

## БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА\*

© 2015 Н.А. Истомина\*\*

**Ключевые слова:** бюджет, регион, планирование, экономический кризис.

Бюджетное планирование как вид деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в значительной степени определяется текущими экономическими условиями. Наиболее существенное влияние на процесс формирования бюджетов оказывает экономический кризис. Представлены авторские выводы, характеризующие влияние кризиса в экономике на бюджетное планирование в субъекте Федерации.

Нестабильность экономических процессов, которая достаточно часто является характерной тенденцией современной российской экономики и проявляется как на уровне страны в целом, так и на уровне регионов, обуславливает определенные изменения в деятельности различных субъектов. В частности, это касается хозяйствующих субъектов, органов государственной власти и местного самоуправления (в том числе, органов государственной власти субъектов РФ). Наиболее негативная ситуация в экономике, которую принято называть экономическим кризисом, предполагает существенные изменения. В частности, они проявляются в такой важной сфере деятельности органов государственной власти субъектов РФ, как бюджетное планирование.

По мнению автора, влияние экономического кризиса на бюджетное планирование в субъекте РФ может быть охарактеризовано в рамках десяти основных направлений.

### *1. Влияние на качество плановых расчетов и уровень отклонений плановых показателей утвержденных бюджетов от фактических показателей исполнения*

В ситуации экономического кризиса крайне проблематично объективно оценить вероятную динамику экономических показателей, на основе которых строится планирование дохо-

дов регионального бюджета. Те их значения, которые становятся основой проекта по доходам, изначально рассматриваются как примерные или условные. Следовательно, заложенные в бюджет плановые объемы бюджетных ассигнований (частично) также заранее оцениваются с позиции возможного сокращения.

Поскольку фактические значения базовых экономических показателей, на основе которых было построено планирование регионального бюджета, в условиях кризиса существенно отклоняются от плановых (в меньшую сторону), бюджет субъекта Федерации по доходам не исполняется. Это вызывает необходимость корректировки первоначального плана по расходам, возможно, привлечения дополнительных источников покрытия дефицита. Поскольку степень отклонения фактических показателей бюджета от плановых значений может быть достаточно существенной, качество бюджетного планирования в условиях кризиса не является высоким.

При этом представляется интересным мнение В.В. Гамукина о том, что в современной бюджетной ситуации в России «слабо прослеживается взаимосвязь между степенью экономического развития того или иного региона и способностью формирования у него бездефицитного бюджета»<sup>1</sup>. Автор обосновывает тезис о том, что бюджет региона в меньшей степени зависит от экономики и в большей степени - от федеральной полити-

\* 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 годы).

\*\* Истомина Наталья Александровна, кандидат экономических наук, доцент Уральского государственного экономического университета. E-mail: n\_istomina\_usue@mail.ru.

ки. Следовательно, можно согласиться с тем, что отклонения фактических показателей региональных бюджетов от плановых в меньшую сторону не всегда связаны с кризисным состоянием региональной экономики.

*II. Влияние на возможность разработки и (или) достоверность плановых показателей среднесрочных бюджетов и долгосрочных бюджетных прогнозов*

В условиях экономического кризиса относительно предсказуемой является социально-экономическая ситуация в регионе на период не более 1 года. Наиболее обоснованы в связи с этим (по сравнению со среднесрочным и долгосрочным вариантами) оперативное (на период менее года) и краткосрочное бюджетное планирование. Не представляется возможным объективно оценить вероятные поступления доходов в бюджет субъекта РФ на несколько лет; следовательно, среднесрочные и долгосрочные бюджетные проектировки, прогнозы можно рассматривать как достаточно условные, характеризующиеся низкой вероятностью реализации на практике. Даже если в регионе ведется разработка таких документов, они не имеют существенного практического значения, носят информативный характер. Отметим, что в периоды экономической нестабильности достоверность плановых показателей бюджета даже на один год является низкой. В течение года изменения в утвержденный бюджет могут вноситься несколько раз.

*III. Влияние на количество альтернативных вариантов прогнозов экономического развития в процессе формирования бюджетов и значение мнений экспертов*

Как уже было отмечено в рамках характеристики первого аспекта влияния кризиса на бюджетное планирование в регионе, кризис предопределяет сложности в плане оценки показателей развития экономики субъекта РФ на перспективу. Но, поскольку в ситуации любой нестабильности и неопределенности бюджет должен быть рассчитан и утвержден, в процессе подготовки прогнозов социально-экономического развития (как основы для формирования регионального бюджета) формируется большее количество вариантов

вероятного развития ситуации, ведется обоснование различных альтернативных значений базовых экономических показателей. Важно при этом выбрать наиболее вероятный вариант прогноза, который будет положен в основу проекта бюджета. В этой связи возрастает значение мнений экспертов, специалистов в области региональной экономики и прогнозирования, от точки зрения которых, по сути, зависит совокупность плановых показателей регионального бюджета.

*IV. Влияние на сроки составления проектов бюджетов и сроки утверждения бюджетов по отношению к началу очередного финансового года*

В стабильной экономической ситуации бюджетное планирование осуществляется более последовательно, представляется возможным завершить этот процесс в сроки, установленные соответствующими законами субъекта РФ; в процессе утверждения бюджета, как правило, не происходит существенных корректировок представленного проекта. В условиях кризиса в процессе планирования бюджета важно учесть все изменения, которые имеют место в текущем году (включая последний квартал года), так как без этого бюджет на очередной год будет изначально необоснованным и недостоверным. По этой причине проект регионального бюджета может быть составлен в более поздние сроки (по сравнению с периодами стабильного развития). Также в процессе рассмотрения проекта бюджета в законодательном органе региона (сентябрь-декабрь) в первоначальные плановые параметры финансовым органом вносятся корректировки, учитывающие текущее изменение ситуации. По этой причине региональный бюджет утверждается позднее, чем это могло бы быть при более благоприятных экономических условиях.

*V. Влияние на статус крупных проектов, программ по отношению к плановым расходам региональных бюджетов*

Бюджет субъекта РФ должен способствовать реализации на территории региона крупных приоритетных проектов в сфере дорожного хозяйства, экологии, ЖКХ, социальной сфере и пр. Для этого проектируются государственные и ведомственные программы на

длительные сроки, предполагающие определенные бюджетные затраты. По мнению Г.В. Федотовой, “механизм планирования приоритетов должен стать изначальной, отправной точкой отсчета бюджетного процесса”<sup>2</sup>.

В условиях кризиса наблюдаются постоянные колебания доходов бюджета, возрастает необходимость включения в бюджет расходов, направленных на решение неотложных социальных проблем и пр. По этой причине многие ранее утвержденные проекты, даже те, по которым уже были выделены определенные средства в прошлые годы, могут быть пересмотрены с позиции плановых сумм на очередной год или в принципе - с позиции необходимости их включения в расходную часть бюджета (в случае отрицательного заключения финансирования может быть приостановлено). Появление новых крупных направлений приложения средств регионального бюджета в условиях кризисов становится проблематичным (особенно при отсутствии софинансирования из федерального бюджета). Такие ограничения затрудняют достижение цели сбалансированности социально-экономического развития регионов (по мнению В.В. Усачева, достижение такой сбалансированности после глобального кризиса 2008-2009 гг. требует консолидации значительных финансовых ресурсов<sup>3</sup>), но, объективно, являются условием выживания в ситуации сокращения доходных поступлений.

Отметим также, что в кризис может наблюдаться сокращение объемов федеральных субсидий на софинансирование ранее утвержденных крупных проектов. Это обстоятельство увеличивает вероятность пересмотра объемов и направлений использования средств регионального бюджета в очередном году и плановом периоде.

#### *VI. Влияние на возможность обоснования и включения в плановые расходы бюджетов затрат на финансирование вновь принимаемых обязательств*

В дополнение к предыдущему аспекту отметим, что кризис влияет на приоритеты расходов регионального бюджета, особенно в ситуации резкого снижения уровня доходов населения, роста социальных проблем, наличия депрессивных муниципалитетов и степени сложности ситуации. Для решения не-

тложных вопросов в расходы бюджета могут быть дополнительно включены средства на социальные выплаты населению (в большом объеме), на экстренные программы помощи муниципалитетам и иные виды затрат, которые имеют краткосрочный эффект и призваны не допустить усугубления ситуации. Обоснование новых расходов (обязательств) осуществляется без особых затруднений. Однако такая направленность расходов регионального бюджета снижает вероятность включения в планы перспективных направлений (проектов, программ), которые могли бы иметь ярко выраженный долгосрочный положительный эффект. В кризисных бюджетах существенно возрастает, в связи с этим, доля текущих расходов и снижается влияние на отдаленные перспективы развития регионов.

Отметим, что в наиболее сложных ситуациях, когда степень снижения динамики экономического развития наиболее высока, создаются предпосылки практически для запрета на увеличение расходов регионального бюджета (по существующим направлениям или в плане включения новых направлений).

#### *VII. Влияние на возможность получения необходимой для планирования информации от хозяйствующих субъектов и уровень ее достоверности*

Бюджетное планирование в части доходов (прежде всего, налоговых поступлений) базируется на объективных экономических показателях, многие из которых (объем промышленного производства, товарооборота, уровень заработной платы) зависят от результатов деятельности предприятий и организаций, работающих в субъекте РФ. В процессе подготовки прогноза социально-экономического развития органами государственной власти региона запрашиваются сведения от субъектов бизнеса с целью получения обоснованного представления о вероятных показателях развития промышленности, торговли, сферы услуг, о доходах работников и пр.

В условиях кризиса большинство предприятий и организаций сталкиваются с серьезными проблемами, ухудшающими результаты их деятельности в текущем году и осложняющими процесс планирования результатов на будущий год. В этой связи достоверность данных, которые будут предостав-

лены органам государственной власти, нельзя оценивать высоко. Также можно отметить, что в условиях кризиса увеличивается вероятность передела собственности, более жесткой конкурентной борьбы, “рейдерских атак” на наиболее устойчивые предприятия. Эти аспекты снижают заинтересованность предприятий и организаций предоставлять государственным институтам объективную и достоверную информацию. Таким образом, качество исходной информации в бюджетном планировании снижается.

*VIII. Влияние на значения коэффициентов и индексов, а также иных параметров, используемых в процессе планирования бюджетов*

В процессе бюджетного планирования финансовые органы используют разнообразные показатели, ряд из которых - коэффициенты роста доходов и индекс инфляции (сводный индекс потребительских цен) - непосредственно зависят от прогнозируемой экономической ситуации. В кризисный период коэффициенты роста по многим доходам бюджетов имеют значение меньше 1, что означает сокращение объемов поступлений в очередном году по сравнению с текущим (или отчетным) годом, а индекс инфляции, наоборот, характеризуется тенденцией к росту. Следовательно, в процессе планирования расчетный объем доходов определяется на уровне меньшем, чем в текущем (отчетном) году, а номинальный объем расходов с учетом инфляции - наоборот, на уровне, превышающем показатели текущего (отчетного) года. В результате бюджет может быть сформирован с дефицитом, что можно рассматривать как яркое свидетельство кризиса.

*IX. Влияние на скорость практической реализации предусмотренных концепций реформирования бюджетного планирования и результативность начатых ранее преобразований*

Как уже было отмечено ранее, экономический кризис определенным образом корректирует структуру расходов регионального бюджета, обуславливая появление дополнительных текущих расходов на преодоление последствий кризиса, помощь муниципалитетам и поддержку населения, тогда как возможные затраты на реализацию перспективных проектов, программ,

инноваций могут быть скорректированы в меньшую сторону. В дополнение к этому выделим отдельно такой аспект влияния кризиса на бюджетное планирование, как снижение скорости практической реализации реформ и частичное нивелирование результатов ранее начатых преобразований.

Эта ситуация является достаточно типичной и часто встречается на практике в периоды экономических кризисов (отражением ее можно считать снижение ценности среднесрочного и долгосрочного планирования, замедление практической реализации подходов к оценке эффективности программ - то, что характерно для современного этапа развития бюджетного планирования). Ю.В. Лудинова, характеризуя внедрение в РФ новой системы бюджетного планирования, отмечает: “Начало активной фазы внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, совпало по времени с мировым финансово-экономическим кризисом 2008-2009 гг., что стало главным препятствием для внедрения и эффективного использования новых финансово-бюджетных механизмов”<sup>4</sup>. Аналогичную точку зрения высказывают В.В. Климанов и А.М. Михайлова, которые подмечают, что в условиях ухудшения условий функционирования экономики в период кризиса 2008-2009 гг. ... проведение различных бюджетных преобразований было фактически свернуто<sup>5</sup>.

С учетом того, что в условиях кризиса важнее сосредоточить усилия на решении острых, неотложных текущих проблем, велика вероятность временного снижения темпов реализации реформ в области планирования региональных бюджетов. Отметим, что при развитии процессов в данном направлении сроки реализации преобразований увеличиваются, совокупные затраты растут, вероятность возникновения новых обстоятельств, которые могут привести к пересмотру программ реформирования и даже отказу от некоторых новаций, существенно повышается.

*X. Влияние на самостоятельность субъектов бюджетного планирования и роль административных решений в сравнении с объективной оценкой возможностей бюджетов*

Бюджетное планирование в субъектах РФ основано на принципе самостоятельности бюджетной системы. Планирование доходов

базируется на самостоятельно разрабатываемом прогнозе социально-экономического развития; планирование бюджетных ассигнований - на методике, которую готовит финансовый орган региона.

В условиях кризиса при сохранении презумпции самостоятельности субъектов Федерации в бюджетном процессе в целом и в бюджетном планировании в частности можно наблюдать определенное снижение уровня самостоятельности и возрастание роли административных решений вышестоящих органов власти. Наиболее ярко это проявляется в том, что для субъектов РФ вводятся жесткие условия предоставления дополнительных трансфертов из федерального бюджета. Если политика региона будет построена в соответствии с решениями государственных органов, направленными на преодоление последствий кризиса, дополнительные трансферты поступят в регион (это объясняется решаемыми государством задачами по выходу из кризиса в масштабе страны).

Примерами роста значения директивных решений федерального уровня также могут служить: снижение налоговых ставок по налогам, поступающим, в том числе, в бюджеты субъектов РФ; введение дополнительных льгот и отмена отдельных обязательных платежей. Признавая важность этих решений для преодоления последствий кризиса, отметим, что для бюджетного планирования это означает изменение исходных условий для расчетов, снижение планового объема доходов, необходимость принятия решений по корректировке объемов бюджетных ассигнований.

Представленный обзор аспектов влияния экономического кризиса на бюджетное планирование в субъектах РФ вызывает необходимость разработки соответствующих корректирующих мероприятий. Важно подчеркнуть, что на уровне отдельного региона работа по многим направлениям невозможна без соответствующих решений федеральных уровней власти.

Непосредственно в субъекте РФ могут быть реализованы следующие рекомендации по корректировке деятельности субъектов бюджетного планирования (региональных финансовых и экономических органов, главных распорядителей средств) в условиях бюджетного кризиса:

1) построение прогноза по доходам с учетом наихудшего вероятного варианта развития событий в экономике и использование полученных показателей финансовых возможностей бюджета для ограничения планового объема расходов (с учетом реально возможных источников покрытия дефицита);

2) повышение качества обоснований бюджетных ассигнований как главного аргумента включения тех или иных расходов в проект закона о бюджете;

3) оценка возможностей внедрения на практике предусмотренных новаций в области бюджетного планирования и, при наличии обоснованных опасений, использование установленных возможностей для увеличения сроков реализации тех или иных направлений реформирования.

<sup>1</sup> *Гамукин В.В.* Управление риском несбалансированности региональных бюджетов // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 1. С. 31-38.

<sup>2</sup> *Федотова Г.В.* Программный бюджет в региональном стратегическом планировании // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 43. С. 11-16.

<sup>3</sup> *Усачев В.В.* Эффективное бюджетное и стратегическое планирование - залог сбалансированного развития российских регионов // Экономика и управление. 2010. № 12 (62). С. 95-99.

<sup>4</sup> *Лудинова Ю.В.* Внедрение новой системы бюджетного планирования в РФ: основные направления и проблемы // Экономика и управление. 2011. № 12 (74). С. 72-78.

<sup>5</sup> *Климанов В.В., Михайлова А.А.* О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // Финансы. 2011. № 9. С. 9-14.

*Поступила в редакцию 21.01.2015 г.*