощью эффективного взаимодействия между национальным публичным бюджетом и бюджетом АТЕ и развития доходного потенциала АТЕ. Управление устойчивостью доходной части бюджета АТЕ подлежит обязательному информационно-аналитическому обеспечению, основой которого является оценка.

Литература:

1. *Финансы: Учебник* / Под ред. Ковалева В.В. Москва: Велби, Проспект, 2017. 640 с.
2. РАЙЗБЕРГ, Б.А. *Программно-целевое планирование и управление: Учебник* / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. Москва: ИНФРА-М, 2012. 428 с.
3. РАЙЗБЕРГ, Б.А., ЛОЗОВСКИЙ, Л.Ш., СТАРОДУБЦЕВА, Е.Б. *Современный экономический словарь*. Москва: ИНФРА-М, 2009. 479 с.
4. ДАВЫДОВА, Л.В. *Трансформация бюджетной системы в современных условиях: Монография*. Орел: Изд-во ОРАГС. 2018. 216 с.
5. ПОЛЯК, Г.Б. *Бюджетная система России: Учебник для вузов*. Москва: Юнити, 2017. 740 с.
6. ДОРОНИНА, Т.В. *Финансово-экономическое обеспечение устойчивости региональных бюджетов: Дисс....* канд. экон. наук. Москва, 2000. 210 с.
7. ГРОМОВА, А.С. Финансовая устойчивость и безопасность бюджетной системы как ключевые факторы развития национальной экономики. В: *Вестник Томского государственного университета. Экономика*, 2012, №1(17), с.154-160.
8. ИЗОТОВА, Г.С. *Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения* / Под ред. О.В. Гончарук. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004, 145 с.
9. Закон Р. Молдова № 397 от 16.10.2003 «О местных публичных финансах». В: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2014, nr.397-399.

Date despre autor:

Елена МАЗУР, докторант *Экономической школы*. Молдавский государственный университет.

E-mail: jes555md@mail.ru

ORCID: 0000-0002-4859-1001

Prezentat la 31.07.2019