

АСИММЕТРИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДАМИ И РАСХОДАМИ БЮДЖЕТОВ

Н. С. Хохлова¹, Г. В. Иванько²

¹ Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

² Акционерное общество «Россельхозбанк», г. Иркутск, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления
12 мая 2017 г.

Дата принятия к печати
14 июня 2017 г.

Дата онлайн-размещения
15 сентября 2017 г.

Ключевые слова

Бюджетирование;
ориентация на результат;
система государственного
управления; доходы
и расходы; асимметрия;
роль доходов и расходов;
управление доходами

Аннотация

На сегодняшний день глубокие научные исследования на тему асимметрии в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов отсутствуют, однако существует актуальность ее обсуждения. В статье рассматривается роль доходов и расходов, выявляется степень их реализации через существующие механизмы системы государственного управления, анализируется способность органов власти обеспечивать запланированные доходы на примере Иркутской области, Красноярского края, Республики Бурятия, г. Москвы и Камчатского края. Выявлены рациональные приоритеты в развитии системы государственного управления доходами и расходами бюджетов, исходя из роли доходов и расходов, приводится определение асимметрии в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов, описываются признаки ее проявления, предлагается классификация, а также разработан подход для ее ранжирования. Кроме того, вводятся показатели оценки эффективности и результативности системы государственного управления доходами и расходами бюджетов с позиции уровня асимметрии, рекомендуется создание системы управления доходами бюджетов, ориентированной на результат.

ASYMMETRY IN THE SYSTEM OF STATE MANAGEMENT OF REVENUES AND EXPENDITURES OF BUDGETS

Natalya S. Khokhlova¹, Grigory V. Ivanko²

¹ Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

² Russian Agricultural Bank, Irkutsk, Russian Federation

Article info

Received
May 12, 2017

Accepted
June 14, 2017

Available online
September 15, 2017

Keywords

Budgeting; commitment
to results; public administration
system; revenues
and expenditures; asymmetry;
the role of revenues
and expenditures; revenue
management

Abstract

To date, the authors have not found profound scientific research on asymmetry in the system of public administration of revenues and expenditures of budgets, but there is an urgency of its discussion. In the article the roles of incomes and expenditures are considered, the degree of their realization through the existing mechanisms of the state management system is revealed. The authorities' ability to provide planned incomes on the example of five subjects of the Russian Federation is analyzed. The authors identify rational priorities in the development of the public administration system of budget incomes and expenditures based on the roles of income and expenditure. The definition of the concept of asymmetry in the system of public administration by the revenues and expenditures of budgets is given, signs of its manifestation and classification are proposed, and an approach for its ranking is developed. The authors introduce the indicators for assessing the efficiency and effectiveness of the system of state management of budget revenues and expenditures from the position of asymmetry level. They recommend creating a system of revenue-based budgeting of results-oriented budgets (SUDBOR).

Современную жизнь невозможно представить без использования бюджетов: их формируют отдельные граждане, домохозяйства, хозяйствующие субъекты и

государства, они необходимы для осуществления полноценной жизнедеятельности.

Согласно Бюджетному кодексу РФ бюджет представляет собой свод доходов

и расходов на плановый период для финансового обеспечения государственного и муниципального управления¹. Исходя из этого возникает вопрос: почему второе десятилетие уделяется так много внимания только реформе системы управления расходами бюджетов?

На основании анализа роли доходов и расходов можно выявить степень их реализации при формировании и исполнении государственных бюджетов в современных условиях. Расходы осуществляются для достижения определенных целей субъектов, например получения заданного уровня безопасности к конкретному сроку, и с этой точки зрения роль расходов в бюджетной системе России реализуется через концепцию «бюджетирование, ориентированное на результат». Доходы создаются для обеспечения потребности в достаточном (плановом) объеме расходов субъекта [1]. Чем больше доходы, тем выше будет удовлетворенность потребности в расходах. Таким образом, роль доходов заключается как в достижении их планового уровня, так и в способности обеспечения планового уровня расходов. Однако сегодня роль доходов в бюджетной системе России полноценно не реализуется из-за несовершенства системы государственного управления доходами. Доказательством данного утверждения может служить факт постоянного образования дефицитов бюджетов даже при осуществлении плановых расходов.

Можно проследить динамику показателей дефицита профицита бюджета в 2014–2016 гг. как в Иркутской области, так и в других субъектах Сибирского федерального округа — Красноярском крае и Республике Бурятия, которые в «Рейтинге социально-экономического положения регионов»² по итогам 2015 г. заняли места выше и ниже Иркутской области (25-е место) — соответственно 14-е и 61-е места, а также в еще двух субъектах, расположенных в западной и восточной частях России: г. Москве и Камчатском крае — 1-е и 57-е места соответственно (табл. 1).

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28 марта 2017 г.). Ст. 6 // СПС «Консультант-Плюс».

² Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2015 года. URL: <http://www.riarating.ru/infografika/20160615/630026367.html>.

Таблица 1
Дефицит и профицит бюджетов субъектов России в 2014–2016 гг., млрд р.*

Субъект	2014	2015	2016
Иркутская область	–10,9	–8,9	2,1
Красноярский край	–22,5	–18,3	–13,1
Республика Бурятия	–3,8	–1,04	–1,8
Москва	–55,5	143,4	115,8
Камчатский край	–1,3	–0,4	–1,65

* Составлена по данным: URL: <http://openbudget.gfu.ru/ispolnenie-budgeta/osnovnyepokazateli-byudzheta>; URL: <http://minfin.krskstate.ru/dat/File/10/17-19%20correct%201.pdf>; URL: <http://budget.govrb.ru/ebudget/Menu/Page/110>; URL: http://budget.mos.ru/budget_dynamics; URL: http://openbudget.kamgov.ru/Dashboard#/info/budget_law; URL: <http://openbudget.kamgov.ru/Dashboard#/main>.

Из представленных данных (см. табл. 1) видно, что в соответствии с Рейтингом социально-экономического положения регионов даже у самых благополучных субъектов России, таких как г. Москва, так же как и у субъектов, занимающих нижние позиции в рейтинге — Республика Бурятия, по итогам исполнения бюджета случалось образование дефицита.

Стоит пояснить, что фактический объем расходов часто отличается от планируемого, который ограничивается фактором размера возможных доходов, следовательно, планируемые расходы могут быть гораздо меньше необходимых. Поэтому можно говорить о том, что чем активнее государством реализуется функция формирования доходов бюджетов, тем меньше отличаются плановый и фактический объемы расходов.

На сегодняшний день при планировании расходов бюджета органы власти задаются вопросом: какие расходы можно себе позволить на имеющиеся доходы? Однако вопрос следует ставить по-другому: какой объем доходов нужно обеспечить, чтобы позволить себе необходимые (плановые) расходы?

Интересные данные были получены при сопоставлении двух рейтингов: «Результаты оценки качества управления региональными финансами за 2015 год», который проводился Министерством финансов России и «Рейтинг регионов по качеству жизни по итогам 2015 года», предлагаемого Российским информационным агентством «Рейтинг» (табл. 2).

**Сравнительная характеристика результатов качества управления
региональными финансами и качества жизни в регионах России по итогам 2015 г.***

Субъекты с высоким качеством управления региональными финансами	Рейтинг регионов по качеству жизни (место)
Алтайский край	61
Владимирская область	39
Воронежская область	8
г. Москва	1
г. Санкт-Петербург	2
Иркутская область	67

* Представлены результаты сравнения первых шести субъектов по качеству управления региональными финансами в алфавитном порядке и их места во втором рейтинге. Составлена по данным: URL: http://minfin.ru/common/upload/files/fvr/Otsenka_kachestva/Otsenka_zh_2015_god/Reyting.pdf; URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2015.pdf.

Приведенные данные (см. табл. 2) демонстрируют, что сложилась противоречивая ситуация: два региона, находящиеся почти в самом конце рейтинга по качеству жизни (Алтайский край и Иркутская область), относятся к категории субъектов Федерации с высоким качеством управления региональными финансами. Результаты табл. 2 ставят под сомнение объективность существующей методики оценки качества управления региональными финансами. Этот вопрос можно считать дискуссионным, он не является предметом настоящего исследования, однако в дальнейшем вероятно его изучение в других научных работах. Кроме того, в Алтайском крае, Иркутской и Владимирской областях при планировании бюджета объем закладываемых доходов и расходов ниже, чем это необходимо для повышения качества жизни.

Проанализируем способность органов власти обеспечивать запланированные доходы бюджетов на примере Иркутской области, Красноярского края, Республики Бурятия, г. Москвы и Камчатского края (табл. 3).

Анализ данных (см. табл. 3) показывает, что у всех субъектов Федерации, за исключением Республики Бурятия, наблюдалась восходящая динамика фактических доходов в рассматриваемом периоде. При этом планируемые доходы в первой редакции законов о бюджетах субъектов практически всегда занижались. В течение отчетного периода планируемые доходы корректировались в большую или меньшую сторону путем внесения редакций в законы о бюджетах субъектов Федерации, однако даже эти меры не всегда позволяли исполнить бюджет по доходам на 100 % согласно последним редакциям законов субъектов о региональном бюджете.

Причина данных коррекций не инфляция, так как в данном случае проявилась бы закономерность между периодами и размерами изменений плановых доходов бюджетов субъектов Федерации. Кроме того, средний ожидаемый годовой уровень инфляции должен быть изначально заложен в плановые показатели регионального бюджета. Отсюда можно сделать вывод, что на

Таблица 3

**Динамика запланированных и фактических доходов
бюджетов отдельных субъектов России, млрд р.***

Год	Показатель	Субъект				
		Иркутская область	Красноярский край	Республика Бурятия	Москва	Камчатский край
2014	План на первую редакцию закона о бюджете	95,9	148,3	42,5	1 503,1	54,2
	План на последнюю редакцию закона о бюджете	100,3	147,6	42,7	1 528,7	55,7
	Фактически	99,1	148,0	43,6	1 545,7	55,5
2015	План на первую редакцию закона о бюджете	98,8	166,4	40,5	1 486,2	56,5
	План на последнюю редакцию закона о бюджете	104,7	178,7	45,5	–	57,5
	Фактически	104,4	173,4	46,2	1 665,0	57,7

Год	Показатель	Субъект				
		Иркутская область	Красноярский край	Республика Бурятия	г. Москва	Камчатский край
2016	План на первую редакцию закона о бюджете	101,5	192,9	41,7	1 598,9	58,0
	План на последнюю редакцию закона о бюджете	122,8	191,3	45,0	1 599,0	64,1
	Фактически	125,5	187,3	44,9	1 852,6	63,6

* Составлена по данным: URL: <http://openbudget.gfu.ru/ispolnenie-budgeta/osnovnye-pokazateli-byudzhet>; URL: <http://openbudget.gfu.ru/budget/law/>; URL: <https://rg.ru/2014/01/13/irkutsk-zakon113-reg-dok.html>; URL: http://gfu.ru/budget/section.php?SHOWALL_1=1&SECTION_ID=959; URL: <http://minfin.krskstate.ru/dat/File/10/17-19%20correct%201.pdf>; URL: <http://minfin.krskstate.ru/openbudget/budget>; URL: <http://budget.govrb.ru/ebudget/Menu/Page/110>; URL: <http://docs.cntd.ru/document/423981405>; URL: <https://rg.ru/2013/12/16/buryatiya-zakon254-reg-dok.html>; URL: http://budget.mos.ru/budget_dynamics; URL: http://openbudget.kamgov.ru/Dashboard#/info/budget_law; URL: <http://openbudget.kamgov.ru/Dashboard#/main>.

сегодняшний день способность органов власти обеспечивать запланированные доходы бюджетов развита слабо.

Исходя из роли доходов и расходов становится очевидным приоритетность развития систем управления данными элементами: сначала следует создать эффективную и результативную систему управления доходами, затем (или одновременно) эффективную и результативную систему управления расходами. Только находясь в объективных условиях невозможности увеличения доходов, стоит уделять основное внимание развитию системы управления расходами. Примером может являться ситуация, когда экономика страны находится на пике роста и возможностей для ее дальнейшего развития нет. Однако такая ситуация в России пока маловероятна.

На сегодняшний день приоритеты в развитии систем управления доходами и расходами уполномоченными органами на всех уровнях власти расставлены иначе. В последние 20 лет основное внимания уделяется только реформе системы управления расходами бюджетов, т. е. бюджетированию, ориентированному на результат (БОР). Его механизм заключается в планировании и исполнении бюджетов с учетом результатов, которые нужно достичь [2, с. 23]. При этом необходимый конечный результат — следствие из правильно поставленной цели. Именно поэтому программно-целевой подход стал основным инструментом реализации БОР [3, с. 79]. По сути, бюджетирование, ориентированное на результат, должно стать реализацией концепции управления по целям деятельности по планированию и исполнению расходов бюджетов [4, с. 38]. В теории организации концепция управления по целям — это система четко поставленных целей органа власти и каждого из его служащих, одновременно являющихся ожидаемыми результатами, к которым стремятся и достижение которых

оценивается [5]. Основными принципами концепции являются:

- разработка целей для каждого органа власти и вытекающих из них целей для каждого служащего;
- осуществление постановки целей в обоих направлениях: как со стороны руководителей органов власти, так и со стороны служащих;
- участие служащих в принятии решений;
- организация оценки деятельности и обратной связи от служащих;
- применение правила «SMART» к постановке целей.

На современном этапе при реализации БОР концепция управления по целям применяется лишь частично, например, почти не выполняется правило «SMART» при постановке целей в целевых программах, однако направление для развития системы управления расходами бюджетов задано верное.

С учетом проведенного анализа можно сделать вывод, что в России сложилась ситуация, которая описывается как асимметрия в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов — это ситуация в системе государственного управления, характеризующаяся неравномерными организационными и политическими усилиями по совершенствованию систем управления расходами и доходами бюджетов.

Интересно, что асимметрия бюджетной обеспеченности субъектов России, заключающаяся в дифференциации уровня доходов между ними, существует из-за различий в степени реализации роли доходов в регионах, при этом она полноценно не реализуется во всех субъектах Федерации, независимо от их социально-экономического положения, о чем свидетельствует образование дефицита бюджетов. В то же время роль расходов выполняется в субъектах через БОР. Таким образом, асимметрия бюджетной обеспеченности

субъектов Федерации является следствием асимметрии в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов.

Для выявления данной асимметрии предлагается использовать следующие признаки:

1. Наличие специального нормативно-правового акта об организации государственного управления расходами и, одновременно, отсутствие акта об организации государственного управления доходами, а также обратная ситуация.

2. Эффективность государственного управления расходами и, одновременно, отсутствие эффективности государственного управления доходами, а также обратная ситуация.

3. Результативность государственного управления расходами и, одновременно, отсутствие результативности государственного управления доходами, а также обратная ситуация.

4. Наличие в стратегических документах направлений для развития государственного управления расходами и, одновременно, их отсутствие для государственного управления доходами, а также обратная ситуация.

Для проявления асимметрии в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов достаточно только одного из указанных признаков. Далее проверим систему государственного управления доходами и расходами бюджетов России на соответствующие признаки.

Проверка на наличие первого признака показала, что Постановлением Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249 была одобрена «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», которая полностью посвящена внедрению механизма БОР, а также был утвержден план мероприятий по реализации этой концепции. Подобного нормативно-правового акта для организации государственного управления доходами бюджетов разработано в России не было. Бюджетный кодекс нельзя отнести к таким нормативно-правовым актам, так как

он не содержит механизма реализации роли доходов.

Заметим, что после перехода от затратного подхода к управлению результатами в системе государственного управления расходами бюджетов вопрос их эффективности и результативности стал иметь принципиальное значение [6, с. 49–53]. Под эффективностью и результативностью понимаются общепринятые понятия, например, результативность — это «степень приближения к поставленной цели», а эффективность — «соотношение достигнутого результата с произведенными затратами» [7, с. 194]. При этом вопрос эффективности и результативности доходов на сегодняшний день является проблемным: до сих пор не создан механизм, направленный на минимизацию теневой экономики, результативное взыскание задолженностей по налоговым и иным платежам перед бюджетами разных уровней, эффективное использование государственного имущества и т. д.

В стратегическом документе «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» от 26 мая 2004 г. обозначено направление развития системы государственного управления расходами бюджетов по принципу «переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами»³. Вопрос об организации единой результативной системы государственного управления доходами бюджетов в стратегических документах не поднимался.

Таким образом, можно заметить, что Россия характеризуется наличием всех четырех признаков.

На основании перечисленных признаков предлагаем подход, с помощью которого можно измерить уровень асимметрии в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов (табл. 4).

³ Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47851.

Таблица 4

Ранжирование уровней асимметрии в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов

Уровень	Характеристика
Высокий	Наличие специального работающего без существенных недостатков нормативно-правового акта об организации государственного управления расходами и отсутствие акта об организации государственного управления доходами, а также обратная ситуация
Значительный	Наличие специального работающего с существенными недостатками нормативно-правового акта об организации государственного управления расходами и отсутствие акта об организации государственного управления доходами, а также обратная ситуация

Окончание табл. 4

Уровень	Характеристика
Средний	Высокая эффективность и результативность государственного управления расходами, низкая эффективность и результативность государственного управления доходами, а также обратная ситуация. Наличие специальных нормативно-правовых актов об организации государственного управления расходами и доходами
Низкий	Высокая эффективность и результативность государственного управления расходами, средняя эффективность и результативность государственного управления доходами, а также обратная ситуация. Наличие специальных нормативно-правовых актов об организации государственного управления расходами и доходами
	Средняя эффективность и результативность государственного управления расходами, низкая эффективность и результативность государственного управления доходами, а также обратная ситуация. Наличие специальных нормативно-правовых актов об организации государственного управления расходами и доходами
	Наличие в стратегических документах направлений для развития государственного управления расходами и, одновременно, их отсутствие для государственного управления доходами, а также обратная ситуация

Проведенный анализ по предложенному подходу показал, что в России наблюдается значительный уровень асимметрии в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов, так как в стране есть специальный нормативно-правовой акт об организации государственного управления расходами, но работающий плохо, с существенными ограничениями, некоторые из которых уже были в данной работе обозначены.

Обнаружить присутствие первого и четвертого признака не сложно: специальный нормативно-правовой акт об организации государственного управления расходами или доходами и наличие в стратегических документах направлений для развития государственного управления расходами или доходами либо есть, либо нет. Сложнее выявить степень эффективности и результативности государственного управления расходами и доходами и уровень рассматриваемой асимметрии. Для этого предлагаются специальные показатели (табл. 5).

Для каждой из асимметрий предложено по два варианта расчета коэффициентов эффективности и результативности государственного управления доходами и расходами бюджетов: (1) и (2) соответственно (см. табл. 5). В первом варианте для расчета коэффициента задействованы фактические результаты средней

эффективности и результативности доходов и расходов. Однако для объективности расчета коэффициентов необходимо определить на практике возможность достижения одинаковых показателей средней эффективности и результативности по доходам и расходам, так как для среднестатистического человека очевидно, что тратить деньги легче, чем зарабатывать. Если достижение одинаковых показателей средней эффективности и результативности по доходам и расходам будет на сегодняшний день невозможно, то целесообразно использовать второй вариант расчета коэффициентов, где предполагается введение рациональных норм для показателей средней эффективности и результативности по доходам и расходам, и сравнение с ними фактических показателей. После нахождения соотношения фактических показателей с показателями нормы будут рассчитаны соответствующие коэффициенты.

Асимметрию в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов можно классифицировать по разным признакам:

- вид (в чем она проявляется);
- уровень бюджетной системы (на каком уровне проявляется);
- степень распространенности (как широко распространена на данном уровне) (табл. 6).

Таблица 5

Показатели оценки уровня асимметрии эффективности и результативности в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов

Критерий	Показатели
Эффективность	$A_3 = (1 - K_{A_3}) \cdot 100 \%,$ где A_3 — уровень асимметрии эффективности в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов; K_{A_3} — коэффициент асимметрии эффективности в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов
	$K_{A_3} = D_{срЭ} / P_{срЭ}, \quad (1)$ $K_{A_3} = (D_{срЭ} / N_1) / (P_{срЭ} / N_2), \quad (2)$ где $D_{срЭ}$ — средняя эффективность доходов; $P_{срЭ}$ — средняя эффективность расходов где N_1 — норма средней эффективности доходов; N_2 — норма средней эффективности расходов

Критерий	Показатели
	$D_{срЭ} = (D_{срЭнал} + D_{срЭненал}) / 2,$ где $D_{срЭнал}$ — средняя эффективность налоговых доходов; $D_{срЭненал}$ — средняя эффективность неналоговых доходов
	$D_{срЭнал} = (\sum(D_{пналфакт} / Z_{пналфакт})) / N_{нал}$ где $D_{пналфакт}$ — фактический доход по n налоговому доходу; $Z_{пналфакт}$ — объем затрат (чел.-ч, р.) по n налоговому доходу; $N_{нал}$ — число налоговых доходов $D_{срЭненал} = (\sum(D_{пненалфакт} / Z_{пненалфакт})) / N_{ненал}$ где $D_{пненалфакт}$ — фактический доход по n неналоговому доходу; $Z_{пненалфакт}$ — объем затрат (чел.-ч, р.) по n неналоговому доходу; $N_{ненал}$ — число неналоговых доходов
	$P_{срЭ} = (\sum(P_{пфакт} / Z_{пфакт})) / N,$ где $P_{пфакт}$ — фактический расход по n статье расхода; $Z_{пфакт}$ — объем затрат (чел.-ч, р.) по n статье расхода; N — число статей расходов
Результативность	$A_p = (1 - K_{Ap}) \cdot 100 \%,$ где A_p — уровень асимметрии результативности в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов; K_{Ap} — коэффициент асимметрии результативности в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов
	$K_{Ap} = D_{срP} / P_{срP}$ где $D_{срP}$ — средняя результативность доходов; $P_{срP}$ — средняя результативность расходов
	$K_{Ap} = (D_{срP} / N_1) / (P_{срP} / N_2),$ где N_1 — норма средней результативности доходов; N_2 — норма средней результативности расходов
	$D_{срP} = (D_{срPнал} + D_{срPненал}) / 2,$ где $D_{срPнал}$ — средняя результативность налоговых доходов; $D_{срPненал}$ — средняя результативность неналоговых доходов
	$D_{срPнал} = (\sum(D_{пналфакт} / \Pi_{пнал})) / N_{нал}$ где $D_{пналфакт}$ — фактический доход по n налоговому доходу; $\Pi_{пнал}$ — потенциально возможный доход по n налоговому доходу; $N_{нал}$ — число налоговых доходов $D_{срPненал} = (\sum(D_{пненалфакт} / \Pi_{пненал})) / N_{ненал}$ где $D_{пненалфакт}$ — фактический доход по n неналоговому доходу; $\Pi_{пненал}$ — потенциально возможный доход по n неналоговому доходу; $N_{ненал}$ — число неналоговых доходов
	$P_{срP} = (\sum(P_{пфакт} / \Pi_{пмин})) / N,$ где $P_{пфакт}$ — фактический расход по n статье расхода; $\Pi_{пмин}$ — потенциально возможный минимальный расход по n статье расхода; N — число статей расходов

Таблица 6

Классификация асимметрии в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов

Признак	Классификация
Вид	Асимметрия нормативно-правовой базы в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов Асимметрия эффективности в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов Асимметрия результативности в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов
Уровень бюджетной системы	Федеральный Региональный Местный
Степень распространенности	Глобальная асимметрия Локальная асимметрия

Предложенная классификация асимметрии не является исчерпывающей. Асимметрию необходимо классифицировать для определения ее характеристик и причин

возникновения, с целью разработки и реализации мер по ее устранению.

Негативное влияние асимметрии в системе государственного управления доходами и

расходами бюджетов очевидно. Доходы — наиболее нестабильная часть бюджета, особенно в кризис. Если система государственного управления доходами бюджетов отстала от системы управления расходами, то наблюдается широкий диапазон волатильности доходов бюджетов, это приводит к необходимости сокращения расходов и изменению их структуры, к снижению горизонта планирования и возникновению трудностей в реализации поставленных целей, особенно долгосрочных.

Если же система государственного управления расходами отстала в развитии от системы управления доходами, то, сколько бы доходов ни обеспечивала соответствующая система, их не хватит для достижения поставленных целей, так как расходы осуществляются неэффективно и не результативно.

Россия за свою новую историю испытала три крупных финансово-экономических кризиса (в 1998, 2008 и 2014 гг.), которые существенно изменили структуру расходов государства и значительно подорвали объем его доходов. При этом с 2005 г. в

рамках бюджетной реформы реализуется концепция БОР по отношению к системе государственного управления расходами [8; 9]. С момента начала ее реализации произошло два кризиса, однако до сих пор система государственного управления доходами не реформируется, изменяются только отдельные ее элементы. На основании этого можно утверждать, что наблюдается явная асимметрия в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов.

Применение концепции управления по целям к деятельности по планированию и исполнению доходов бюджетов, будет способствовать образованию системы управления доходами бюджетов, ориентированной на результат (СУДБОР). Одним из главных инструментов могут стать те же самые целевые программы, только алгоритм их разработки будет обратным: сейчас определяется перечень мероприятий для исполнения заданной ресурсной базы, а в предложенном алгоритме определялся бы перечень мероприятий для образования заданной ресурсной базы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бычкова М. С. Особенности прогнозирования и планирования доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на основе региональной управляющей модели [Электронный ресурс] / М. С. Бычкова, Т. В. Сорокина // *Baikal Research Journal*. — 2017. — Т. 8, № 1. — DOI: 10.17150/2411-6262.2017.8(1).6.
2. Макашина О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат / О. В. Макашина // *Вестник Иркутской государственной экономической академии*. — 2008. — Вып. 1. — С. 23–27.
3. Соколова Л. Г. Региональные аспекты программно-целевого управления / Л. Г. Соколова, Е. Ю. Евстафьева, Н. Ю. Терентьева. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 238 с.
4. Ковалёва Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации : учеб. пособие / Т. М. Ковалева. — М. : КноРус, 2009. — 128 с.
5. Исакова Д. В. Система управления по целям [Электронный ресурс] / Д. В. Исакова // *Научные записки Новосибирского государственного университета экономики и управления*. — 2010. — № 1. — Режим доступа: https://nsuem.ru/science/publications/science_notes/2010_1/4.pdf.
6. Афанасьев М. П. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации / М. П. Афанасьев, Н. Н. Шаш // *Вопросы государственного и муниципального управления*. — 2014. — № 2. — С. 48–64.
7. Тишутина О. И. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки / О. И. Тишутина, А. В. Михайлов // *Проблемы современной экономики*. — 2012. — № 4 (44). — С. 194–198.
8. Афанасьев М. П. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М. П. Афанасьев // *Вопросы экономики*. — 2004. — № 9. — С. 130–139.
9. Соколов И. А. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России / И. А. Соколов, Т. В. Тищенко, А. А. Хрусталева. — М. : Дело, 2013. — 246 с.

REFERENCES

1. Bychkova M. S., Sorokina T. V. Features of forecasting and planning of income in consolidated budget of the Russian Federation entity on the basis of regional operating model. *Baikal Research Journal*, 2017, vol. 8, no. 1. DOI: 10.17150/2411-6262.2017.8(1).6. (In Russian).
2. Makashina O. V. Budgeting, Commitment to Result. *Vestnik Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii = Vestnik of Irkutsk State Economics Academy*, 2008, iss. 1, pp. 23–27. (In Russian).
3. Sokolova L. G., Evstaf'eva E. Yu., Terent'eva N. Yu. *Regional'nye aspekty programmno-tselevogo upravleniya* [Regional Aspects of Goal-oriented Management]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013. 238 p.
4. Kovaleva T. M. *Byudzhethnaya politika i byudzhethnoe planirovanie v Rossiiskoi Federatsii* [Budgetary Policy and Budget Planning in the Russian Federation]. Moscow, KnoRus Publ., 2009. 128 p.

5. Isakova D. V. Management by Objectives. *Nauchnye zapiski Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i upravleniya = Vestnik of Novosibirsk State University of Economics and Management*, 2010, no. 1. Available at: https://nsuem.ru/science/publications/science_notes/2010_1/4.pdf. (In Russian).

6. Afanas'ev M. P., Shash N. N. Russian budgetary reforms: from programs of social and economic development to state programs of the Russian Federation. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2014, no. 2, pp. 48–64. (In Russian).

7. Tishutina O. I., Mikhailov A. V. Budgetary expenses: issues of efficacy and the development of the system of evaluation indices. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economy*, 2012, no. 4 (44), pp. 194–198. (In Russian).

8. Afanas'ev M. P. Budgeting, Commitment to Result (New Trends). *Voprosy ekonomiki = The issues of Economics*, 2004, no. 9, pp. 130–139. (In Russian).

9. Sokolov I. A., Tishchenko T. V., Khrustalev A. A. *Programmno-tselevoe upravlenie byudzheto: opyt i perspektivy v Rossii* [Program-oriented Budget Management: Experience and Prospects in Russia]. Moscow, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Publ., 2013. 246 p.

Информация об авторах

Хохлова Наталья Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: nshohlova@yandex.ru.

Иванько Григорий Вячеславович — ведущий менеджер Иркутского регионального филиала Акционерного общества «Россельхозбанк», 664025, г. Иркутск, ул. Сурикова, 21, e-mail: g.ivanko@yandex.ru.

Для цитирования

Хохлова Н. С. Асимметрия в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов / Н. С. Хохлова, Г. В. Иванько // Известия Байкальского государственного университета. — 2017. — Т. 27, № 3. — С. 380–388. — DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(3).380-388.

Authors

Natalya S. Khokhlova — PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: nshohlova@yandex.ru.

Grigory V. Ivanko — Lead Manager of Irkutsk Regional Branch of JSC «Russian Agrarian Bank», 21 Surikov St., 664025, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: g.ivanko@yandex.ru.

For Citation

Khokhlova N. S., Ivanko G. V. Asymmetry in the System of State Management of Revenues and Expenditures of Budgets. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2017, vol. 27, no. 3, pp. 380–388. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(3).380-388. (In Russian).