



## ИСТОМИНА Наталья Александровна

Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов

Уральский государственный экономический университет

620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45

Контактный телефон: (343) 252-14-07

e-mail: n\_istomina\_usue@mail.ru

## О концепции развития бюджетного планирования в субъекте Федерации<sup>1</sup>

Бюджетное планирование в субъекте Федерации является важнейшим элементом бюджетного процесса, инструментом, обеспечивающим сбалансированность финансовых возможностей и объективных расходных потребностей в связи с реализацией задач и функций органов государственной власти субъектов РФ. Бюджетное планирование на региональном уровне сталкивается с определенными вызовами, что обуславливает необходимость разработки комплексных концептуальных документов в данной сфере. В статье представлены элементы (блоки) концепции бюджетного планирования в субъекте Федерации, разработанной с целью максимального учета среднесрочных и долгосрочных экономических рисков в контексте продолжающейся реформы бюджетного процесса – бюджетирования, ориентированного на результат.

**JEL classification:** H61, H68, H79

**Ключевые слова:** бюджетное планирование; концепция; субъект Федерации; экономика; бюджетирование, ориентированное на результат.

**Б**юджетная деятельность на всех уровнях бюджетной системы, как органов государственной власти и местного самоуправления, так и учреждений, организаций, получающих средства из бюджетов различных уровней, сталкивается с серьезными вызовами (проблемами), оказывающими существенное влияние на все составляющие бюджетного процесса. К таким вызовам прежде всего относится нестабильность мировой, национальной, региональной и муниципальной экономик, которая выражается в снижении экономических характеристик, определяющих бюджетные показатели. Наличие такого вызова требует продолжения реформирования бюджетного процесса в рамках концепции результатного бюджетирования, что, в частности, связано с внедрением программных бюджетов, среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования, единых перечней государственных, муниципальных услуг и нормативов их финансового обеспечения и др.

В рамках бюджетной деятельности необходимо решить задачу построения всех направлений работы в условиях нестабильности экономической ситуации, а также обеспечить продолжение реформирования бюджетного процесса в новых экономических реалиях. По мнению автора, для успешного решения этих задач на всех стадиях

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам выполнения научно-исследовательской работы № 3089 в рамках базовой части государственного задания в сфере научной деятельности (задание 2014/238; проект «Трансформация и развитие методических основ формирования бюджета субъекта Федерации в контексте продолжающейся реформы результатного планирования и с учетом среднесрочных и долгосрочных рисков региональной, национальной и мировой экономики» на 2014–2016 гг.).

бюджетного процесса и по всем направлениям бюджетной деятельности нужны разработка и последовательная реализация комплексных концепций в сфере бюджетного планирования (первым фундаментальным документом такого плана являлась Концепция реформирования бюджетного процесса, 2004 г.). Как отмечает Т. В. Ковалева, «... на современном этапе социально-экономического развития Российской Федерации совершенствование бюджетного планирования является приоритетным направлением стратегической бюджетной политики» [6. С. 114].

В связи с тем, что в бюджетной системе Российской Федерации важная роль принадлежит региональным бюджетам (бюджетам субъектов Российской Федерации), вопрос о развитии и совершенствовании бюджетного планирования должен быть рассмотрен не только на уровне государства в целом, но и на уровне субъектов Федерации.

Бюджетному планированию на региональном уровне (с точки зрения комплекса его составляющих, включая направления реформирования) посвящены работы Е. В. Боровиковой и Ю. В. Лудиновой. Так, в монографии Ю. В. Лудиновой [7] описано построение региональной системы бюджетного планирования, рассмотрены теоретические основы организации бюджетного планирования (региональный аспект), разработаны методологические основы механизма регионального бюджетного планирования. Е. В. Боровикова рассматривает теоретико-методологические положения организации и планирования финансов субъектов Федерации, затрагивает вопросы развития бюджетного планирования, в частности применение инструментария финансового менеджмента [2].

Часть научных публикаций, исследующих перспективные ориентиры, форматы, задачи регионального бюджетного планирования, по мнению автора, посвящены частным вопросам (либо предлагают перспективные решения для отдельных субъектов Федерации) и не содержат комплексных концептуальных решений, учитывающих важные современные вызовы (проблемы). Так, В. А. Свищева предлагает направления развития системы бюджетного планирования на региональном уровне и обосновывает необходимость разработки и внедрения стандартов бюджетного планирования на региональном уровне [10]. Е. В. Боровикова представляет концепцию разработки бюджетной стратегии в субъекте Федерации на примере Тульской области [3]. О. В. Малиновская и А. В. Бровкина исследуют негативные аспекты среднесрочного бюджетного планирования (на примере г. Санкт-Петербурга) [8]. Работа С. Ю. Попкова освещает тему регионального бюджетного прогнозирования и планирования (на примере бюджета г. Москвы) [9]. И. В. Сугарова рассматривает общие подходы к бюджетному планированию доходов и расходов [11; 12], на основе которых раскрывает вопросы бюджетного планирования доходов на примере Республики Северная Осетия-Алания [11]. Н. В. Балихина, М. Е. Косов [1], И. Х. Дзанкисова [4] исследуют развитие бюджетного планирования в контексте реформирования бюджетного процесса и перехода к программным принципам формирования бюджетов.

Актуальность разработки концепции развития (совершенствования) бюджетного планирования на региональном уровне обусловлена его типичными проблемами в субъекте Федерации. Выделим наиболее существенные, по мнению автора [5]:

- сложность обоснованного и достоверного расчета плановых объемов доходов региональных бюджетов в условиях нестабильности национальной и региональной экономики (это вызывает существенные отклонения фактических показателей доходов региональных бюджетов от плана, утвержденного Законом о бюджете субъекта РФ);
- недостаточный опыт прогнозирования потребности различных видов государственных услуг (прежде всего в социальной сфере), что создает трудности в обосновании плановых объемов бюджетных ассигнований;
- недостаточный уровень взаимодействия органов государственной власти регионов с подразделениями федеральных структур в субъектах Федерации, что усложняет получение данных для проектирования бюджетов;

- необходимость сочетания текущих потребностей и стратегических интересов региона в обосновании плановых расходов (бюджетных ассигнований), так как заметные отклонения и в одну, и в другую сторону могут нанести существенный ущерб состоянию экономики и социальной сферы региона в текущий период и в перспективе.

Актуальность разработки концепции развития бюджетного планирования в субъекте Федерации обусловлена также следующими факторами.

Во-первых, необходимостью учета вероятной неопределенности объемов межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Объективные экономические реалии вынуждают органы власти Российской Федерации проводить максимально взвешенную бюджетную политику, вследствие чего может сокращаться количество направлений, по которым предоставляются целевые трансферты, изменяться методические подходы к планированию дотаций. В результате могут быть уменьшены объемы трансфертов.

Во-вторых, повышением требований государства к содержанию и качеству бюджетного планирования. Внедрение элементов долгосрочного планирования в формате бюджетного прогнозирования, практики планирования бюджетных ассигнований на основе базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, совершенствование практики составления бюджетов субъектов РФ на основе государственных программ – это далеко не полный перечень задач в сфере бюджетного планирования, которые должны быть реализованы регионами на фоне растущей неопределенности важнейших экономических индикаторов и напряженности межгосударственных отношений.

В-третьих, необходимостью при любом варианте развития событий обеспечить удовлетворение основных потребностей населения и субъектов бизнеса в регионах (потребностей, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Федерации), а также перспективное развитие регионов РФ в контексте общих задач, стоящих перед государством.

Содержательно концепция развития бюджетного планирования в субъекте РФ, по мнению автора, должна предусматривать реализацию комплексных мероприятий по пяти основным блокам.

**1. Закрепление и совершенствование подходов к среднесрочному и долгосрочному прогнозированию (планированию) финансовых возможностей и расходных потребностей бюджета субъекта РФ.** Несмотря на сложившуюся практику среднесрочного бюджетного планирования в регионах (в формате перспективного финансового плана – среднесрочного финансового плана – трехлетнего бюджета), особенностью бюджетного планирования является использование показателей доходов и расходов планового периода исключительно как ориентировочных и оценочных с акцентом на показатели очередного финансового года. Это может создать предпосылки существенного снижения ценности перспективного бюджетного планирования (с учетом того, что негативные экономические тенденции обуславливают необходимость временного отказа от составления бюджетов субъектов РФ на три года).

Наличие сведений о финансовых возможностях и расходных потребностях бюджетов субъектов РФ на определенный перспективный период в любых экономических условиях является залогом развития регионов и выполнения своих функций органами власти субъектов РФ. В этой связи особое внимание необходимо уделять среднесрочному и долгосрочному прогнозированию доходов и расходов бюджетов субъектов РФ. При этом не должно быть обязательным требованием утверждение данных бюджетов на три года.

**2. Определение неснижаемых значений доходов и расходов регионального бюджета («минимального бюджета») на максимально возможный перспективный период.** Бюджетное планирование в субъектах РФ осуществляется на фоне растущей

экономической неопределенности, колебаний объемов трансфертов из федерального бюджета. Это приводит к существенным отклонениям параметров каждого следующего года от параметров предыдущего года. Снижение показателей по доходам в сравнении с расчетами прошлых лет вынуждает принимать решения по снижению плановых расходов, что особенно негативно сказывается на долгосрочных проектах, требующих постоянного и значительного финансирования.

С целью совершенствования бюджетного планирования на стадии составления проекта регионального бюджета необходимо на максимально возможный перспективный период рассчитывать так называемые «неснижаемые» объемы доходов, которые включают только собственные источники (без трансфертов из федерального бюджета), и «неснижаемые» объемы расходов (бюджетных ассигнований). Под «неснижаемыми» объемами доходов следует понимать суммы поступлений в региональный бюджет, которые будут мобилизованы при наиболее пессимистичном варианте развития событий и обозначат нижнюю границу расходов бюджета субъекта РФ. Следовательно, наиболее важные расходы регионального значения, которые должны соответствовать минимальному объему доходов (либо минимальному объему доходов в совокупности с источниками финансирования дефицита бюджета), будут представлять собой «неснижаемые» объемы расходов.

Включение в расходную часть регионального бюджета затрат, превышающих минимальные расходы, допустимо при условии получения соответствующих трансфертов из федерального бюджета либо при дополнительной объективной оценке доходных поступлений на определенную перспективу (по результатам которой доходы регионального бюджета превысили минимальную, «неснижаемую» величину).

**3. Внедрение практики ранжирования доходов по степени риска снижения объемов поступлений и расходов (бюджетных ассигнований), по степени вероятности возрастания стоимостной оценки и по вероятности уменьшения финансирования.** Поскольку снижение поступлений доходов в бюджет субъекта РФ в сравнении с плановыми значениями является одной из основных проблем текущей бюджетной практики и основной причиной корректировки плановых расходов, бюджетное планирование требует постоянного ранжирования доходов по степени риска снижения объемов поступлений. Проведение такой работы на максимально возможный период времени позволит обоснованно рассчитать плановый «неснижаемый», или минимальный, объем доходов регионального бюджета. Те источники доходов, которые характеризуются высоким риском снижения объемов поступлений, должны рассматриваться как ресурс для финансирования расходов, не относящихся к базовым «неснижаемым» затратам регионального значения.

Обязательно также постоянное ранжирование расходов (бюджетных ассигнований) по степени вероятности возрастания стоимостной оценки и возможности уменьшения финансирования. В процессе формирования бюджета на очередной период высока вероятность того, что для реализации соответствующего проекта может потребоваться средств больше, чем было предусмотрено на стадии разработки проекта, программы в целом. Это приведет к необходимости либо существенного увеличения дефицита регионального бюджета, либо сокращения плановых объемов соответствующих расходов (что негативно сказывается на сроках и качестве проведения работ по проекту, программе).

Ранжирование расходов (бюджетных ассигнований) по степени вероятности возрастания затрат позволит просчитать вероятное увеличение стоимости расходов и быть готовыми к решениям в отношении таких расходов, а также к решениям относительно привлечения дополнительных средств в региональный бюджет.

Ранжирование расходов регионального бюджета по вероятности уменьшения финансирования необходимо для того, чтобы заранее определиться с теми затратами,

которые будут сокращены в первую очередь при возникновении негативных тенденций (как правило, при снижении поступлений доходов). Отсутствие подобного ранжирования на современном этапе приводит к тому, что до самого последнего момента неясно, какие потребности, ассигнования, обязательства будут исключены из плана расходов регионального бюджета. Это особенно важно в рамках реализации идеологии среднесрочного бюджетного планирования. Если проводить работу по ранжированию, целесообразно своевременно доводить до соответствующих субъектов информацию о вероятности сокращения определенных ассигнований в плановом периоде при условии сокращения плановых доходов по сравнению с определенными ранее параметрами. Такая информация позволит принять конкретные меры по оптимизации расходов, по подготовке к привлечению иных, внебюджетных, источников финансирования.

**4. Развитие вариативности практик бюджетного планирования на региональном уровне при условии корреляции с идеологией, рекомендациями и решениями федерального уровня.** Высокая степень дифференциации субъектов РФ по социально-экономическим характеристикам, качеству финансовой деятельности в целом и бюджетному планированию в частности предопределяют различные возможности и скорость практического внедрения новаций в бюджетной сфере. Необходимым условием развития самостоятельности регионов является допущение о вариативности практик бюджетного планирования. Это может выражаться в определенных вариациях применяемых методов планирования, разнообразии временных горизонтов применения тех или иных подходов, а в определенных случаях в исключении некоторых новаций как необязательных для данного субъекта РФ. Следует понимать, что подобная вариативность требует соответствующей правовой регламентации на федеральном уровне, поскольку принципиальные новации должны внедряться единообразно на всех уровнях бюджетной системы.

Вариативность практик бюджетного планирования позволит повысить последовательность реализации реформ в бюджетной сфере в каждом конкретном регионе путем допущения корректировок по срокам и форматам внедрения отдельных бюджетных новаций. Более негативным сценарием является отсутствие внедрения, неполное или непоследовательное внедрение в практику определенных решений ввиду недостаточной готовности региональных институтов.

**5. Совершенствование механизмов взаимодействия с субъектами всех уровней и масштабов деятельности с целью повышения обоснованности и достоверности бюджетного планирования.** Процесс бюджетного планирования предполагает организацию эффективных взаимоотношений финансового органа субъекта РФ как ведущего института в данном процессе со всеми субъектами, прямо или косвенно связанными с формированием плановых показателей по доходам и расходам. Они могут представлять федеральный или региональный уровень, уровень местного самоуправления, реальный сектор экономики, финансовый сектор, могут различаться масштабами деятельности. Совершенствование механизма взаимодействия должно быть основано на использовании специфических мотивов построения конструктивных отношений соответствующих субъектов с органами власти, а также собственных мотивов эффективно-го взаимодействия регионального финансового органа с теми или иными субъектами.

Поскольку основным интересом субъекта РФ в процессе бюджетного планирования является получение определенной информации, целесообразно использовать различные подходы к субъектам, обладающим данной информацией. В отношении градообразующих предприятий, являющихся крупнейшими плательщиками налогов в бюджеты субъектов РФ, в отношении подразделений Федеральной налоговой службы, обладающих детальной информацией, необходимой для планирования налоговых доходов, следует реализовывать последовательные действия, направленные на решение проблемы дефицита информации на стадии бюджетного планирования.



Целью совершенствования взаимодействия с муниципальными образованиями региона должна быть возможность долгосрочного проектирования целей муниципального развития, которых можно достичь только при соответствующем субсидиарном финансировании. Кроме того, получение объективной информации о социально-экономических характеристиках муниципальных образований и прогнозирование этих характеристик на перспективу позволит повысить качество планирования дотаций местным бюджетам.

Предложенные составляющие концепции развития (совершенствования) бюджетного планирования на региональном уровне позволят повысить качество бюджетной деятельности, обоснованность и достоверность построения бюджетов субъектов Федерации с учетом среднесрочных и долгосрочных рисков региональной, национальной и мировой экономики, а также развить практическое внедрение бюджетирования, ориентированного на результат.

### Источники

1. Баихина Н. В., Косов М. Е. Этапы становления и развития государственного бюджетного планирования Российской Федерации // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. № 1. С. 73–79.
2. Боровикова Е. В. Налоговое и бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях: теория и практика. М. : Дашков и К°, 2007.
3. Боровикова Е. В. Современная концепция разработки бюджетной стратегии в субъекте Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 1 (280). С. 2–10.
4. Дзанкисова И. Х. Методология бюджетного планирования и его методическое обеспечение // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. Общественные науки. 2011. № 4. С. 312–319.
5. Истомина Н. А. Типичные проблемы бюджетного планирования в субъекте Федерации: характеристика и последствия // Вестник ЮУрГУ. Сер.: Экономика и менеджмент. 2015. Т. 9. № 2. С. 50–57.
6. Ковалева Т. М. Инструменты программно-целевого метода бюджетного планирования // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2014. № 11 (121). С. 114–118.
7. Лудинова Ю. В. Организация бюджетного планирования в регионе: вопросы теории и практики. СПб. : СПбГИЭУ, 2011.
8. Малиновская О. В., Бровкина А. В. Современные тенденции развития стратегического бюджетного планирования: региональный контекст // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 20 (347). С. 8–16.
9. Попков С. Ю. Региональное бюджетное прогнозирование и планирование (на примере бюджета города Москвы). М. : Дашков и К°, 2009.
10. Свищева В. А. Бюджетное планирование на региональном уровне // Финансы и кредит. 2012. № 33. С. 65–71.
11. Сугарова И. В. Бюджетное планирование доходов: поиск новых возможностей расчетной основы и методы совершенствования механизма исполнения показателей // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. Общественные науки. 2015. № 2. С. 173–177.
12. Сугарова И. В. Содержание бюджетного планирования расходов // Terra Economicus. 2013. Т. 11. № 3. Ч. 3. С. 74–78.