

# Казенный расход

Как рассчитывают, исполняют и контролируют траты в главном финансовом документе области

«Деловой вторник» совместно с комитетом финансов Волгоградской области продолжает проект «Открытый бюджет», призванный объяснить, как формируется главный финансовый документ региона, откуда берутся источники его пополнения и на что средства тратятся. Сегодня специалист ведомства Лариса ФРОЛОВА расскажет о нюансах расходной части бюджета.

## Куда идут деньги налогоплательщиков?

Вопреки еще бытующему мнению расходов в бюджете, что называется, «с потолка» не бывает. Все траты общественных финансов, независимо от суммы, производятся строго на законодательной основе.

Расходы бюджета – это средства, необходимые государству для выполнения своих функций. Поэтому перечень расходов областного бюджета в целом соответствует перечню полномочий, возложенных на субъекты в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Объем полномочий субъектов РФ сегодня велик. Волгоградская область осуществляет более 100 собственных полномочий, значительное число делегированных и условно делегированных (полномочия, переданные субъектам РФ федеральными законами, однако их финансирование из федерального бюджета не предусмотрено), а также добровольных полномочий (которые регион взял на себя в качестве дополнительных – главным образом это меры соцподдержки).

В каждом субъекте РФ сегодня ведется так называемый реестр расходных обязательств, проще говоря, список всех мероприятий, на которые область обязана предусмотреть в бюджете финансовые средства.

Скажем, на организацию занятости населения, профилактику правонарушений, проведение капитального ремонта жилого фонда, обеспечение образовательного процесса или библиотечного дела и многое, многое другое.

Общее количество таких расходных обязательств, к примеру, в 2016 году у Волгоградской области, согласно реестру, больше 170, и каждое из них подкрепляется обоснованием – законом или иным нормативно-правовым актом, который предписывает региону осуществить его за счет бюджетных средств.

Таким образом, ни одна новая расходная статья не может появиться в бюджете, если она не утверждена документально. Объем средств на тот или иной вид расходов рассчитывается на основании нормативов финансирования, а также исходя из доходных возможностей региона.

## На что право имеем?

Последние десять лет список полномочий у регионов только расширяется, соответственно, и количество расходных обязательств. Как следствие увеличивается финансовая нагрузка на бюджет.

Выплата зарплаты и содержание объектов бюджетной сферы – основные и, скажем так, самые затратные расходы. Исполняются они именно за счет областной казны. Называются они текущими, поскольку обеспечивают текущее функционирование органов власти и бюджетных учреждений. Помимо зарплаты, к ним относятся оплата коммунальных услуг, текущий ремонт зданий, закупка товаров и услуг и т. д.

Есть еще капитальные расходы бюджета. Они обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность, проведение капремонта, развитие инфраструктуры (дороги, связь, транспорт). Именно за счет них развивается экономика, стро-



Общественные финансы расходуются на развитие региона во благо каждого жителя

ятся новые больницы, школы, стадионы.

Сегодня в бюджете преобладают текущие расходы. Если же говорить применительно к отраслям, вполне ожидаемо, что самые крупные расходы в тех, у которых большая бюджетная сеть – образование, здравоохранение, социальная политика. На каждую из них приходится более 20% всех расходов бюджета.

Областной бюджет сейчас полностью финансирует зарплату педагогам в общеобразовательных школах и детских садах, в том числе в муниципальных образованиях. Система следующая: область формирует расходы по зарплате, передает средства в виде субвенций в местные бюджеты, а оттуда они распределяются по школам. Все обязательства по содержанию самих учреждений остались за муниципалитетами.

Не стоит забывать и о колледжах, училищах – они также финансируются из областного бюджета. А не так давно «на баланс» региону были переданы еще и 17 федеральных учреждений среднего профессионального образования.

Второй – за финансирование деятельности исполнительных и законодательных органов власти, судебной системы, организацию выборов, референдумов и т. д.

Также в числе разделов бюджетных расходов – национальная оборона, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды, культура и кинематография, СМИ, физическая культура и спорт и др. Подробно со структурой расходов областного бюджета можно ознакомиться на сайте комитета финансов Волгоградской области «Открытый бюджет».

## Когда и что «программируют»?

Расходная часть бюджета Волгоградской области составляет почти 77 млрд рублей. Много это или мало? Если учитывать все желания и потребности, скорее всего, мало.

Однако по опыту ведения семейного бюджета все мы знаем: денег много не бывает. И дело не столько в их количестве, сколько в грамотном расходовании. Если уж тратим свои кровные, то не

коммент, определяющий стратегию развития бюджетных отраслей – здравоохранения, образования, дорожного хозяйства, транспорта, в котором прописано все: цели, задачи, количественные показатели, объемы и источники финансирования и, главное, – результат. Разрабатывают их соответствующие ведомства.

Инструмент планирования направлен не на банальное освоение бюджетных денег, а на повышение эффективности расходов. Отчитаться просто за количество учеников, прошедших обучение, или пациентов, получивших медицинскую помощь, теперь уже недостаточно. Оценивают работу бюджетных учреждений, а следовательно, и отдачу бюджетных средств по другим показателям.

К примеру, по количеству выпускников, получивших наивысший балл по ЕГЭ – применительно к сфере образования, понижению уровня младенческой смертности – применительно к здравоохранению.

Сегодня почти 90% всех расходов областного бюджета распределены по программному принципу. Действуют 36 госпрограмм, 32 из которых финансируются из обл-

Госпрограмма – своеобразный плановый документ, определяющий стратегию развития бюджетных отраслей – здравоохранения, образования, дорожного хозяйства, транспорта и т. д., в котором прописано все: цели, задачи, количественные показатели, объемы и источники финансирования и, главное, – результат

Здравоохранение, начиная с 2013 года, с муниципального уровня полностью перешло в ведение региона. Выплата зарплаты, содержание больниц и поликлиник, оснащение их медоборудованием, закупка медикаментов – все эти расходы теперь несет на себе областной бюджет.

Социальная политика – традиционно самая расходная часть региональных бюджетов, в том числе и Волгоградской области. Помимо зарплаты и содержания территориальных органов соцзащиты, основные суммы бюджетных средств приходится на выплату различного рода пособий, субсидий, материальной помощи малоимущим, инвалидам, многодетным семьям и т. д. Мало кто знает, но сегодня за счет средств областного бюджета финансируется около 100 видов мер социальной поддержки!

Следующими по значимости (по объемам расходов) идут разделы: национальная экономика и общегосударственные вопросы. Первый отвечает за экономическое развитие региона. В нем предусматриваются средства на поддержку отраслей – это энергетика, сельское хозяйство и рыболовство, лесное и водное хозяйство, транспорт и дорожное хозяйство, связь и информатика.

впустую, а должны понимать, зачем и почему.

Такой подход применим и к общественным финансам. Называется он программно-целевым методом бюджетирования. Главный финансовый документ региона верстается по нему с 2013 года.

В основе метода – госпрограммы. В отличие от сметного финансирования, когда деньги распределялись между ведомствами в соответствии с их потребностями, госпрограммы строго «заточены» на конкретный результат.

Раньше бюджетные учреждения работали в системе «потратил – отчитался – получил чуть больше». Сегодня от них требуется оказание качественных, а главное – востребованных у населения услуг.

Госпрограмма – плановый до-

## Справка «Делового вторника»

Первый опыт применения программно-целевого планирования относится к 1920 году – это комплексная госпрограмма электрификации страны, получившая название «План ГОЭЛРО». Он содержал основные черты, присущие целевой программе в ее современном понимании: целенаправленность и соподчиненность целей низшего уровня генеральной цели по электрификации страны.

В 1923–1924 годах в СССР было принято сразу 19 отраслевых программ развития экономики, на долгие годы определивших приоритетные цели промышленного развития страны. В 30-х годах в результате реализации данных целевых программ были созданы угольно-металлургическая база Кузбасс-Урал, Туркестано-Сибирская магистраль.

дефицит. Принято считать, что дефицитный бюджет – это плохо, чего доброго, регион можно довести до банкротства. В реальности сам по себе дефицит не несет угрозы. К примеру, Бюджетный кодекс РФ допускает предельный размер дефицита – 15% доходов, которые регион получает в виде собственных доходов. Теоретически угроза возникает, когда дефицит нечем покрывать. В практике бюджетного планирования такого быть просто не может. Дефицит утверждается только в случае, если четко прописаны источники его стопроцентного финансирования. В противном случае нужно сокращать расходы.

## Что такое дефицит?

Дефицит бюджета имел место в дореволюционной России и существовал в годы Гражданской и Великой Отечественной войн. До революции 1917 г. бюджетные дефициты в основном были связаны с крупными войнами и участием России в вооруженных конфликтах. В России в 1904–1906 годах бюджетный дефицит составлял 25–33% всех расходов. После революции дефицит существовал, но в завуалированной форме, бюджетная статистика была приукрашена. В период социалистического строительства бюджет государства сводился с профицитом (исключая военные годы). Впервые о дефиците бюджета заговорили в конце 80-х годов прошлого столетия. В докладе «О государственном бюджете СССР на 1989 год и об исполнении государственного бюджета СССР за 1987 год» впервые было отмечено о заимствовании средств у Государственного банка СССР для сбалансирования бюджета 1987 года. С этого года бюджет государства принимался и исполнялся с дефицитом до конца 90-х годов.

Если в семье нет денег, а они очень нужны, единственный выход – занять их у знакомых или родственников или взять кредит в банке. Аналогичная ситуация и с бюджетом. Источники финансирования дефицита – заемные средства, которые регион получает, выпуская гособлигации (ценные бумаги) и размещая их на бирже, либо привлекая кредиты в банках.

Первый вариант предпочтительнее, он дешевле в обслуживании (за счет большого количества приобретателей облигаций снижается сумма выплачиваемого дохода) и деньги берутся на длительный (несколько лет) срок. Второй – достаточно накладный, за кредит приходится выплачивать проценты по рыночной ставке.

Еще один способ привлечь дополнительные деньги – межбюджетный кредит, это когда вышестоящий бюджет, например федеральный, ссужает деньги региональным бюджетам. Он гораздо выгоднее первых двух, поскольку выдается по символической ставке и его легко реструктуризировать.

Все заемные средства региона – это его госдолг, а деньги, выплачиваемые в виде доходов по ценным бумагам, и проценты за кредиты – его обслуживание. Финансисты и граждане, активно кредитующиеся, хорошо знают – не так страшен сам долг, как его обслуживание. Выплата процентов может стать достаточно крупным видом расходов и значительно отяготить бюджет.

Поэтому в последние годы Волгоградская область предпочитает активнее привлекать межбюджетные кредиты и замещать ими коммерческие. Тем самым, улучшается кредитная история региона, он становится более привлекательным для инвесторов и потенциальных деловых партнеров. Иными словами, формируется запас прочности на будущее.