

# Территориальные финансы

УДК 336.143 (470.12)

ББК 65.261.32-18

© Микляева К.А.

## ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСНЫХ ЯВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНА



МИКЛЯЕВА КСЕНИЯ АЛЕКСЕЕВНА

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: kseniya\_mik@mail.ru

*Возрастание децентрализации полномочий органов государственной власти в России привело к усилению роли региональных бюджетов в финансовом обеспечении социально-экономического развития территорий. В условиях кризисных явлений в региональной бюджетной системе и меняющейся экономической конъюнктуры актуальность приобретает проблема формирования бюджета региона. В связи с этим целями статьи являются изучение проблем и разработка направлений совершенствования бюджетного планирования в регионе на примере формирования бюджета Вологодской области на 2017–2019 гг. Достоверность результатов проведенного исследования достигнута применением таких общенаучных методов, как анализ и синтез, диалектический метод, балансовый и нормативный методы, системное и функциональное сравнение, методы чтения финансовой отчетности. Теоретико-методологической основой работы выступили ретроспективные и современные исследования, посвященные анализу бюджетного процесса и бюджетного планирования как одной из ключевых его составляющих. Изучение проблем организации бюджетного процесса и бюджетного планирования, в том числе на региональном уровне, нашло свое отражение в трудах таких экономистов, как И.М. Александров, А.М. Годин, И.В. Горский, М.А. Гурвич, Л.П. Павлова, Л.М. Подъяблонская, И.И. Полин, Г.Б. Поляк и др. Научная новизна исследования заключается в систематизации теоретических подходов к категории «бюджетный процесс» и используемых в мировой практике методов бюджетного планирования как ключевой составляющей бюджетного процесса; разработке мероприятий по совершенствованию бюджетного планирования в регионе. На основе проведенного анализа в статье предложен комплекс мер по совершенствованию бюджетного планирования в регионе: определение приоритетности достижения целевых индикаторов в рамках реализации целевых программ; отказ от неактуальных программ или перенос их сроков; усиление ответственности органов региональной власти за качество подготовки проекта бюджета и степень его ис-*

*полнения; формирование проекта бюджета с учетом интересов местного сообщества. Результаты исследования могут использоваться научными работниками, преподавателями, региональными и муниципальными органами власти, а также всеми интересующимися вопросами бюджетного планирования на региональном уровне. Перспективы дальнейших исследований по данной тематике связаны с проблемами исполнения регионального бюджета в условиях несовершенств бюджетного планирования.*

*Бюджетное планирование, бюджетный процесс, бюджетные ассигнования, государственный долг, государственная программа, межбюджетные трансферты, профицит бюджета, региональный бюджет.*

Одним из условий обеспечения высоких темпов социально-экономического развития территорий является эффективность государственного регулирования экономики. Достижение экономического роста в стране связано, прежде всего, с технологическим развитием, в процессе которого происходит взаимодействие корпоративного сектора, науки и государственных структур. Данный симбиоз требует активизации роли бюджета как финансовой основы функционирования государства [4].

Значение бюджета в социально-экономическом развитии территорий проявляется в том, что он выступает в качестве финансовой базы государственного регулирования рыночной экономики, посредством которой осуществляется распределение и перераспределение части национального дохода в целях социально-экономического развития страны в целом и ее субъектов в частности. Осуществляемая государством бюджетная политика на федеральном, региональном и местном уровнях управления направлена на стимулирование экономической деятельности хозяйствующих субъектов, инвестиционной активности и предоставление социально-значимых благ населению [20].

В России в соответствии с принципами федерализма реализуется механизм бюджетной децентрализации в виде передачи доходных и расходных полномочий с федерального на региональный и мест-

ный уровни управления. При этом значительная часть обязательств передается именно на уровень субъектов федерации. Соответственно, расширяется и сфера использования региональных бюджетов и усиливается их значимость.

В последние годы формирование региональных бюджетов России происходило в условиях нестабильной экономической и политической конъюнктуры. Регионы России сегодня характеризуются неравномерностью распределения экономического потенциала и, следовательно, различными возможностями территорий в формировании бюджетных доходов [16]. При этом количество делегированных органам региональной власти полномочий в настоящее время значительно возросло.

В данных условиях создается прямая угроза сохранению достаточного уровня финансовой независимости региональных бюджетов. Между тем от степени самодостаточности регионального бюджета и состояния его доходной базы во многом зависят приоритеты реализуемой органами региональной власти политики, возможность определять направления расходования бюджетных средств. В связи с этим проблема планирования бюджета и управления бюджетным процессом на региональном уровне представляет особую актуальность.

Настоящее исследование направлено на изучение проблем и разработку направлений совершенствования бюджетного планирования в регионе на примере

формирования бюджета Вологодской области на 2017–2019 гг.

Бюджетный процесс в широком понимании представляет собой правовую категорию и является составляющей процессуальной формы всей отрасли финансового права, которая включает в себя широкий перечень процедурно-организационных норм и отношений: процесс формирования, распределения и расходования бюджета как фонда денежных средств, порядок организации бюджетной системы и межбюджетных отношений, процесс определения и разграничения бюджетных полномочий для органов государственной власти и местного самоуправления [7]. Так, Г.Б. Поляк понимает под бюджетным процессом совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой [14].

При этом в современном законодательстве бюджетный процесс трактуется в более узком смысле и носит организационно-процедурный характер. В Бюджетном кодексе РФ бюджетный процесс определяется как регламентируемая законодательством России деятельность органов государственной и местной власти, иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности. В целом, мнение большинства современных исследователей (И.М. Александрова [1], А.М. Година [3], Л.М. Подъяблонской [12] и т.д.) относительно определения бюджетного процесса сводится к трактовке, представленной в Бюджетном кодексе РФ.

Как в законодательстве, так и в научной литературе бюджетный процесс разделяется на отдельные стадии, что обу-

словлено необходимостью очередности работы над документами, обязательными для бюджетного планирования, исполнения бюджета и отчетности. Однако в научной литературе отсутствует единый подход к количеству и содержанию стадий бюджетного процесса. Согласно Бюджетному Кодексу РФ бюджетный процесс состоит из четырех стадий: составление проекта бюджета, рассмотрение и утверждение бюджета, исполнение бюджета, составление, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Данная трактовка разделяется большинством исследователей, однако некоторые ученые считают, что в бюджетном процессе можно выделить более четырех стадий. Так, И.И. Полын в своем исследовании выделяет двенадцать стадий бюджетного процесса [13]. Кроме того, некоторые авторы, такие как М.А. Гурвич, сводят бюджетный процесс только к тем стадиям, которые подразумевают разработку и утверждение нормативно-правовых актов, и исключают из него стадии исполнения и отчетности [5].

По нашему мнению целесообразно выделять в качестве одной из стадий бюджетного процесса бюджетное планирование как основу составления проекта бюджета. В бюджетной сфере планирование представляет собой составляющую финансового планирования, позволяющую определить объемы, источники и целенаправленное использование ресурсов на каждом из уровней управления. Значение долгосрочного бюджетного планирования сегодня особенно возросло в условиях расширения применения стратегического подхода к управлению социально-экономическими процессами. Его результативность выступает в качестве основы эффективного государственного и муниципального управления и формирования сбалансированного бюджета в долгосрочном периоде. Недостаточная точность планирования приводит к недо-

финансированию актуальных расходных обязательств, дезорганизации бюджетного процесса и функционирования экономики в целом.

Проблема точности и результативности бюджетного планирования актуальна

не только для России, но и для зарубежных государств. Исследование мировой практики осуществления бюджетного процесса позволило выделить несколько ключевых методов бюджетного планирования и прогнозирования (табл. 1).

**Таблица 1. Методы бюджетного планирования, применяемые в мировой практике формирования бюджетов**

Метод	Отличительные характеристики метода
Нормативный метод	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Метод предполагает наличие прогрессивных норм и финансово-бюджетных нормативов, которые являются качественной основой для бюджетного планирования. Нормы и нормативы могут служить необходимым условием для внедрения экономико-математических методов в бюджетное планирование.</li> <li>2. Нормы устанавливаются законодательными или подзаконными актами. В разных странах в качестве норм могут выступать: предельный размер бюджетного дефицита, предельная величина государственного долга, денежное выражение натуральных показателей удовлетворения социальных потребностей, нормы индивидуальных выплат и т. д.</li> </ol>
Индексный метод	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Метод предполагает широкое использование системы разнообразных макроэкономических индексов-дефляторов динамики экономических процессов.</li> <li>2. В индексе количественно несравнимые величины приводятся к некоторому общему единству, делающему их сравнимыми, соизмеримыми.</li> </ol>
Балансовый метод	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Метод предполагает разработку балансов, представляющих собой систему показателей, в которой одна часть, характеризующая ресурсы по источникам поступления, равна другой, показывающей распределение (использование) по всем направлениям их расхода.</li> <li>2. С помощью данного метода возможно установление пропорций распределения средств между бюджетами разного уровня, выявление диспропорций в текущем периоде.</li> </ol>
Балансовый метод	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Метод предполагает разработку балансов, представляющих собой систему показателей, в которой одна часть, характеризующая ресурсы по источникам поступления, равна другой, показывающей распределение (использование) по всем направлениям их расхода.</li> <li>2. С помощью данного метода возможно установление пропорций распределения средств между бюджетами разного уровня, выявление диспропорций в текущем периоде.</li> </ol>
Метод бюджетирования, ориентированного на результат	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. При использовании данного метода планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами.</li> <li>2. Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой механизм планирования расходов, при котором формулируются цели и задачи, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств, определяются показатели для мониторинга степени достижения поставленных целей.</li> <li>3. В ходе применения данного метода повышается ответственность распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путем внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности, позволяющей отслеживать степень выполнения принятых обязательств.</li> </ol>
Метод экспертных оценок (метод «Дельфи»)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Метод строится на основе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами-экспертами по своим отраслям знаний народного хозяйства, социальной сферы, налогообложения, финансов, бюджетов и т. д.</li> <li>2. Особенность метода – научно обоснованная организация проведения всех этапов экспертизы, обеспечивающая наибольшую эффективность работы на каждом из этапов, а также применение количественных методов.</li> <li>3. Точность среднего значения результата зависит от числа экспертов: чем больше экспертов, тем точнее результат.</li> </ol>
Метод экстраполяции	Расчет показателей проекта бюджета при использовании данного метода производится на основе корректировки достигнутого в базовом периоде уровня показателей на относительно устойчивый темп их роста.
Программно-целевой метод	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Метод представляет собой системное планирование, выделение бюджетных средств на реализацию установленных законом или иным правовым актом целевых программ.</li> <li>2. Сущность метода заключается в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимосвязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами с учетом эффективного их использования.</li> </ol>

Источники: Боканов А. А. Международная практика реализации программно-целевого метода в бюджетном планировании // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Экономика. – 2011. – Т. 1. – № 5. – С. 6–9; Истомина Н. А. О сущности и современной практике применения методов бюджетного планирования и прогнозирования // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 37. – С. 26–30; Карасева М. В. Право собственности на бюджетные средства [Электронный ресурс] // Финансы. – 2007. – № 6. – Режим доступа : <http://www.finance-journal.ru>; Budgeting and budgetary institutions. Edited by Anwar Shah. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2007. 588 p.; Santos I., Neheider S. A better process for a better budget. Bruegelpolicybrief, 2009, № 4, pp. 1–8.

Представленные выше методы находят активное применение и в российской практике бюджетного планирования, которое, однако, не лишено определенных недостатков. Так, во многих странах в рамках использования нормативного метода разработаны нормативы минимальных затрат и бюджетной обеспеченности, существенно повышающие качество бюджетного процесса. В России в настоящее время подобные нормативы отсутствуют. При использовании индексного метода индексация расходов предыдущего финансового года переносит ошибки в распределение бюджетных средств на будущий финансовый год. В стране пока присутствует слабая взаимосвязь применяемых инструментов программно-целевого планирования с формируемыми государственными программами.

Существующие несовершенства бюджетного проектирования, низкое качество прогнозов приводят к тому, что составление бюджета на такой основе не в полной мере соответствует экономической действительности [11]. Реализуемое в настоящее время на всех уровнях управления в России бюджетное планирование зачастую оказывается не в состоянии до-

стоверно спрогнозировать бюджетные перспективы без последующих многочисленных корректировок.

Сравнение проектных параметров регионального бюджета Вологодской области на 2016 год и его фактического исполнения, а также изменение проектных параметров областного бюджета на 2017 год (табл. 2) свидетельствует о значительных расхождениях в планируемых бюджетных параметрах даже в рамках одного года, поэтому о высокой точности планирования на три года говорить не приходится.

Тем не менее, как и остальные входящие в состав Российской Федерации субъекты, Вологодская область с 2017 года возвращается к практике бюджетного планирования на трехлетний период. Бюджетное планирование в регионе будет осуществлено в расчете на профицит бюджета, который составит в 2017 году 8,1% собственных доходов, в 2018 и 2019 гг. по 3,9% соответственно. Достичь профицитного исполнения бюджета предполагается за счет увеличения доходов и оптимизации расходов в новом бюджетном цикле.

Количественный и структурный состав бюджетных показателей определяет воспроизводственный процесс в регионе [17]. Важнейшей исходной базой плани-

Таблица 2. Изменение проектных параметров областного бюджета в 2016–2017 гг.

Показатель	2016 г.			2017 г.			
	Проект бюджета на 2016 г.	Исполнено за 2016 г.	% выполнения	Проект бюджета на 2015–2017 гг.	Проект бюджета на 2017–2019 гг.	Изменения	
						Млрд руб.	% изменения
Всего доходы	49,9	55,5	111,2	47,6	50,0	+2,4	105,0
Налоговые и неналоговые (собственные) доходы	42,9	43,7	101,9	41,2	44,6	+3,4	108,3
Безвозмездные поступления	7,0	11,8	168,6	6,4	5,4	-1	84,4
Всего расходы	46,0	50,7	110,2	43,8	46,5	+2,7	106,2
Дефицит (-), профицит (+)	+4,0	+4,8	120,0	+3,9	+3,5	-0,4	89,7
Государственный долг	31,3	31,2	99,7	23,6	27,2	+3,6	115,3
В % к собственным доходам бюджета	73,0	71,4	-	57,3	61,0	-	3,7

Источники: данные Департамента финансов РФ, Проект бюджета Вологодской области на 2016 г., 2015–2017 гг., 2017–2019 гг.

Таблица 3. Основные макроэкономические показатели социально-экономического развития Вологодской области в 2011–2019 гг.

Показатель	Фактические значения					2016 г., оценка	Прогноз на 2017–2019 гг.		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.		2017 г.	2018 г.	2019 г.
ВРП в сопоставимых ценах, в % к предыдущему году	106,9	104,8	95,7	103,0	101,1	100,2	100,8	101,5	101,7
Индекс производства промышленной продукции	105,6	101,3	102,5	103,7	102,6	100,0	101,6	102,0	102,5
Инвестиции в основной капитал, в сопоставимых ценах, в % к предыдущему году	116,1	149,4	120,7	49,3	90,4	97,4	96,8	98,0	98,9
Оборот розничной торговли, в сопоставимых ценах, в % к предыдущему году	107,6	119,7	101,7	102,0	90,3	92,5	102,5	102,5	103,7
Реальные располагаемые денежные доходы населения, % к предыдущему году	100,2	111,0	105,4	103,8	101,2	100,2	100,8	101,4	101,6
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю, %	105,7	106,0	107,2	112,0	112,0	106,3	105,4	105,0	104,7

Источник: Прогноз социально-экономического развития Вологодской области на среднесрочный период 2017–2019 гг.

Таблица 4. Основные параметры областного бюджета, млрд руб.

Показатель	Фактически исполнено за 2011–2016 гг.						Утвержденные бюджетные назначения на 2017–2019 гг.		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Всего доходы	39,3	42,4	40,3	45,1	46,2	55,5	51,5	49,6	54,3
Темп роста, %	108,9	107,9	95,0	111,9	102,4	120,1	92,8	96,3	109,5
в т. ч. налоговые и неналоговые (собственные) доходы	28,8	31,5	30,3	35,0	35,4	43,7	43,1	44,0	48,7
Темп роста, %	111,6	109,4	96,2	115,5	101,1	123,4	98,6	102,1	110,7
Всего расходы	46,5	45,2	44,2	49,0	48,0	50,7	48,0	47,9	52,4
Темп роста, %	107,9	97,2	97,8	110,9	98,0	105,6	94,7	99,8	109,4
Дефицит (-), профицит (+)	-7,2	-2,8	-4,0	-4,0	-1,9	+4,8	+3,5	+1,7	+1,9
Темп роста, %	-25,0	-8,9	-13,2	-11,4	-5,4	+11,0	+8,1	+3,9	+3,9

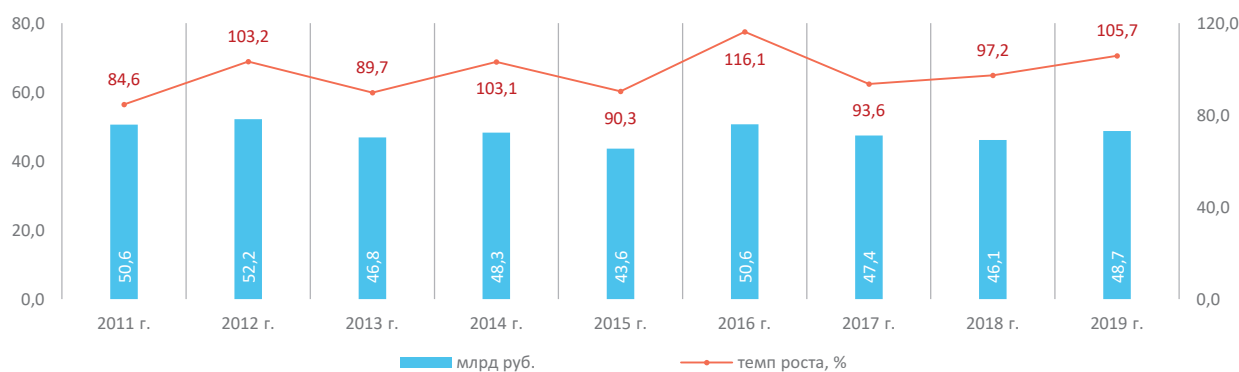
Источники: данные Федерального казначейства, Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ)

рования бюджета региона служат основные макроэкономические показатели социально-экономического развития региона на 2017–2019 гг. (табл. 3).

Динамика данных показателей в целом по прогнозному периоду характеризуется понижающимся трендом по сравнению с 2011–2015 гг., хотя и наблюдается некоторая тенденция их возрастания в 2019 году по сравнению с 2017 годом. Наличие данной макроэкономической базы не способствует устойчивому наращиванию и укреплению доходной составляющей областного бюджета.

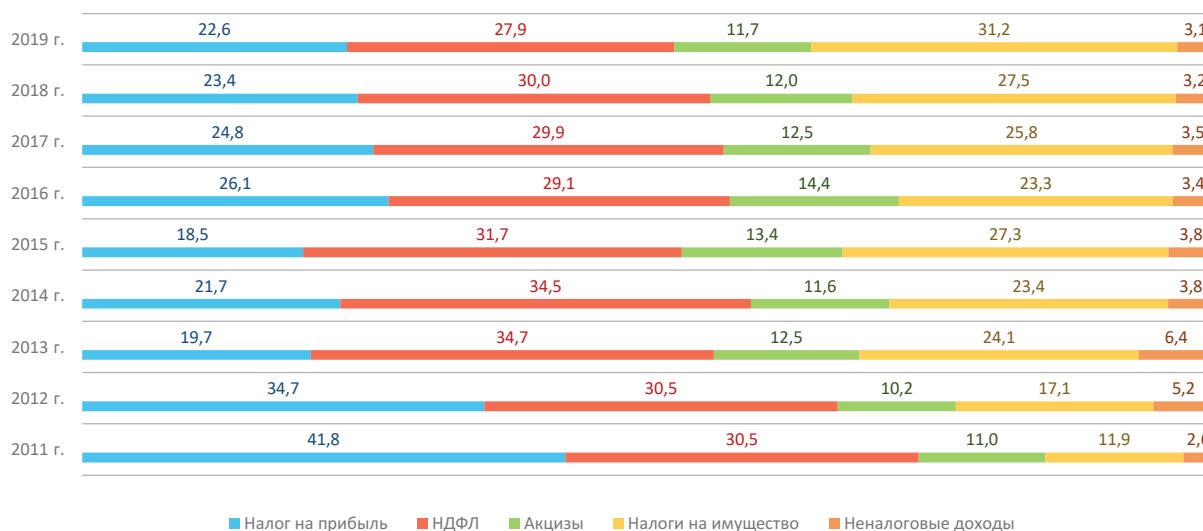
Планируемые основные параметры областного бюджета на 2017–2019 гг. свидетельствуют о том, что, хотя прогнозные значения совокупных и собственных<sup>1</sup> доходов в текущих ценах превысят уровень 2011–2015 гг. и будут иметь тенденцию к росту к 2019 году (табл. 4), в сопоставимом выражении будет продолжена тенденция предыдущих бюджетных циклов к сокращению доходов (рис. 1).

<sup>1</sup> Здесь и далее под собственными доходами рассматривается объем налоговых и неналоговых доходов бюджета.



**Рис. 1. Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета в реальном выражении, в сопоставимых ценах 2019 года, млрд руб.**

Источники: данные Федерального казначейства, Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ).



**Рис. 2. Структура собственных доходов областного бюджета, %**

Источники: данные Федерального казначейства, Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ).

Так, при пересчете объемов собственных доходов в сопоставимых ценах 2019 года доходы областного бюджета сократятся за период 2016–2019 гг. с 50,6 млрд руб. в 2016 году до 48,7 млрд руб. в 2019 году (на 4%), что ниже уровня 2011 года на 1,9 млрд руб. Таким образом, реальная доходная база областного бюджета в предстоящем бюджетном цикле не достигнет уровня посткризисного 2011 года.

В качестве основных платежей, составляющих собственные доходы областного бюджета в 2017–2019 гг. (рис. 2), будут выступать, как и прежде, налог на дохо-

ды физических лиц (27–29% собственных доходов) и имущественные налоги (25–31% собственных доходов).

Существенное увеличение поступлений от НДФЛ в прогнозируемом периоде не планируется: неизменность темпов прироста НДФЛ в 2017–2019 гг. (в среднем 2,3%) по сравнению с 2014–2016 гг. (в среднем 7,1%) позволит увеличить объем поступлений по данному налогу только на 0,7 млрд руб., т. е. с 12,9 млрд руб. до 13,6 млрд руб. (табл. 5).

Кроме того, в новом бюджетном цикле не будет обеспечен выход на положитель-

Таблица 5. Динамика поступлений налога на прибыль и налога на доходы физических лиц в областной бюджет в 2011–2019 гг.

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Налог на прибыль, млрд руб.	12,0	10,9	6,0	7,6	6,5	11,4	10,7	10,3	11,0
Темп прироста, %	11,1	-9,2	-45,0	26,7	-14,5	75,4	-6,1	-3,7	6,8
Налог на доходы физических лиц, млрд руб.	8,8	9,6	10,5	12,1	11,2	12,7	12,9	13,2	13,6
Темп прироста, %	11,4	9,4	8,2	15,2	-7,4	13,4	1,6	2,3	3,0

Источники: данные Федерального казначейства, Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ).

Таблица 6. Динамика прибыли и фонда заработной платы в Вологодской области в 2011–2019 гг., млрд руб.

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Прибыль предприятий до налогообложения	41,9	25,3	25,9	-11,1	12,1	12,7	13,8	15,0	15,6
Фонд заработной платы	101,3	131,6	120,3	121,8	127,5	130,9	134,5	138,2	142,4

Источники: данные Росстата; Постановление Правительства Вологодской области № 942 «Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Вологодской области на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 гг.».

ную динамику роста налога на прибыль (см. табл. 5). Вклад налога на прибыль в формирование собственных доходов бюджета будет оцениваться в размере 22,6–24,8% в отличие от 41,8% в 2011 году, его абсолютная величина возрастет только на 0,3 млрд руб. При этом наблюдается возрастание удельного веса данного налогового источника в собственных доходах по сравнению с 2013–2015 гг., когда вклад налога на прибыль составлял 18–21%.

На объем поступлений в региональный бюджет налога на прибыль повлияло изменение соотношения ставок налога на прибыль организаций между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, устанавливаемого с 2017 года для федерального бюджета ставку налога на прибыль в размере 3%, для бюджетов субъектов – 17%<sup>2</sup>. Данное изменение осуществлено с целью формирования дополнительных резервов, которые предполагается перераспределить на поддержку наименее обеспеченных регионов Российской Федерации<sup>3</sup>. В то же время сни-

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>3</sup> Основные направления налоговой политики РФ на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

жение ставки для зачисления налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ с 18 до 17% приведет в 2017–2019 гг. к потерям доходных поступлений бюджета Вологодской области в объеме 1,9 млрд руб.<sup>4</sup>, что свидетельствует о «перетягивании» доходных поступлений в федеральный бюджет и образовании выпадающих доходов региональных бюджетов.

Однако, согласно прогнозу социально-экономического развития Вологодской области, наблюдается тенденция к росту показателей, формирующих налог на прибыль и налог на доходы физических лиц (табл. 6).

Рост прибыли предприятий до налогообложения и фонда заработной платы в прогнозируемом периоде может дать стимул дальнейшему возрастанию платежей по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц.

Бюджет на 2017–2019 гг. предусматривает сокращение неналоговых платежей в течение трех лет на 1,5% по сравнению с уровнем 2016 года, однако в 2019 году планируется увеличение прогнозных поступлений неналоговых доходов по сравнению с 2018 годом на 1,7% (рис. 3).

<sup>4</sup> Олег Кувшинников выступил в защиту региональных бюджетов // Красный Север. – 2016. – № 129. – С. 4.



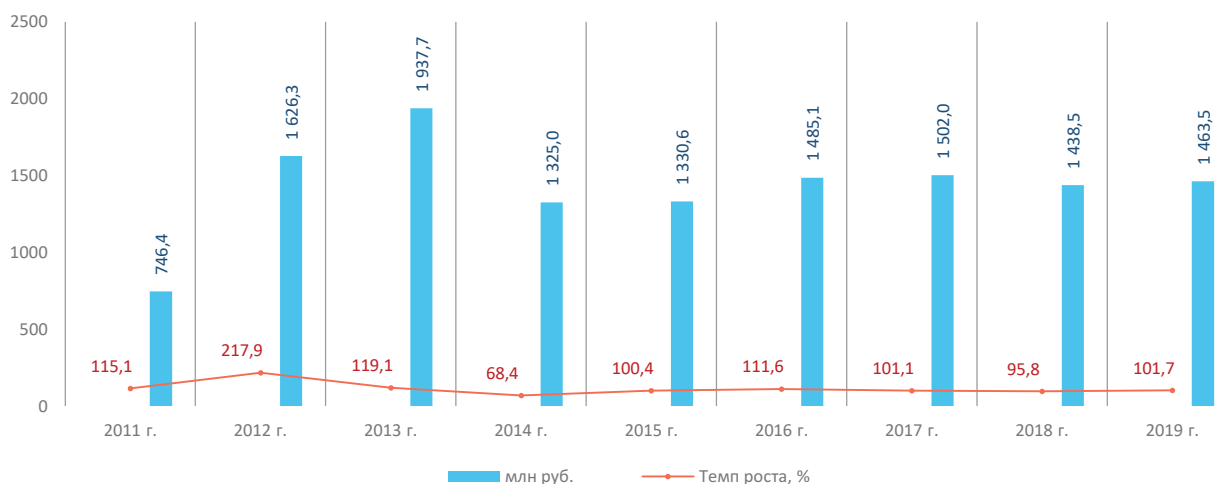


Рис. 3. Динамика неналоговых доходов областного бюджета в 2011–2019 гг.

Источники: данные Федерального казначейства, Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ).

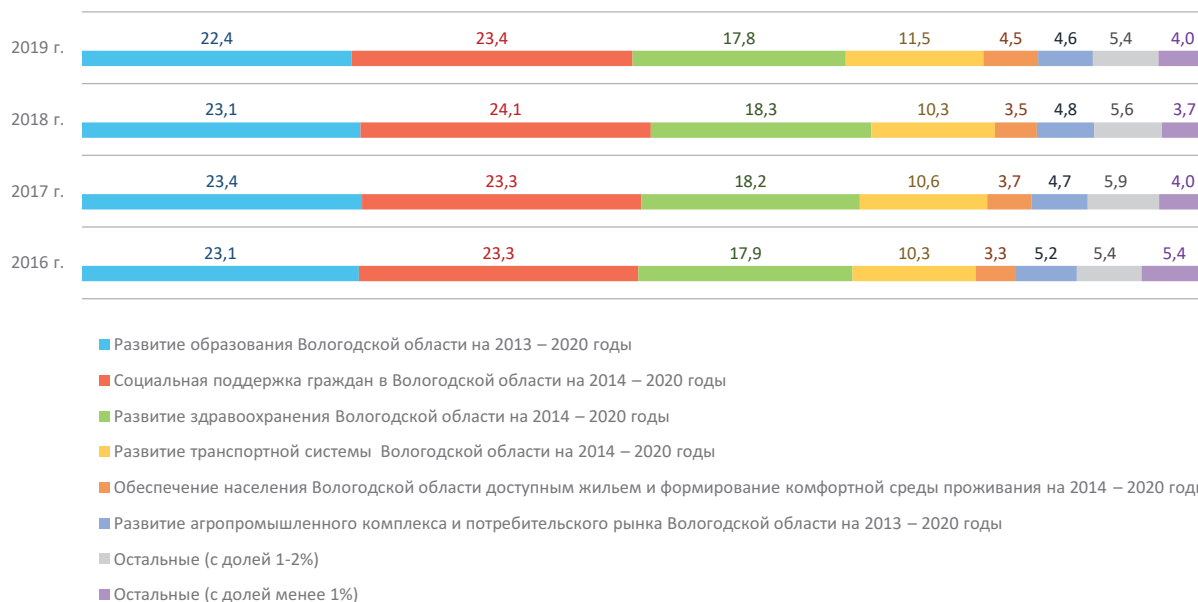


Рис. 4. Структура расходов областного бюджета на государственные программы в 2016–2019 гг.

Источник: Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ).

Основной причиной увеличения собираемости неналоговых доходов в 2012–2019 гг. по сравнению с 2011 годом является повышение отдельных видов штрафов и ставок при внесении платы за использование лесов.

В Российской Федерации с 2012 года начался переход на программно-целевое бюджетирование. В соответствии с этим проект бюджета Вологодской области формируется в программной структуре на

основе утвержденных Правительством области государственных программ. В 2017–2019 гг. в регионе будет реализовываться 20 государственных программ Вологодской области (рис. 4).

Наиболее значимыми государственными программами по объему выделенных бюджетных ассигнований в 2017–2019 гг. станут программы, которые имеют социальную направленность: развитие образования (22–23% в сумме рас-

ходов), социальная поддержка (23–24%), развитие здравоохранения (17–18%). На сохранение и развитие транспортной системы Вологодской области в 2017–2019 гг. будет выделено около 10–11% расходов областного бюджета (см. рис. 4).

В связи с тем что в соответствии с Бюджетным кодексом РФ проект бюджета формируется с учетом непрограммных и условных расходов, расходы на реализацию государственных программ на 2017 год составят 95,0% совокупного объема бюджетных расходов области, на 2018 год – 96,2%, на 2019 год – 95,0%.

Сбалансированность и профицитность областного бюджета в прогнозном периоде будет обеспечиваться за счет оптимизации бюджетных расходов. В сопоставимых ценах 2019 года сокращение расходов бюджета в 2011–2016 гг. составило 22,9 млрд руб. (рис. 5). К 2019 году объем расходов областного бюджета значительно сократится – на 33,2 млрд руб. (40,7%) по сравнению с уровнем 2011 года и на 10,4 млрд руб. (17,6%) – с уровнем 2016 года.

Наибольший секвестр расходов в 2016–2019 гг. затронет такие социально значимые сферы, как жилищно-коммунальное хозяйство (сокращение расходов на 82,4%), здравоохранение (сокращение расходов на 67,2%), физическая культура и спорт (сокращение расходов на 42,3%).

В ситуации сокращения расходов формируемый на период 2017–2019 гг. бюджет сохранит социально ориентированную направленность. Подавляющая часть ассигнований регионального бюджета (67–70% расходов) будет направлена на финансирование социальной сферы. Самой масштабной статьёй финансирования областного бюджета в 2017–2019 гг. будет статья «Социальная политика» (35–38% расходов бюджета), на статью «Образование» планируется выделение 23–24% бюджетных ассигнований.

Вследствие прогнозируемой оптимизации расходов предпосылки для формирования бюджета развития в 2017–2019 году практически отсутствуют. Так, бюджетные ассигнования инвестиционного характера в 2019 году составят только 2,3% совокупных расходов бюджета, что значительно ниже уровня 2011 года (6,2%) и 2016 года (2,8%) (рис. 6).

На сокращение инвестиционных расходов в прогнозируемом периоде также повлиял тот факт, что распределение средств федерального бюджета на софинансирование капитальных вложений будет проходить в процессе исполнения федерального бюджета в 2017 году. Данный факт свидетельствует о том, что возможности формирования бюджета развития региона зависят также и от качества

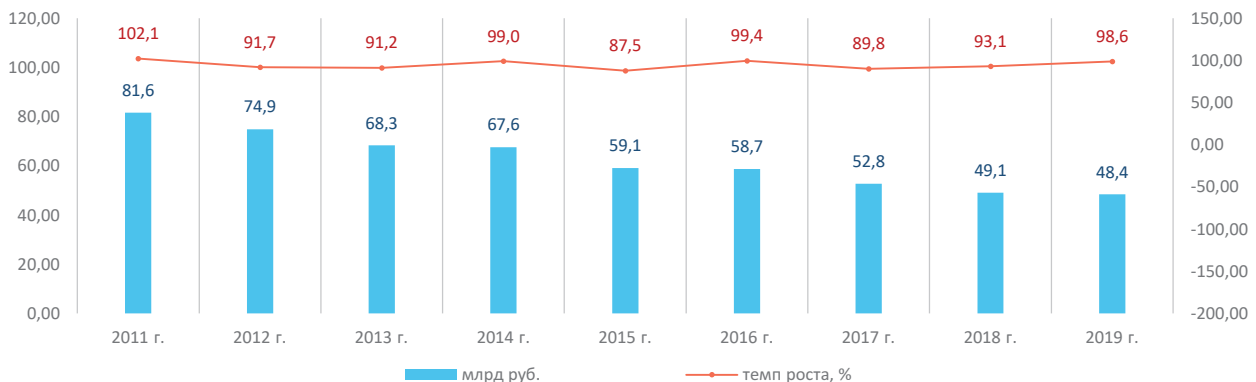


Рис. 5. Расходы областного бюджета в реальном выражении, в сопоставимых ценах 2019 года

Источники: данные Федерального казначейства, Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ).

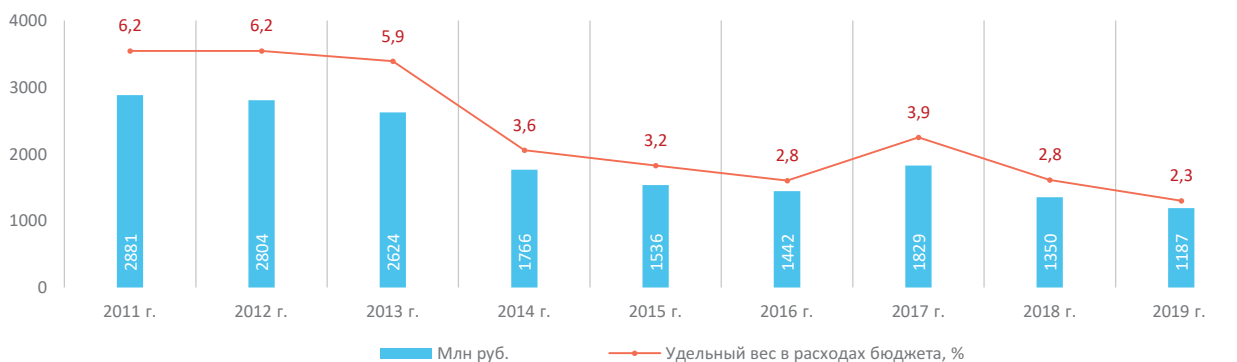


Рис. 6. Динамика капитальных вложений областного бюджета в 2011–2019 гг.

Источник: Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ).

бюджетного планирования и исполнения федерального бюджета.

Несмотря на планируемую оптимизацию бюджетных расходов, оказание финансовой помощи местным бюджетам останется одним из приоритетов осуществлений расходных полномочий областного бюджета.

Однако в период 2017–2019 гг. произойдет ряд преобразований в механизме межбюджетного регулирования в регионе. С 2017 года планируется введение стимулирующих механизмов межбюджетных отношений, в соответствии с которыми дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов планируется предоставлять с учетом выполнения целевых показателей. Данные изменения, с одной стороны, окажут стимулирующее влияние на рост доходного потенциала муниципальных образований региона и повышение их финансовой самостоятельности, но с другой – могут увеличить риск выпадения доходов местных бюджетов в случае недостаточности собственных налоговых и неналоговых поступлений.

Вследствие внесенных изменений нагрузка регионального бюджета, которая связана с необходимостью оказания финансовой помощи местным бюджетам, снизилась в прогнозном периоде и будет продолжать сокращаться (табл. 7).

В 2017–2019 гг. расходы бюджета области на межбюджетные трансферты муниципальным образованиям снизятся с 13,5 млрд руб. до 12,6 млрд руб., или на 7%, их доля в совокупных расходах сократится до 26–28% (см. табл. 6). Сокращение бюджетных ассигнований на предоставление финансовой помощи муниципалитетам в прогнозируемом периоде произошло в основном за счет снижения объема предоставляемых субсидий практически в 2 раза.

Отличительной характеристикой планирования бюджета Вологодской области на предстоящий трехлетний период будет поэтапное снижение долговой нагрузки. Во время мирового финансово-экономического кризиса 2008 года произошло резкое падение российской экономики, обострение социально-экономических проблем, в том числе и на субфедеральном уровне [18]. Последствиями кризиса для Вологодской области стали сокращение прибыли предприятий в четыре раза, двукратное падение доходов бюджета, обусловившее его дефицитность [8]. Результатом привлечения дорогостоящих кредитов для выполнения в кризисных условиях принятых социальных обязательств стал предельно высокий уровень долговой нагрузки – к 2012 году объем государственного долга области составил 92,6% собственных доходов региональ-

Таблица 7. Расходы областного бюджета на межбюджетные трансферты местным бюджетам в 2011–2019 гг., млн руб.

Показатель	Фактически исполнено за 2011–2016 гг.						Утвержденные бюджетные назначения на 2017–2019 гг.		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Расходы на межбюджетные трансферты, всего	18651,9	17350,7	20290,3	24145,1	19130,7	17656,4	13533,6	12368,6	12581,5
Удельный вес в расходах, %	40,1	38,4	45,9	49,2	39,8	34,8	28,2	26,4	26,6
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	4153,7	935,5	926,3	364,8	581,4	778,0	560,2	593,7	526,7
Субсидии	4418,8	4450,2	3 669,7	2 681,2	3 075,0	3568,0	2829,9	1722,0	2089,4
Субвенции	9344,8	11041,7	11 254,2	15 530,6	14 557,6	10070,6	9203,1	9167,6	9168,2

Источники: данные Федерального казначейства, законы Вологодской области «Об исполнении областного бюджета» за 2011–2015 гг., Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ).

ного бюджета, поставив под угрозу его финансовую независимость.

В связи с этим основной целью бюджетной политики Вологодской области в посткризисный период стало обеспечение сбалансированности бюджета. Для ее достижения органами власти региона был реализован ряд мероприятий, среди которых отмена неэффективных налоговых льгот и сокращение непервоочередных расходных обязательств, благодаря чему бюджетный эффект оценен в 12 млрд руб.

В соответствии с условиями соглашения с Министерством финансов РФ уже в следующем бюджетном цикле планируется сократить государственный долг области за счет уменьшения объемов задолженности по бюджетным кредитам, ценным бумагам и государственным гарантиям. Прогнозируемые значения объема государственного долга в 2017 году по сравнению с 2016 годом сократятся на 4 млрд руб., или на 12,8%, в 2019 году по сравнению с 2016 годом – соответственно на 7,6 млрд руб., или 24,3% (табл. 8).

В 2017 году объем долга составит 63,1% собственных доходов областного бюджета, а к 2019 году прогнозируемая долговая нагрузка областного бюджета составит менее 50% его собственных доходов. По уровню долговой нагрузки область будет занимать 6 место среди реги-

онов СЗФО (табл. 9), долговая нагрузка которых будет варьироваться от низких (9,1% собственных доходов в Ленинградской области) до критических значений (115,3% собственных доходов в Республике Карелия).

Обобщая результаты проведенного анализа формирования бюджета Вологодской области на 2017–2019 гг., можно выделить позитивные тенденции бюджетного планирования на предстоящий трехлетний период: социально ориентированная направленность бюджетных расходов, сокращение объема государственного долга и долговой нагрузки с критических величин, увеличивавших в предыдущие годы риск утраты регионом финансовой независимости.

Однако необходимо отметить, что в отчетном 2016 году наблюдалось перевыполнение объемов доходов и расходов областного бюджета по сравнению с проектными параметрами. Так, в закон Вологодской области «Об областном бюджете на 2016 год» было внесено 6 поправок, которые увеличили доходную часть областного бюджета на 6,0 млрд руб., а расходную – на 7,4 млрд руб.

При наличии значительных расхождений в рамках реализуемого в 2016 году однолетнего планирования точность предстоящего трехлетнего планирования представляется сомнительной. Так,

Таблица 8. Динамика государственного долга Вологодской области в 2011–2019 гг.

Показатель	Фактически исполнено за 2011–2016 гг.						Прогноз		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Объем государственного долга, млрд руб.	25,8	29,2	31,9	34,9	34,3	31,2	27,2	25,4	23,6
Доля в собственных доходах бюджета, %	89,7	92,6	105,3	99,8	97,0	71,4	63,1	57,7	48,2
Темп прироста, %	в 1,4 раза	13,20%	9,2%	8,4%	-1,5%	-11,6%	-12,8%	-6,6%	-7,1%

Источники: данные Федерального казначейства, Закон Вологодской области от 19 декабря 2016 года № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции закона области от 25.02.2017 № 4104-ОЗ).

Таблица 9. Государственный долг субъектов СЗФО в 2015 и 2017 гг.

Субъект	Государственный долг					
	2015 г., факт		2016 г., факт		2017 г., прогноз	
	Млрд руб.	%*	Млрд руб.	%*	Млрд руб.	%*
Республика Карелия	22,6	127,0	21,3	108,4	24,9	115,3
Республика Коми	41,8	84,4	33,8	63,3	49,8	91,2
Архангельская область	41,0	88,5	37,5	82,6	41,3	91,2
Вологодская область	31,2	88,0	34,3	78,6	27,2	63,1
Калининградская область	21,2	78,8	20,4	70,2	21,8	67,9
Ленинградская область	6,2	6,6	9,6	9,6	8,0	9,1
Мурманская область	20,7	45,9	20,7	40,8	19,2	38,2
Новгородская область	15,4	79,2	15,4	68,8	16,0	69,6
Псковская область	14,8	111,9	13,3	88,6	15,7	98,1
г. Санкт-Петербург	13,8	3,3	14,7	3,3	82,4	17,5

\* В % к собственным доходам бюджета.  
Источники: данные Казначейства России; Минфина РФ; законы о региональных бюджетах на 2017–2019 гг., размещенные на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов СЗФО РФ.

уже к концу февраля 2017 года утверждена первая корректировка прогнозных параметров областного бюджета.

Недостаточно высокое качество планирования бюджетных показателей в условиях кризисных явлений в бюджетной сфере создает угрозу сбалансированности регионального бюджета. В соответствии с этим одной из важнейших задач органов региональной власти является обеспечение высокой точности бюджетных проектировок. В качестве мер по совершенствованию бюджетного планирования в регионе может быть рекомендовано следующее.

Для совершенствования планирования бюджета в программной структуре необходимо определение приоритетности достижения целевых индикаторов в рамках реализации целевых программ. Поэтому целесообразным является закрепление критериев, на основе которых возможно изменить обеспечение финан-

совыми ресурсами программных мероприятий, распределить задачи по степени важности и необходимые к осуществлению мероприятия. Кроме того, к одним из насущных вопросов относится эффективность проектов в рамках целевых программ и достижение программных целевых индикаторов. Отказ от неактуальных и неэффективных программ или перенос их сроков могут выступать существенным средством экономии бюджетных расходов [6].

С целью повышения качества бюджетного планирования имеется объективная необходимость в усилении ответственности органов региональной власти за качество подготовки проекта бюджета и степень его исполнения, установления предельных величин допустимых изменений как бюджета в целом, так и его структурных разделов. Актуальными также являются обеспечение взаимосвязи и устранение дублирования при осуществ-

влении полномочий органов региональной власти по разработке бюджетных проектировок.

Во многих зарубежных странах бюджетное планирование осуществляется не «сверху вниз», как в России, а «снизу вверх». Например, в Германии проект бюджета формируется снизу начиная с местного самоуправления с активным участием местного сообщества. Применение подобного порядка формирования региональных бюджетов в России может минимизировать проблему финансирования неактуальных мероприятий и дать возможность реализовать в ходе исполнения бюджета действительно необходимые задачи регионального развития с учетом интересов населения [15].

В отношении бюджетного планирования на стратегическую перспективу в настоящее время наблюдается противоречие между заявленными в законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» горизонтами стратегического планирования (свыше 6 лет) и аналогичными горизонтами бюджетного планирования (3 года, далее действуют только прогнозы). Данное противоречие может препятствовать реализации стратегических ориентиров развития региона, поэтому перспективным направлением является осуществление долгосрочного бюджетного прогнозирования на сопоставимый срок с реализуемыми стратегиями социально-экономического развития региона.

Осуществление данных мероприятий будет способствовать повышению качества бюджетного планирования только

при условии наличия эффективно работающего механизма управления региональными финансами, компетентного управленческого воздействия органов региональной власти по обеспечению достоверности бюджетного проектирования. Между тем в условиях жесткой централизации бюджетной системы РФ самостоятельность региональных властей в осуществлении бюджетной политики, в том числе и на уровне планирования, существенно ограничена. В связи с этим необходимо преобразование действующей политики, проводимой финансово-экономическим блоком Правительства РФ, в сторону предоставления большей свободы региональным органам власти по осуществлению бюджетного процесса.

Таким образом, формирование региональных бюджетов в России сегодня осуществляется в условиях неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры, органам региональной власти при проектировании бюджета необходимо приспосабливаться к сложившимся условиям снижения темпов экономического роста в стране. Тем не менее, Вологодской области к 2016 году удалось преодолеть надвигающуюся угрозу потери финансовой устойчивости областного бюджета. Вместе с тем, для реализации обозначенных Правительством области планов по стабилизации регионального бюджета необходима целенаправленная работа по обеспечению высокой точности и достоверности бюджетного планирования в регионе как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Александров, И. М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / И. М. Александров, О. В. Субботина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2010. – 448 с.
2. Боканов, А. А. Международная практика реализации программно-целевого метода в бюджетном планировании [Текст] / А. А. Боканов // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Экономика. – 2011. – Т. 1. – № 5. – С. 6–9.

3. Годин, А. М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / А. М. Годин, В. П. Горегляд, И. В. Подпорина. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2010. – 628 с.
4. Губин, Б. В. Бюджет 2016 – бюджет ожидания позитивной динамики и нейтрализации современных рисков [Текст] / Б. В. Губин // Вестник Института экономики РАН. – 2016. – № 2. – С. 154–164.
5. Гурвич, М. А. Советское финансовое право [Текст] / М. А. Гурвич. – М. : Госюриздат, 1954. – С. 152–154.
6. Дворецкая, А. Е. Среднесрочные перспективы бюджета РФ [Текст] / А. Е. Дворецкая // ЭКО. – 2016. – № 8. – С. 104–119.
7. Зуев, В. М. Бюджетный процесс и его стадии в Российской Федерации [Текст] / В. М. Зуев // Вестник Томского государственного университета. – 2004. – № 283. – С. 20–24.
8. Ильин, В. А. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов [Текст] : монография / В. А. Ильин, А. И. Поварова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 128 с.
9. Истомина, Н. А. О сущности и современной практике применения методов бюджетного планирования и прогнозирования [Текст] / Н. А. Истомина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 37. – С. 26–30.
10. Карасева, М. В. Право собственности на бюджетные средства [Электронный ресурс] / М. В. Карасева // Финансы. – 2007. – № 6. – Режим доступа : <http://www.finance-journal.ru>
11. Печенская, М. А. Региональные бюджеты: тенденции, состояние, перспективы [Текст] : монография / М. А. Печенская, А. И. Поварова ; под ред. В. А. Ильина. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016. – 110 с.
12. Подъяблонская, Л. М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / Л. М. Подъяблонская. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 546 с.
13. Полын, И. И. Проблемы правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. И. Полын. – М., – 2001.
14. Поляк, Г. Б. Бюджетная система России [Текст] : учебник / Г. Б. Поляк и др. ; под ред. Г. Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011.
15. Совершенствование методов формирования региональных бюджетов [Текст] : заключительный отчет о НИР / исполн. М. А. Печенская. – Вологда, 2013. – 155 с.
16. Татаркин, А. И. Трансформация дотационных регионов России в саморазвивающиеся [Текст] / А. И. Татаркин, Д. А. Татаркин, Е. Н. Сидорова. – Федерализм. – 2012. – № 4. – С. 39–52.
17. Ускова, Т. В. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации [Текст] / Т. В. Ускова, А. И. Поварова, В. С. Орлова ; под рук. к.э.н. Т. В. Усковой. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2010. – 168 с.
18. Ускова, Т. В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] : монография / Т. В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
19. Budgeting and budgetary institutions. Edited by Anwar Shah. *The International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank, 2007. 588 p.
20. Chirculescu M.F. Fiscal – Budgetary policy implications on the sustainable economic relaunch. *Annals of the «Constantin Brâncuși» University of Târgu Jiu, Economy Series, Special Issue*, 2014, pp. 558–561.
21. Santos I., Neheider S. A better process for a better budget. *Bruegel policy brief*, 2009, № 4, pp. 1–8.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Микляева Ксения Алексеевна – инженер-исследователь отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: kseniya\_mik@mail.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

Miklyayeva K. A.

## **BUDGET PLANNING ISSUES IN CONDITIONS OF CRISIS PHENOMENA IN THE BUDGET SYSTEM OF THE REGION**

*The increase in decentralization of powers of state authorities in Russia has led to the strengthening of the role of regional budgets in the financial support of socio-economic development of territories. The issue of formation of regional budgets becomes especially acute in conditions of crisis phenomena in the regional budget system and changing economic environment. In this regard, the goals of the article are to study the problems and develop the directions of improvement of budget planning in the region on the example of formation of Vologda Oblast budget for 2017–2019. The accuracy of results of the study is achieved by the use of scientific methods such as analysis and synthesis, dialectical method, balance technique and regulatory methods, system and functional comparison, and the method of reading financial statements. Theoretical and methodological basis of the work performed includes retrospective and contemporary studies that assess the budget process and budget planning as one of its key components. The study of organizing the budgetary process and budget planning, including those at the regional level, is reflected in the writings of economists like I.M. Aleksandrov, A.M. Godin, I.V. Gorskii, M.A. Gurvich, L.P. Pavlova, L.M. Pod'yablonskaya, I.I. Polyn, G.B. Polyak and others. Scientific novelty of the research consists in systematization of theoretical approaches to the category of budget process and methods of budgetary planning used in the world practice as a key component of the budget process; and also the development of measures to improve budget planning in the region. On the basis of the analysis the article proposes a set of measures to improve budget planning in the region: prioritization of achievement of target indicators in the framework of target programs; abandonment of outdated programs or transferring their terms; strengthening responsibility of regional authorities for the quality of preparation of the draft budget and the degree of its execution; drafting the budget taking into account the interests of the local community. The results of the study can be used by scientists, teachers, regional and municipal authorities, as well as by all those interested in budget planning at the regional level. Prospects for further research on the topic are related to the execution of the regional budget in terms of imperfections in budget planning.*

*Budget planning, budget process, budget allocations, public debt, public program, intergovernmental transfers, budget surplus, regional budget.*

### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Miklyayeva Kseniya Alekseevna* – Research Engineer at the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: kseniya\_mik@mail.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.