

СРЕДНЕСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНЕ: ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ*

Н. А. Истомина

Уральский государственный экономический университет

Поступила в редакцию 8 февраля 2015 г.

Аннотация: в статье представлены результаты исследования процесса эволюции среднесрочного бюджетного планирования на региональном уровне (от перспективного финансового плана до трех-летнего бюджета). Сделаны выводы о специфике каждого этапа эволюции, приведен обзор проблем и перспектив развития (с учетом изменений федерального законодательства).

Ключевые слова: регион, бюджет, перспективный план, среднесрочный план, трехлетний бюджет, Свердловская область.

Abstract: in the article are presented the results of research of process of medium-term budget planning' evolution at the regional level (from the long-term financial plan to the three-year budget). Conclusions about specifics of each stage of evolution are made and the review of problems and prospects of development is submitted (taking into account changes of the federal legislation).

Key words: region, budget, long-term plan, medium-term plan, three-year budget, Sverdlovsk region.

Процесс бюджетного планирования (формирования бюджета) является важнейшим этапом бюджетного процесса на всех уровнях власти и управления. В ходе бюджетного планирования определяются плановые параметры доходов и расходов бюджетов, получают финансовое обоснование приоритеты социально-экономической политики, формируются задания для государственных и муниципальных учреждений. Поскольку в РФ финансовый год длится в течение 12 месяцев, традиционным и наиболее стандартизированным является краткосрочное бюджетное планирование – составление бюджета на один год. Реальностью последнего десятилетия в РФ является активное развитие практики среднесрочного бюджетного планирования как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

* Статья подготовлена в рамках базовой части государственного задания высшим учебным заведениям в части проведения научно-исследовательских работ (задание 2014/238 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации; 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 Н. А., 2015

Среднесрочное бюджетное планирование является промежуточной стадией между краткосрочным и долгосрочным бюджетным планированием. По этой причине оно объединяет в себе характеристики двух указанных видов планирования. Как и в рамках краткосрочного планирования, в рамках среднесрочного определяются конкретные значения различных элементов бюджета, реалистичность которых можно оценивать как высокую (при определенных условиях). С другой стороны, как и долгосрочное планирование, процесс формирования среднесрочных бюджетных документов характеризуется высоким уровнем неопределенности и вероятности (особенно в условиях существенных колебаний экономических показателей, а также при изменении бюджетного законодательства); вследствие степень достижения плановых показателей, установленных в среднесрочных бюджетных документах, является крайне низкой.

Форматы среднесрочных бюджетных документов разрабатывались в РФ главным образом под воздействием принимаемых на федеральном уровне решений. Тем не менее в каждом регионе РФ эти форматы реализовывались в различные периоды времени, каждый регион принимал самостоятельные решения о расширении области среднесрочного бюджетного планирования. Поэтому исследование опыта регионов в этой сфере представляет научный интерес и в настоящей статье будет представлено на примере Свердловской области.

В бюджетной практике российских регионов эволюция среднесрочного бюджетного планирования, по мнению автора, может быть представлена в виде трех основных этапов (отметим, что среднесрочным в российской практике принято считать трехлетний период):

I. Составление перспективных финансовых планов субъектов Федерации (одновременно с составлением бюджета на один год).

II. Составление среднесрочных финансовых планов субъектов Федерации (одновременно с составлением бюджета на один год).

III. Составление бюджетов субъектов Федерации на три года – очередной финансовый год и плановый период (без разработки дополнительных среднесрочных бюджетных документов).

В табл. 1 (составлено автором) представлены характеристики видов среднесрочных бюджетных документов субъектов РФ (аналогичные документы существовали и разрабатываются на федеральном и муниципальном уровнях).

Несмотря на различные названия, содержание и форму утверждения, каждый среднесрочный бюджетный документ региона преследовал одну цель – определить финансовые возможности региона на трехлетний период и установить направления использования финансовых ресурсов. Особенностью перспективных финансовых планов и среднесрочных финансовых планов являлось, во-первых, то, что они не утверждались законом субъекта РФ, во-вторых, то, что в них не был пред-

ставлен полный спектр бюджетных показателей, который является содержанием закона о бюджете субъекта РФ на три года.

Как отмечает Е. В. Шинкарук, если среднесрочное планирование осуществляется в форме трехлетнего бюджета, то «предполагает гарантию реализации выбранных направлений бюджетной политики, мер государственной поддержки экономики и социальных программ, а также повышает ответственность органов власти за выполнение возложенных на них функций» [3, с. 75]. Следовательно, формально именно планирование бюджета на три года обеспечивает стабильность деятельности субъектов бюджетной сферы региона, гарантирует соответствующие финансовые потоки.

С другой стороны, формирование бюджетов на три года может быть эффективным и реальным только при условии стабильности экономических условий как на внутреннем, так и на внешнем рынке; также необходима стабильная государственная политика на федеральном и региональном уровне. В противном случае неизбежны процессы постоянной корректировки трехлетних бюджетов, тогда как «постоянное внесение в закон о бюджете поправок приведет к снижению его роли в регулировании бюджетных отношений и доверия к нему как основополагающему документу бюджетной поддержки» [там же].

Переход от годового к среднесрочному бюджетному планированию (независимо от формата среднесрочного документа) потребовал от субъектов

Т а б л и ц а 1

Основные характеристики среднесрочных бюджетных документов субъектов Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ

Вид среднесрочного бюджетного документа	Характеристика
Перспективный финансовый план	Документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития .. субъекта Российской Федерации и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных ... заимствований и финансированию основных расходов бюджета [1, ст. 174]
	Законодательно не утверждается
Среднесрочный финансовый план	Документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта Федерации [2, ст. 174]
	Утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ
Трехлетний бюджет	Среднесрочный аналог годового бюджета, содержащий все обязательные элементы доходов, расходов, предусмотренные бюджетной классификацией и в целом бюджетным законодательством РФ и субъектов РФ
	Утверждается законом субъекта РФ

РФ существенных изменений в практике бюджетной деятельности. При среднесрочном планировании необходимо достоверно представлять вероятные экономические процессы и определяемые ими экономические показатели в регионе на три перспективных года для обоснованной оценки среднесрочных возможностей по мобилизации доходов. Сложность формирования любого среднесрочного документа, а тем более – бюджета, показатели которого утверждаются законом субъекта Федерации, обусловлена тем, что «в экономике и финансах проявляется действие фактора неопределенности, ...пропорции любых планов, включая бюджет, невозможно предусмотреть с абсолютной точностью» [4, с. 9].

При среднесрочном бюджетном планировании также важно представлять объем затрат, который будет необходим в течение трех лет для обеспечения функционирования всей бюджетной инфраструктуры (учреждений, организаций, институтов власти и пр.) и иных структур, зависящих от бюджетного финансирования. Среднесрочное планирование требует среднесрочной балансировки поступлений и выплат из бюджета, следовательно, при среднесрочном дефиците бюджетное планирование должно учитывать среднесрочные перспективы развития финансового рынка и банковского сектора.

Если обратиться к бюджетной практике одного из крупнейших регионов РФ – Свердловской области, можно отметить, что процесс эволюции среднесрочного бюджетного планирования от перспективных планов до трехлетнего бюджета занял достаточно длительное время (табл. 2, составлено автором).

Появлению первых среднесрочных бюджетных документов – перспективных финансовых планов – в Свердловской области предшествовал практически пятнадцатилетний период годового бюджетного планирования. Порядок составления перспективного финансового плана в рассматриваемом регионе утвержден в 2005 г. Основной целью перспективного планирования определено «обеспечение согласованности финансово-бюджетной политики с экономической, инвестиционной и социальной политикой, осуществляемой на территории Свердловской области, обеспечения стабильности и преемственности бюджетного процесса» [5, ст. 1].

В ходе проведения настоящего исследования выявлена проблема отсутствия перспективных планов в открытых информационных ресурсах Свердловской области. В определенной степени это может быть связано с недостаточной обоснованностью показателей первых среднесрочных бюджетных документов и достаточно коротким периодом их разработки в ходе бюджетного процесса.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ 26 апреля 2007 г., предусмотрена обязанность субъектов РФ составлять среднесрочные финансовые планы. Порядок разработки среднесрочного финансового плана Свердловской области утвержден 29 августа 2007 г. [6]. Работа по составлению плана была возложена на Министерство финансов области, которое в процессе деятельности запрашивало:

– от Министерства экономики и труда: сведения о показателях прогноза социально-экономического развития региона на среднесрочную перспективу,

Т а б л и ц а 2

Периодизация эволюции среднесрочного бюджетного планирования в Свердловской области

Стадия эволюции среднесрочного бюджетного планирования	Период
I, II*	2005–2007 годы (областные бюджеты на 2006, 2007, 2008 годы)
III. Составление первого регионального бюджета на трехлетний период	2008 год (областной бюджет на 2009–2011 годы)
I. Составление регионального бюджета на 1 год	2009–2010 годы (областной бюджет на 2010 год, областной бюджет на 2011 год)
III. Составление региональных бюджетов на трехлетний период	С 2011 года по настоящее время (с областного бюджета на 2012–2014 годы)

* нумерация соответствует нумерации этапов эволюции среднесрочного планирования в регионе, которые были описаны выше.

о коэффициентах ожидаемого роста поступлений по всем доходным источникам, о предполагаемом объеме финансирования расходов на выполнение областных целевых программ и пр.;

- от главных распорядителей средств: доклады о результатах и основных направлениях деятельности;

- от администраторов доходов: сведения об ожидаемых объемах администрируемых платежей;

- от ТФОМСа региона: прогноз объема доходов, расходов и дефицита (профицита).

В первом среднесрочном финансовом плане Свердловской области на 2008–2010 гг. предусмотрены следующие показатели [7]:

- объем доходов и расходов консолидированного бюджета области;

- объем доходов и расходов областного бюджета, верхний предел государственного внутреннего долга;

- доходы и расходы территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области;

- объемы бюджетных ассигнований главных распорядителей средств областного бюджета и др. (в соответствии и Бюджетным кодексом РФ и документами регионального уровня).

На этапе составления среднесрочного финансового плана в Свердловской области на более высоком уровне, чем на предыдущем этапе эволюции среднесрочного планирования, были отработаны технологии получения информации для составления среднесрочных оценок по доходам и расходам, для получения обоснованного распределения бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств.

Продолжительность периода составления среднесрочных финансовых планов в Свердловской области была крайне невелика. Фактически в официальных информационных ресурсах имеются данные только об одном среднесрочном плане региона (на 2008–2010 гг.). В связи с новациями федерального законодательства (переходом к составлению проектов федеральных бюджетов на три года), в 2007–2008 гг. в регионе была начата работа по подготовке к составлению областного бюджета на очередной год и плановый период. Уже с 1 мая 2008 г. среднесрочный финансовый план был исключен из состава документов, разрабатываемых в ходе бюджетного процесса [8].

Следует отметить, что изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс в 2007 году (федераль-

ный закон № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 г.), не устанавливалось требование об обязательном составлении бюджетов субъектов РФ на три года. Инициативы регионов о переходе к составлению трехлетних бюджетов (в период 2007–2008 годов) базировались на достигнутом уровне среднесрочного финансового планирования и закреплялись региональными правовыми актами.

Первый областной бюджет на 3 года в Свердловской области был составлен на 2009–2011 гг. [9]. К сожалению, именно к этому периоду относится кризис среднесрочного бюджетного планирования, который проявился в связи с экономическим кризисом 2008 г. и его последствиями. Фактически первый утвержденный среднесрочный бюджет не был исполнен по итогу 2009 г. в связи с ухудшением экономической ситуации в стране и области.

Можно констатировать, что первый областной бюджет Свердловской области, составленный на три года, был более близок по содержанию к среднесрочным и перспективным финансовым планам. Это тем более верно, если учесть, что показатели среднесрочного финансового плана по требованиям Бюджетного кодекса носят индикативный характер [2, с. 174], т.е. информируют о вероятных значениях бюджетных показателей, а утвержденный бюджет – это план, обязательный для исполнения.

В соответствии с табл. 2 в 2009 и 2010 гг. в Свердловской области составлялись только годовые бюджеты (соответственно, на 2010 и 2011 гг.). Преодоление последствий экономического кризиса не создавало предпосылок для получения обоснованных и достоверных плановых оценок среднесрочных возможностей доходов и расходов основного бюджета региона.

Дискуссии о том, существуют ли на определенном этапе объективные предпосылки для перехода к составлению бюджетов на три года, ведутся в течение всего периода эволюции среднесрочного бюджетного планирования как на федеральном уровне, так и на уровне регионов и муниципальных образований. В ситуации нестабильной экономики, характерной для периода 2008–2010 гг., представляется достаточно аргументированной позиция Е. В. Шинкарук о том, что наиболее приемлемая организация бюджетного планирования заключается в составлении бюджета на год и разработке перспективного плана на три года, так как при этом:

- не снижается степень предсказуемости и стабильности бюджетной политики;

– обеспечиваются условия для гибкости и маневренности бюджетной политики;

– упрощается порядок корректировки характеристик бюджета на плановый период [3, с. 75].

Возврат к практике составления областного бюджета на три года осуществлен в Свердловской области в 2011 г., вторым трехлетним бюджетом в истории региона стал областной бюджет на 2012–2014 гг. Это решение субъекта РФ в определенной степени предвосхитило внесение в 2012 г. изменений в Бюджетный кодекс РФ, в соответствии с которыми «проект бюджета субъекта РФ составляется и утверждается сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период» [10]. К началу 2015 г. в Свердловской области составлено пять трехлетних бюджетов (кроме уже упомянутых бюджетов на 2009–2011 гг. и 2012–2014 гг., это областные бюджеты на 2013–2015 гг., 2014–2016 гг. и 2015–2017 гг.).

В условиях экономической нестабильности, характерных для современного этапа развития Свердловской области, как и государства в целом, нельзя рассматривать утвержденные среднесрочные бюджеты как полноценные законы, устанавливающие конкретные и достоверные значения различных параметров бюджета даже на первый год трехлетнего периода. Внесение изменений в параметры бюджета первого года из трех часто начинается уже в самом начале финансового года. В целом же количество изменений, вносимых в параметры первого года трехлетнего бюджета, практически ничем не ограничено. В этих условиях ориентироваться на показатели второго и треть-

его года трехлетнего бюджета как на достоверные и обоснованные значения доходов и расходов бюджета не представляется возможным. Являясь утвержденными трехлетними бюджетами, по сути, среднесрочные бюджеты трансформируются в индикативные среднесрочные (перспективные) финансовые планы.

По мнению автора, независимо от формы функционирования среднесрочного бюджетного планирования (на уровне региона, муниципального образования или государства в целом), для данного вида бюджетного планирования характерны объективные проблемы (табл. 3).

Поскольку представленные в таблице проблемы имели место в ходе бюджетного планирования на всех уровнях власти и управления в течение всего периода становления и развития современной бюджетной системы РФ, крайне важным является вопрос о том, насколько готовы регионы РФ к переходу от среднесрочного бюджетного планирования к долгосрочному бюджетному планированию. Дискуссии о важности формирования в нашей стране долгосрочных бюджетных документов и первые опыты по разработке бюджетных стратегий завершились внесением изменений в Бюджетный Кодекс РФ (4 октября 2014 г.), в соответствии с которыми «долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования бюджетного прогноза... на долгосрочный период» [11, ст. 170.1]. Также было установлено, что бюджетный прогноз разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет на основе прогноза социально-экономического развития на соответствующий период.

Т а б л и ц а 3

Объективные проблемы, связанные с разработкой (планированием) среднесрочных бюджетных документов

В стабильной экономической ситуации	В условиях существенных экономических изменений (особенно в период экономического кризиса)
Внесение изменений в бюджетное законодательство РФ и регионов	
Отсутствие достоверной статистической и иной базовой информации	
Невозможность проверки достоверности и точности плановых расчетов	
Недостаточно эффективное взаимодействие между участниками процесса (в том числе между финансовым органом региона и финансовыми органами муниципальных образований)	
Отсутствие механизмов влияния на сроки предоставления сведений о трансфертах из вышестоящих бюджетов	
	Недостаточная обоснованность и достоверность среднесрочных социально-экономических показателей, на которых строится среднесрочное бюджетное планирование (в ходе исполнения бюджетов возникает проблема значительных отклонения фактических значений данных показателей от плановых (прогнозных) значений)
	Необходимость оперативной корректировки социально-экономических прогнозов и среднесрочных бюджетных документов в ситуациях значительных экономических изменений (прежде всего, экономических кризисов)

С одной стороны, для формирования обоснованных оценок возможностей бюджетов (и бюджетной системы в целом) по реализации долгосрочных целей социально-экономического развития страны и территорий долгосрочное бюджетное планирование необходимо. Как требует Бюджетный кодекс РФ, бюджетный прогноз должен будет содержать «основные характеристики соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов), ...показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, ...основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период» [там же]. При грамотном подходе к разработке бюджетного прогноза вполне вероятно получение обоснованной программы действий субъектов бюджетной сферы по достижению необходимых социально-экономических показателей в долгосрочной перспективе (которая будет базироваться на объективном прогнозе ресурсной базы соответствующего бюджета).

С другой стороны, сложности, с которыми столкнулись органы власти и управления субъектов РФ в ходе составления среднесрочных бюджетных документов (перспективных и среднесрочных планов, трехлетних бюджетов), не могут не сказаться на качестве разработки бюджетных прогнозов. Наоборот, эти сложности могут привести к трансформации долгосрочного бюджетного прогноза в оценочный проект, который изначально будет предполагать постоянное внесение изменений, не позволит ориентироваться на реальное достижение необходимых целей развития, по этой причине не будет оказывать существенного влияния на процесс бюджетного планирования. В этой связи переход к долгосрочному бюджетному планированию не имеет под собой достаточно эффективной практики бюджетной деятельности.

Таким образом, современная ситуация в бюджетной системе в целом и в бюджетном планировании – в частности требует от субъектов, связанных с процессами среднесрочного бюджетного планирования, повышения качества деятельности, обоснованности и достоверности среднесрочных финансовых планов, трехлетних бюджетов, а значит, и прогнозов социально-экономического раз-

вития, и иных документов, на которых базируется формирование бюджетов. Этого необходимо добиваться на фоне сохраняющейся экономической нестабильности (в формате, возможно, большей вариативности планов и прогнозов и выбором наиболее четко отражающего текущее состояние и перспективы варианта). Совершенствование практики среднесрочного планирования станет основой для грамотного движения бюджетной системы к долгосрочным планам и прогнозам.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
2. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в редакции федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ).
3. Шинкарук Е. В. Закон о трехлетнем бюджете или перспективный финансовый план? / Е. В. Шинкарук // Финансы. – 2006. – № 8. – С. 74–75.
4. Селезнев А. З. Бюджетное трехлетнее планирование в условиях кризиса / А. З. Селезнев // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2013. – Спецвыпуск (32). – Т 2. – С. 9–14.
5. Об утверждении порядка составления перспективного финансового плана Свердловской области : постановление правительства Свердловской области от 23 августа 2005 г. № 696-ПП.
6. Об утверждении порядка разработки и форм среднесрочного финансового плана Свердловской области : постановление правительства Свердловской области от 29 августа 2007 г. № 839-ПП.
7. Об утверждении среднесрочного финансового плана Свердловской области на 2008–2010 годы : постановление правительства Свердловской области от 13 сентября 2007 г. № 905-ПП.
8. О внесении изменений в областной закон «О бюджетном процессе в Свердловской области» : закон Свердловской области от 29 апреля 2008 г. № 16-ОЗ.
9. Об областном бюджете на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов : закон Свердловской области от 19 декабря 2008 г. № 119-ОЗ.
10. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ.
11. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в редакции федерального закона от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ).

Уральский государственный экономический университет

Истомина Н. А., кандидат экономических наук, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов

E-mail: n_istomina_usue@mail.ru

Ural State University of Economics

Istomina N. A., Associate Professor of the State and Municipal Finance Department

E-mail: n_istomina_usue@mail.ru