

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА БОКОВА

кандидат педагогических наук, доцент кафедры экономики и финансов, Карельский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Петрозаводск, Российская Федерация)

tbokova@bk.ru

ТАТЬЯНА ГЕННАДЬЕВНА КАДНИКОВА

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов экономического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

goldsun@mail.ru

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Дается описание системы долгосрочного стратегического планирования, определена роль государственных программ в системе стратегического планирования, представлены результаты анализа структуры и динамики программного бюджета Республики Карелия на 2015 год и плановый период. Рассмотрен вопрос о бюджетном планировании как направлении стратегического планирования, в том числе выделены индикаторы, характеризующие качество бюджетного планирования. Сделан вывод о том, что долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования бюджетного прогноза на долгосрочный период, основной целью которого является повышение эффективности бюджетных расходов. Формирование бюджетного прогноза происходит с учетом основных направлений бюджетной политики государства, условий функционирования бюджетной системы, управления рисками. В заключение приведен пример опыта формирования бюджетного прогноза в Оренбургской области и сделан вывод о том, что качество прогноза зависит как от учета изменения сценарных условий, так и от использования различных параметров.

Ключевые слова: стратегическое планирование, бюджетное планирование и прогнозирование, государственные программы

В России с 2007 года на федеральном, а затем и на региональном уровнях произошел переход на формирование бюджета в режиме скользящей трехлетки, что свидетельствует о создании механизма среднесрочного бюджетного планирования публично правовых образований. С 2015 года все муниципалитеты обязаны составлять бюджет на очередной финансовый год и плановый период. Трехлетний горизонт имеет значение в основном для капитальных вложений, которые по срокам выходят за рамки годового цикла. По заключенным контрактам можно увидеть объемы израсходованных бюджетных средств и определить их эффективность. Объемы межбюджетных трансфертов, установленные на три года, также свидетельствуют о преемственности бюджетной политики.

Достоверность трехлетнего бюджета напрямую зависит от реалистичности среднесрочного прогноза социально-экономического развития публично правового образования. С принятием ФЗ 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года на всех уровнях управления должна быть создана система долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования, предполагающая взаимосвязь между документами с учетом их иерархии и соподчиненности. В широком смысле в состав данной системы входят следующие элементы:

- участники долгосрочного стратегического планирования, их полномочия и порядок взаимодействия;
- документы стратегического планирования: состав, государственная регистрация и их общественное обсуждение;
- принципы организации системы стратегического планирования;
- функции и задачи системы стратегического планирования;
- информационное обеспечение стратегического планирования.

Все элементы стратегического планирования взаимосвязаны между собой и представляют единое целое.

На всех уровнях управления должен быть сформирован пакет документов стратегического планирования (табл. 1).

Документы стратегического планирования должны соответствовать определенным принципам, среди которых актуальными в настоящее время являются программно-целевой принцип и принцип ресурсной обеспеченности. Цели, задачи и индикаторы социально-экономического развития публично правовых образований могут быть решены и достигнуты при соответствующем финансовом обеспечении.

Таблица 1

Состав документов стратегического планирования

Уровень управления	Вид документа
1. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания	
Федеральный уровень	Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ
	Стратегия соц.-экономического развития РФ
	Стратегия национальной безопасности РФ, а также основы гос. политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ
Региональный уровень	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ
Муниципальный уровень	Стратегия соц.-экономического развития муниципального образования
	План мероприятий по реализации стратегии соц.-экономического развития муниципального образования
2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования	
Федеральный уровень	Прогноз научно-технологического развития РФ
	Стратегический прогноз РФ
	Прогноз соц.-экономического развития РФ на долгосрочный период
	Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период
	Прогноз соц.-экономического развития РФ на среднесрочный период
Региональный уровень	Прогноз соц.-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период
	Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период
	Прогноз соц.-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период
Муниципальный уровень	Прогноз соц.-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период
	Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период
3. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования	
Федеральный уровень	Основные направления деятельности Правительства РФ
	Государственные программы РФ
	Государственная программа вооружения
	Схемы территориального планирования РФ
	Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти
Региональный уровень	План мероприятий по реализации стратегии соц.-экономического развития субъекта РФ
	Государственные программы субъекта РФ
	Схема территориального планирования субъекта РФ
Муниципальный уровень	Муниципальная программа
4. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу	
Федеральный уровень	Отраслевые документы стратегического планирования РФ
	Стратегия пространственного развития РФ
	Стратегии соц.-экономического развития макрорегионов

В качестве инструментов стратегического управления общественными финансами, которые позволяют определить взаимосвязь стратегического планирования с бюджетным, выступают государственные (муниципальные) программы. Программный метод направлен на решение комплексных проблем развития общества, он позволяет увязать бюджетные расходы с результатами. Являясь принципиально новым инструментом стратегического управления публичными финансами, государственные программы обладают рядом преимуществ: выступают связующим звеном между стратегическим и бюджетным планирова-

нием; содействуют повышению эффективности использования имеющихся ресурсов; реализуют механизмы государственной политики и государственного управления.

Регионы в разные сроки, используя собственные варианты, переходят на формирование программного бюджета. Так, Республика Саха (Якутия) и г. Москва избрали вариант одномоментного перехода к программной структуре расходов с утверждением пакета государственных программ. Данный подход позволил комплексно решить проблемы социально-экономического развития, учитывая весь объем полномочий

и мероприятий. Большинство регионов выбрали поэтапный переход формирования программного бюджета, например, в Республике Карелия первый этап характеризовался аналитическим распределением бюджетных ассигнований в разрезе госпрограмм. Программную форму бюджет приобрел на втором этапе, в 2015 году. Распоряжением Правительства РК от 15 июля 2014 г. № 446р-П был утвержден перечень из 19 государственных программ. На сегодняшний день разработано и реализуется 17 государственных программ, которые распределены по четырем направлениям. Наибольший удельный вес в общей структуре расходов бюджета занимают государственные программы социальной направленности: развитие образования, здравоохранения и социальная поддержка граждан. Их финансовое обеспечение составляет более 50 % от общей суммы расходов бюджета Карелии. На экономическое развитие и инновационную экономику РК в 2015 году заложено менее 1 % (данные представлены в табл. 2). Плановый период бюджета (2016 и 2017 годы) предусматривает снижение общей суммы расходов более чем на 16 % в 2017 году по сравнению с 2015 годом. Почти на 95 % снизится сумма расходов по программе «Развитие транспортной системы в Республике

Карелия на 2014–2020 годы», на 50 % сократятся расходы на обеспечение доступным и комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами и развитие информационного общества, также более 20 % потеряют такие значимые программы, как «Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина» на 2014–2020 годы (–20,6 % к 2015 году), «Эффективное управление региональными и муниципальными финансами в Республике Карелия» (–20,7 %), государственная программа «Развитие здравоохранения в Республике Карелия» на 2014–2020 годы (–22,1 %), «Культура Республики Карелия» на 2014–2020 годы (–24,2 %), «Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики Республики Карелия» на 2014–2020 годы (–25,9 %), «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Карелия» (–33,5 %). Однако программа «Энергосбережение, энергоэффективность и развитие энергетики Республики Карелия» вырастет на 20 %, что связано с инвестиционными проектами с федеральным участием, а рост по непрограммным направлениям деятельности составит 119,5 %, что связано с ростом расходов в форме бюджет-

Таблица 2

Структура программного бюджета Республики Карелия на 2015 год

Государственная программа	Тыс. рублей	% к итогу
Управление государственным имуществом РК и организация закупок для обеспечения нужд РК на 2014–2020 годы	18 340,00	0,1
Экономическое развитие и инновационная экономика РК	38 079,50	0,1
Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики РК на 2014–2020 годы	113 431,30	0,4
Информационное общество в Республике Карелия на 2014–2020 годы	127 714,60	0,4
Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина на 2014–2020 годы	152 119,10	0,5
Развитие агропромышленного комплекса и охотничьего хозяйства РК на 2013–2020 годы	416 459,80	1,4
Культура Республики Карелия на 2014–2020 годы	450 043,60	1,5
Энергосбережение, энергоэффективность и развитие энергетики РК	453 231,00	1,6
Содействие занятости населения в РК	493 423,00	1,7
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на территории РК на 2014–2020 годы	508 489,60	1,8
Воспроизводство и использование природных ресурсов и охрана окружающей среды	615 947,40	2,1
Обеспечение доступным и комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами	1 083 586,90	3,8
Непрограммные направления деятельности	1 489 432,90	5,1
Эффективное управление региональными и муниципальными финансами в РК	2 243 176,90	7,7
Развитие транспортной системы в РК на 2014–2020 годы	2 485 713,60	8,6
Развитие здравоохранения в РК на 2014–2020 годы	4 997 723,50	17,2
Социальная поддержка граждан в РК	6 553 047,90	22,6
Развитие образования в РК на 2014–2020 годы	6 796 841,40	23,4
ИТОГО РАСХОДОВ	29 036 802,00	100

ных инвестиций в объекты государственной собственности и муниципальной собственности в сфере дорожного хозяйства в рамках непрограммного направления деятельности и другие.

С 2016–2018 годов все субъекты в обязательном порядке перейдут на программный бюджет, местные бюджеты формируются в новом формате по усмотрению субъекта.

Министерство финансов России, осуществляя мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов и муниципальных образований, использует различные индикаторы, одними из которых являются индикаторы, характеризующие качество бюджетного планирования, к которым относятся:

- удельный вес расходов бюджета субъектов РФ, формируемых в рамках целевых программ в общем объеме расходов бюджета в отчетном финансовом году;
- утверждение бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- отклонение исполнения бюджета субъекта РФ по доходам без учета безвозмездных поступлений и возврата остатков целевых средств в федеральный бюджет к первоначально утвержденному уровню;
- наличие результатов ежегодной оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот и ставок налогов, представленных в законодательный орган государственной власти субъекта РФ;
- другие индикаторы.

По результатам проведенного мониторинга по Северо-Западному федеральному округу (СЗФО) можно увидеть, какую долю в расходах бюджета занимают целевые программы (табл. 3).

Таблица 3

Удельный вес расходов бюджета субъектов СЗФО, формируемых в рамках целевых программ в общем объеме расходов бюджета (в %)

Субъект РФ	2012 год	2013 год
Республика Карелия	91,86	91,19
Республика Коми	73,95	93,20
Архангельская область	18,86	55,53
Вологодская область	14,41	36,21
Калининградская область	38,99	30,76
Ленинградская область	16,51	17,55
Мурманская область	64,13	97,78
Новгородская область	50,76	45,04
Псковская область	25,80	27,24
г. Санкт-Петербург	20,76	22,02
Ненецкий автономный округ	35,54	26,30

Среди регионов-лидеров, использующих целевые программы, можно выделить Республику Коми, Республику Карелия, Мурманскую об-

ласть. Значительный объем целевых программ в субъектах составляют ведомственные целевые программы, которые являются одним из элементов системы бюджетирования, ориентированного на результат. В дальнейшем ведомственные целевые программы вошли в состав государственных программ.

Анализ госпрограмм, сформированных как на федеральном, так и региональном уровнях, выявил следующие проблемы:

- на федеральном и региональном уровнях управления в ряде программ цели, задачи, мероприятия госпрограмм не увязываются со стратегическими документами Указами Президента РФ;
- не соблюдается формулировка целей, задач, мероприятий госпрограмм установленным требованиям;
- при разработке госпрограмм не учитывается срок полномочий лиц, находящихся у власти;
- отсутствует взаимосвязь со смежными программами;
- по отдельным программам отсутствует динамика планируемых результатов;
- в ряде госпрограмм отсутствует оценка рисков и меры по их минимизации.

Наличие данных проблем свидетельствует о том, что сегодня программы необходимо дорабатывать. Если с конца 2012 года госпрограммы могли быть сформированы в двух форматах: базовом (вариант Минфина) и дополнительном (вариант ответственного исполнителя), то в настоящее время программа формируется в единственном варианте и соответствует объему предельных расходов. В условиях снижения доходов бюджета, когда невозможно наращивать расходы, необходимо повышать эффективность бюджетных средств. В худшем сценарии, если приходится секвестровать расходы, необходимо определить приоритеты и сокращать только неэффективные расходы. При недостаточном финансировании необходимо концентрировать финансовые ресурсы на приоритетных направлениях, следовательно, должен действовать механизм ранжирования госпрограмм или мероприятий в рамках государственных программ. По срокам они выходят за рамки трехлетнего планирования, поэтому при их формировании необходимо учитывать все источники финансирования и определять потолок расходов по программам. В Бюджетном кодексе РФ появилась статья, посвященная долгосрочному бюджетному планированию, которое осуществляется путем формирования бюджетного прогноза на долгосрочный период как на государственном, так и муниципальном уровнях в случае, если представительный орган муниципального образования принял решение о его формировании в соответствии с требованиями Бюджетного ко-

декса. Бюджетный прогноз, используемый при составлении проекта бюджета, представляет собой документ, который содержит прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы РФ, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты бюджетной системы РФ, а также включает основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период. Основанием для бюджетного прогноза служит прогноз социально-экономического развития публично-правового образования, причем сроки бюджетного прогноза и прогноза социально-экономического развития должны совпадать. Бюджетный прогноз РФ и субъекта РФ разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет, бюджетный прогноз муниципального образования разрабатывается каждые три года на шесть и более лет. В случае изменения прогноза социально-экономического развития и принятого закона (решения) о соответствующем бюджете вносятся корректировки в долгосрочный бюджетный прогноз.

Сказанное выше позволяет сделать вывод о том, что долгосрочное бюджетное прогнозирование связано:

- с определением долгосрочных приоритетов бюджетной политики;
- с выявлением условий функционирования бюджетной системы;
- с управлением рисками, которые связаны с изменением как внешних, так и внутренних факторов.

Целью долгосрочного бюджетного прогнозирования и планирования является повышение эффективности бюджетных расходов. На уровне РК в рамках госпрограммы «Эффективное управление государственными и муниципальными финансами в Республике Карелия» принята подпрограмма «Развитие среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования». Данная подпрограмма направлена на решение следующих задач:

- правовое регулирование в сфере долгосрочного и среднесрочного планирования;

- создание основы долгосрочного финансового планирования и обеспечение синхронизации с государственным стратегическим планированием;
- организация среднесрочного бюджетного планирования;
- создание резервных фондов и резервов средств на реализацию общегосударственных расходов;
- создание и развитие интегрированной информационной системы управления финансами;
- обеспечение экономически обоснованного обеспечения и структуры госдолга РК, совершенствование механизмов управления им.

В число регионов, которые первыми сформировали проект долгосрочного бюджетного прогноза на период до 2030 года, входит Оренбургская область. По своей структуре долгосрочный бюджетный прогноз состоит из следующих направлений:

- цели, задачи и принципы долгосрочной бюджетной политики;
- общая характеристика и основные проблемы развития экономики Оренбургской области;
- итоги бюджетной политики Оренбургской области в 2011–2014 годах;
- основные направления развития экономики до 2030 года;
- основные направления бюджетной политики на долгосрочный период;
- в приложениях представлены основные показатели бюджета в 2011–2030 годах и расходы областного бюджета в 2011–2030 годах.

К 2016 году регионы в соответствии с бюджетным законодательством должны разрабатывать долгосрочные бюджетные прогнозы. Прогнозы должны быть понятны обществу, это не предсказание, а научное предвидение и обоснование экономической политики. Качество прогноза зависит как от учета изменения сценарных условий, так и от использования различных параметров. К проблемам прогнозирования в РФ можно отнести использование конъюнктурных макроэкономических факторов в ущерб использованию расчетов в области экономической политики, порой доминируют политические факторы над макроэкономическими, и если они не учитываются, то это приводит к ошибкам в прогнозировании.

* Работа выполнена в рамках реализации комплекса мероприятий Программы стратегического развития ПетрГУ на 2012–2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Домбровская И. А., Чернышева В. М. Применение программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 12–5. С. 1017–1021.
2. Ермилов В. Г. Совершенствование механизма бюджетного прогнозирования и планирования: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М.: Акад. бюджета и казначейства М-ва финансов РФ, 2000. 27 с.
3. Кадникова Т. Г., Бокова Т. А. Некоторые аспекты государственного стратегического планирования в Российской Федерации на современном этапе // *Ученые записки Петрозаводского государственного университета*. Сер. «Общественные и гуманитарные науки». 2013. № 7 (136). Т. 2. С. 95–100.

4. Сульженко В. С. Обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации в условиях институциональных преобразований: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д: РИНХ, 2014. 26 с.

Bokova T. A., Karelian branch of federal public budgetary educational institution of higher education "Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration" (Petrozavodsk, Russian Federation)
Kadnikova T. G., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

ON BUDGET PLANNING AND CONCEPTUAL FORECAST IN RUSSIAN FEDERATION

A description of the long-term strategic planning system is provided. The role of the state programs in the system of strategic planning is defined. Results of the analysis dealing with the structure and dynamics of the program budget of the Republic of Karelia for 2015 and 2016–2017 planning periods are presented. The question of budget planning as a direction of strategic planning is considered; indicators characterizing the quality of budget planning are identified. The following conclusion was drawn: a long-term budget planning is based on the budgetary forecast for a long-term period, which main objective is the increase in the efficiency of budgetary expenses. Development of the budgetary forecast incorporates all main directions of the state budgetary policy, conditions of the budgetary system operation, and risk management. An example of budgetary forecast development in Orenburg region is provided. The following conclusion was drawn: the quality of conceptual foresight depends on the consideration of possible changes in scenario conditions and the use of various parameters.

Key words: strategic planning, budget planning and forecast, state programs

REFERENCES

1. Dombrovskaya I. A., Chernysheva V. M. The use of program-target method in budget planning and forecast in municipalities [Primenenie programmno-tselevogo metoda v byudzhetnom planirovanii i prognozirovanii v munitsipal'nom obrazovanii]. *Fundamental'nye issledovaniya* [Basic researches]. 2014. № 12–5. P. 1017–1021.
2. Ermilov V. G. *Sovershenstvovanie mekhanizma byudzhetnogo prognozirovaniya i planirovaniya: Avtoref. diss. ... kand. ekon. nauk* [Improvement of the mechanism of budgetary forecast and planning: Author's thesis, PhD. econ. sci. diss.]. Moscow, Academy of the budget and treasury of the Ministry of Finance of the Russian Federation Publ., 2000. 27 p.
3. Kadnikova T. G., Bokova T. A. Some aspects of state strategic planning in Russian Federation at present stage [Nekotorye aspekty gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v Rossiyskoy Federatsii na sovremennom etape]. *Uchenye zapiski Petrozavodskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. "Obshchestvennye i gumanitarnye nauki"* [Proceedings of Petrozavodsk state university. Social Sciences & Humanities]. 2013. № 7 (136). Vol. 2. P. 95–100.
4. Sul'zhenko V. S. *Obespechenie ustoychivosti byudzhetnoy sistemy Rossiyskoy Federatsii v usloviyakh institutsional'nykh preobrazovaniy: Avtoref. diss. ... kand. ekon. nauk* [Ensuring stability of the budgetary system of Russian Federation in conditions of institutional transformations: Author's thesis. PhD. econ. sci. diss.]. Rostov-on-Don: Rostov state economic university Publ., 2014. 26 p.

Поступила в редакцию 20.02.2015