

УДК 336.144

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ПРОМЫШЛЕННОМ РЕГИОНЕ*

Н. А. Истомина

Уральский государственный экономический университет

Поступила в редакцию 5 апреля 2016 г.

Аннотация: бюджетное планирование в субъектах РФ характеризуется существенными особенностями, обусловленными в том числе специфическими характеристиками региональной экономики. В статье представлены авторские выводы, характеризующие особенности планирования доходов и расходов регионального бюджета в промышленном регионе. Подчеркивается необходимость объективного учета текущего состояния и перспектив развития крупнейших предприятий региона.

Ключевые слова: планирование, промышленный регион, региональный бюджет, налоговые доходы, субсидии.

Abstract: budget planning in the regions of the Russian Federation is characterized by the essential features caused, including, specific characteristics of regional economy. In the article are presented the author's conclusions about the features of planning of the incomes and expenses of the regional budget in the industrial region. Is emphasized the need of the objective accounting of current situation and prospects of development of the largest enterprises of the region.

Key words: planning, industrial region, regional budget, enterprise, tax incomes, subsidies.

Специфические характеристики, присущие как государству в целом, так и его отдельным территориям в частности, оказывают влияние на все процессы, сферы и вопросы, относящиеся к компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. Указанный тезис в полной мере относится к бюджетной политике и бюджетному процессу, включая такой важнейший элемент последнего, как бюджетное планирование.

В современной научной литературе публикации, посвященные бюджетному планированию, в основном раскрывают общие теоретические под-

ходы, вопросы методологии и методики планирования, а также затрагивают новые технологии и решения, в частности бюджетирование, ориентированное на результат. Это касается как бюджетного планирования на федеральном уровне, так и планирования на уровне регионов и муниципальных образований. При этом, по нашему мнению, не уделяется достаточного внимания развитию указанных аспектов с точки зрения особенностей различных территорий.

В связи с этим представляется важным дополнить существующие разработки в области бюджетного планирования характеристикой его особенностей в промышленных регионах (исходя из базового предположения о стабильности экономической ситуации в регионе и стране в целом, т.е. исключая исследование специфики планирования в промышленном регионе в условиях кризиса).

В научных публикациях представлены самые разнообразные характеристики промышленных регионов, результаты исследований состояния промышленного комплекса регионов, а также описания объективных проблем и перспектив их развития. Так, И. М. Голова, А. Ф. Суховой выделяют как наиболее характерные для Российской Феде-

* 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., 2016

рации три типа регионов: регионы с концентрацией высокотехнологичных производств, среднетехнологичные регионы низкого уровня (на примере металлургии) и регионы с преобладанием ресурсодобывающих производств [1, с. 137]. Характеризуя особенности российской промышленности на примере конкретного региона (Свердловской области), Е. Г. Анимица и Я. П. Силин используют термины «базовая традиционная отрасль промышленности» и «локомотив развития региональной экономики», подчеркивая значимость отдельной отрасли промышленности в экономике региона [2, с. 74]. И. А. Родионова, рассматривая вопрос о структурных сдвигах в промышленном производстве регионов нашей страны, подчеркивает характерные для субъектов РФ существенные различия в уровне экономического и индустриального развития (вследствие неравномерности заселенности и хозяйственной деятельности территорий [3, с. 7]).

Очевидно, что для различных промышленных регионов характерны уникальные особенности, унифицировать которые не представляется возможным. Однако, по мнению автора, рационально выделить характерные для бюджетного планирования в промышленных регионах Российской Федерации особенности в части планирования доходов и расходов регионального бюджета.

Особенности планирования доходов бюджета в промышленном регионе

По нашему мнению, основной особенностью планирования доходов бюджета в промышленном регионе является акцент на планирование поступлений от основного результатного налога, уплачиваемого юридическими лицами – налога на прибыль организаций. Как отмечают М. М. Сулейманов, Р. М. Магомедова и А. М. Мирзаханова, «налог на прибыль организаций фактически является налогом на финансовый результат, сформированный в учете по факту совершения организацией всех хозяйственно значимых действий» [4, с. 43]. Поскольку деятельность промышленных предприятий выражается в таких показателях, как объемы производства и реализации продукции, рентабельность производства, в процессе планирования доходов регионального бюджета по данному налогу устанавливается взаимосвязь между ожидаемыми значениями показателей деятельности промышленных предприятий и вероятными объемами поступлений по налогу на прибыль. На точность оценки вероятных доходов бюджета субъекта РФ влияет и

субъективный фактор – качество плановой деятельности, осуществляемой финансовым органом, в том числе обоснованность выбора методики расчета плановых объемов доходов и расходов [5, с. 148]. В зависимости от текущей динамики показателей, ретроспективных тенденций в развитии промышленности и прогнозов на будущее при планировании поступлений по данному налогу могут использоваться показатели поступлений прошлых периодов, скорректированные на коэффициент роста, экономико-математическое моделирование и другие подходы.

В промышленном регионе крайне высока цена ошибки при планировании поступлений по налогу на прибыль, так как, как правило, ни один другой источник налоговых доходов регионального бюджета (за исключением НДФЛ) не может являться адекватной заменой основному результатному налогу, уплачиваемому юридическими лицами. По этой причине в ходе бюджетного планирования ставится задача систематизации максимально возможного объема показателей деятельности промышленных предприятий, оценки вероятного изменения их экономического и финансового положения и объективного учета всей совокупности текущих и перспективных индикаторов региональной промышленности на доходы бюджета субъекта РФ.

Вторым, по мнению автора, источником доходов регионального бюджета, напрямую связанным с состоянием регионального промышленного комплекса, является налог на имущество организаций. Промышленные предприятия обладают значительными основными производственными фондами, стоимость которых определяет плановые объемы поступлений по данному налогу. В ходе планирования доходов регионального бюджета по налогу на имущество организаций расчеты базируются на оценке состояния производственных фондов предприятий с учетом реализации ожидаемых крупнейших инвестиционных проектов и в целом инвестиционного процесса в промышленности. Планирование поступлений по данному налогу находится в тесной связи с прогнозом социально-экономического развития региона в части показателей прогнозируемого объема инвестиций.

В зависимости от структуры регионального промышленного комплекса изменяется значимость оценки поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых в процессе планирования доходов бюджета субъекта РФ. Если промышленность региона не является ориентированной на добычу

природных ресурсов, оценка поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых не представляет особой значимости. В противоположной ситуации, с учетом структуры ресурсодобывающего сегмента региональной промышленности, а также на фоне того, что в целом в Российской Федерации «по уровню доходности среди всех видов промышленного производства ... лидирует деятельность по добыче и переработке топливно-энергетических ресурсов» [3, с. 134] – планирование поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых по важности сопоставимо с планированием поступлений по налогу на прибыль организаций. Во многом подходы, используемые при планировании поступлений по этим налогам, совпадают и базируются на оценке вероятных ожидаемых результатов деятельности предприятий в части объемов добычи (для налога на добычу полезных ископаемых) и в части финансовых результатов (для налога на прибыль).

Планирование поступлений в региональные бюджеты от косвенных налогов в настоящее время актуально только в отношении акцизов, так как с 2002 г. налог на добавленную стоимость не поступает в бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований, и только для тех регионов, для промышленного комплекса которых характерно производство подакцизных товаров. В связи с тем, что акцизы также можно считать результатным налогом, связанным с показателями производства и реализации продукции предприятий, планирование доходов по данному источнику должно быть ориентировано на учет результатов деятельности производителей подакцизной продукции.

В зависимости от уровня развития региональной промышленности, ее отраслевой структуры, а также результатов деятельности в бюджетном планировании на региональном уровне определяется значимость планирования поступлений по налогу на доходы физических лиц и транспортному налогу. Также следует учитывать, что эти налоги нельзя рассматривать как напрямую связанные с результатами деятельности предприятий (например, размеры заработной платы и ее вероятная перспективная динамика зависят также от политики собственников промышленных предприятий), следовательно, при планировании доходов регионального бюджета необходимо учитывать дополнительные факторы, влияющие на объем поступлений по этому налогу. Отметим, что при планировании доходов регионального бюджета от НДФЛ применяется показатель «средняя заработная плата»,

который для промышленных предприятий на соответствующий плановый период должен быть правильно спрогнозирован.

Помимо вопроса о планировании поступлений по отдельным налогам, связанным с деятельностью промышленных предприятий, по мнению автора, крайне важным вопросом в процессе планирования является правильная оценка вероятных потерь от предоставления налоговых льгот промышленным предприятиям. По сути, налоговые льготы представляют собой потери регионального бюджета, ориентированные на будущий рост поступлений от хозяйствующих субъектов вследствие стимулирования их деятельности путем предоставления налоговых преференций. Следовательно, в процессе планирования доходов бюджета субъекта РФ на период действия конкретной льготы или льготы в отношении группы предприятий или отрасли промышленности необходимо уменьшить доходы регионального бюджета, правильно оценив снижение налоговой базы. Вместе с тем следует осуществлять прогнозирование вероятных темпов роста доходов бюджета в те периоды, когда должен «сработать» эффект от предоставления льгот.

С учетом современных экономических реалий в ходе бюджетного планирования доходов в промышленном регионе важно базироваться на обоснованных прогнозах по изменению состава и структуры промышленных предприятий на плановый период. Оценка налоговых поступлений, по нашему мнению, должна корректироваться с поправкой на статус банкрота, который уже получен тем или иным хозяйствующим субъектом в текущем году или будет получен (есть вероятность получения) в будущем; при этом, прежде всего, внимание уделяется крупным промышленным предприятиям. Кроме того, важно учитывать и вероятные позитивные изменения, с которыми в будущем может быть связана деятельность важнейших налогоплательщиков в регионе.

Как и в любом другом субъекте Федерации, в промышленном регионе наблюдается дисбаланс интересов органов государственной власти и хозяйствующих субъектов, деятельность которых обеспечивает поступление налоговых доходов в бюджет региона [6, с. 53]. Экономический интерес любого хозяйствующего субъекта связан с минимизацией собственных затрат, включая налоговые платежи; интерес же региона заключается в максимизации доходов на основе объективного учета текущего состояния и перспектив развития хозяйствующих субъектов. Следовательно, в процессе

бюджетного планирования в промышленном регионе в части доходов регионального бюджета необходимо уделять особое внимание систематизации сведений о финансовом состоянии предприятий, особенно если последние имеют статус градообразующих и определяют монопрофильный статус отдельных муниципальных образований.

В целом в процессе планирования доходов бюджета промышленного региона наибольшее значение придается верной оценке налоговых поступлений, поскольку в отношении неналоговых поступлений прослеживается существенно меньшее влияние состояния и результатов деятельности промышленных предприятий. Также следует отметить, что входящими данными при планировании общей величины доходов бюджета в субъекте Федерации являются данные о величине федеральных субсидий, рассчитанных на федеральном уровне в рамках реализации соответствующих государственных программ. Конкретные параметры по тому или иному виду субсидий не зависят исключительно от потребности субъекта Федерации в связи с наличием негативных тенденций в промышленности или с необходимостью достижения определенных результатов в ее перспективном развитии; тем не менее органы государственной власти осуществляют оценку потребности в финансовых ресурсах по соответствующим направлениям деятельности промышленного сектора и используют результаты в качестве обоснования необходимости получения федеральных субсидий.

Особенности планирования расходов бюджета в промышленном регионе

В процессе планирования расходов бюджета промышленного региона должны быть учтены те региональные экономические приоритеты в сфере промышленности, которые для органов государственной власти будут являться принципиальными с точки зрения включения в расходную часть регионального бюджета. Как и прочие приоритеты регионального развития, приоритеты в сфере промышленности представляют собой направления, «которые администрация субъекта Федерации планирует финансировать в первую очередь с целью достижения определенных результатов и положительных изменений как в долгосрочной, так и в среднесрочной перспективе» [7, с. 10]. Но для промышленного региона приоритеты в сфере промышленности имеют особую важность, так как обуславливают вероятную будущую динамику финансовых ресур-

сов как регионального бюджета, так и хозяйствующих субъектов и граждан, а следовательно, общий финансовый статус территории.

Следовательно, процесс бюджетного планирования в промышленном регионе в большей степени чем в регионах, имеющих иную спецификацию экономики, зависит от предварительно разработанной и согласованной стратегии социально-экономического развития, конкретно от зафиксированных в ней ключевых приоритетов развития промышленности. Принципиально обеспечить не только разработку региональной стратегии развития (роль которой в бюджетном процессе очевидна), но и достижение преемственности и последовательности в выборе целей развития промышленного комплекса в конкретном регионе.

В условиях развития программных принципов формирования региональных бюджетов бюджетное планирование в промышленном регионе предполагает разработку одной или нескольких государственных программ (а также программ иных видов и уровней), направленных на достижение установленных целей развития промышленного сектора. Фактически в процессе разработки таких программ определяется в том числе сумма плановых расходов регионального бюджета, которая будет выделена на развитие промышленного сектора. В процессе разработки и реализации программ необходимо обеспечивать согласование программ, направленных на развитие промышленности, с программами в сфере энергетики, транспорта, экологии и т.п. для достижения максимальной эффективности использования бюджетных средств на основе мультипликативного эффекта. Проектирование государственных программ субъекта Федерации, как было сказано выше, должно строиться с учетом государственной промышленной политики, которая находит отражение в государственных программах РФ, предусматривающих выделение субсидий региональным бюджетам на решение проблем, существующих в промышленности, на достижение принципиально важных для государства в целом приоритетов. Отметим, что для достижения соответствующих целей в развитии промышленности в субъектах РФ именно программно-целевой метод планирования в формате государственных программ и концепции «программного бюджета» является наиболее эффективным инструментом соотношения желаемых целей развития и объемов бюджетных расходов.

Особенностью бюджетного планирования расходов в промышленном регионе (в том числе пла-

нирования в программном формате) также, безусловно, является высокая стоимость тех мероприятий, которые необходимо включить в расходную часть бюджета для достижения установленных целей развития промышленного сектора. Как правило, бюджеты субъектов Федерации не обладают достаточными ресурсами, чтобы на стадии планирования предусмотреть все необходимые затраты для решения актуальных проблем региональной промышленности («финансовые возможности регионального бюджета не могут обеспечивать действительно значительные вливания в те или иные сферы экономики» [8, с. 55]). В расходы региональных бюджетов, определяемые на стадии бюджетного планирования (особенно в условиях кризиса), в первую очередь, включается плановый объем затрат, связанный с необходимостью финансового обеспечения социально ориентированных потребностей, при этом промышленный сектор не получает адекватную существующим вызовам финансовую поддержку. В этой связи отбор региональных экономических приоритетов в промышленном субъекте Федерации приобретает особую значимость.

В качестве направления, которое традиционно рассматривается как приоритетное для промышленного региона и находит свое отражение в процессе бюджетного планирования на региональном уровне, необходимо отметить государственную поддержку монопрофильных территорий региона (монопрофильных муниципальных образований). Документы, направленные на развитие монопрофильных территорий, разработаны в соответствующих субъектах Федерации и используются для формирования государственных программ регионов, а следовательно, для планирования расходов региональных бюджетов. Различные варианты (направления) развития монопрофильных территорий (которые систематизированы, в частности, в [9]) имеют различную стоимость для регионального бюджета. Поэтому их включение в соответствующие программы и использование для стоимостной оценки расходов регионального бюджета должно быть максимально обоснованным с точки зрения необходимости и финансовых возможностей субъекта Федерации.

С учетом возможности получения федеральных субсидий в рамках реализуемой на уровне государства политики по «модернизации экономики моногородов» [10, с. 99] в расходную часть регионального бюджета, кроме расходов, осуществляемых за счет собственных доходов, включаются

расходы, финансируемые за счет межбюджетных трансфертов. Спецификой планирования этих расходов является то, что субъект Федерации не может самостоятельно изменять целевое назначение поступающих средств, а также влиять на объемы субсидий, предусмотренные на федеральном уровне. Кроме того, следует отметить, что как планирование доходов регионального бюджета в части федеральных субсидий, так и планирование расходов в части затрат, финансируемых за счет федеральных субсидий, зависит от сроков согласований соответствующих решений, принимаемых на уровне государства (это касается не только трансфертов на реализацию государственной политики модернизации экономики моногородов).

В процессе бюджетного планирования в промышленных регионах необходимо учитывать имеющиеся соглашения между органами государственной власти и крупнейшими налогоплательщиками, в соответствии с которыми последние осуществляют финансирование различных проектов в интересах региона в рамках определенной части налоговых платежей в бюджет субъекта РФ. Эти соглашения оказывают влияние как на планирование доходов (оценка потерь бюджета), так и на планирование расходов (оценка экономии бюджетных средств). Возникновение подобных соглашений обусловлено не только финансовыми причинами, но и возможностью того или иного предприятия своими силами реализовать необходимый проект; но с точки зрения интересов регионального бюджета именно финансовые последствия принципиальны: необходимо обеспечить сбалансированность потерь доходов и сумм перспективной экономии средств (это предполагает проведение соответствующих экспертиз предлагаемых к реализации проектов).

Таким образом, бюджетное планирование в промышленном регионе характеризуется следующими особенностями:

- первоочередное внимание при планировании доходов регионального бюджета уделяется налоговым доходам, прежде всего, результатным налогам, связанным с деятельностью промышленных предприятий; в процессе планирования устанавливается взаимосвязь между параметрами развития региональной промышленности и вероятными объемами мобилизации доходов;

- в процессе бюджетного планирования (в части доходов) учитываются вероятные перспективные изменения по составу и структуре промышленных предприятий; для обеспечения достовер-

ности и обоснованности крайне важно верно спрогнозировать и отразить возможное ухудшение их финансового состояния, прежде всего, крупнейших предприятий – основных налогоплательщиков;

– специфика региональной экономики промышленного региона предопределяет наличие в доходной части бюджета федеральных субсидий, которые поступают в рамках государственных программ поддержки промышленности, в том числе крупнейших (градообразующих) предприятий (суммы субсидий впоследствии включаются в расходную часть регионального бюджета и направляются на реализацию соответствующих затрат в рамках разработанных программ);

– при планировании расходов регионального бюджета в качестве базовых установок используются избранные приоритеты развития регионального промышленного комплекса; в этой связи особое значение придается региональной стратегии социально-экономического развития;

– бюджетное планирование предполагает разработку государственных программ субъекта РФ, направленных на достижение в перспективе важных для региона результатов развития промышленности и экономики в целом; данные программы, по нашему мнению, должны быть согласованы с прочими программами (проектами), способными создать дополнительные возможности для улучшения показателей деятельности промышленных предприятий;

– в ходе бюджетного планирования в промышленном регионе выявляется финансовое обеспечение реализации программ развития монопрофильных территорий; преодоление кризисных тенденций в экономическом развитии таких муниципалитетов (и работающих в них предприятий) является условием долгосрочного развития соответствующих субъектов РФ.

Уральский государственный экономический университет

Истомина Н. А., доцент кафедры государственных и муниципальных финансов

E-mail: n_istomina_usue@mail.ru

Тел.: (343) 221-26-07

ЛИТЕРАТУРА

1. Голова И. М. Инновационно-технологическое развитие промышленных регионов в условиях социально-экономической нестабильности / И. М. Голова, А. Ф. Суховой // Экономика региона. – 2015. – № 1. – С. 131–144.
2. Анимациа Е. Г. Средний Урал на пути к новой / Е. Г. Анимациа, Я. П. Силин // Экономика региона. – 2013. – № 3. – С. 71–81.
3. Родионова И. А. Промышленное производство регионов России : структурные сдвиги / И. А. Родионова // Региональная экономика : теория и практика. – 2009. – № 21. – С. 2–11.
4. Сулейманов М. М. Роль налога на прибыль организаций в формировании доходной базы региональных бюджетов / М. М. Сулейманов, Р. М. Магомедова, А. М. Мирзаханова // Управленец. – 2015. – № 4. – С. 42–48.
5. Тишутина О. И. Региональные бюджеты : вопросы теории и практики / О. И. Тишутина, М. Н. Соломко. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2011. – 288 с.
6. Истомина Н. А. Типичные проблемы бюджетного планирования в субъекте Федерации : характеристика и последствия / Н. А. Истомина // Вестник Южно-Урал. гос. ун-та. Сер.: Экономика и менеджмент. – 2015. – Т. 9. – № 2. – С. 50–57.
7. Левина В. В. Оценка приоритетов региональной бюджетной политики / В. В. Левина // Финансы и кредит. – 2012. – № 30. – С. 10–17.
8. Истомина Н. А. Бюджет субъекта Федерации как инструмент регулирования развития экономики региона / Н. А. Истомина // Региональная экономика : теория и практика. – 2012. – № 40. – С. 54–58.
9. Пьянкова С. Г. Стратегическое планирование как основа институционального развития монопрофильной территории / С. Г. Пьянкова // Известия Урал. гос. экон. ун-та. – 2013. – № 3–4. – С. 29–38.
10. Новикова Н. В. Стратегические направления экономического развития моногородов региона (на примере Свердловской области) / Н. В. Новикова, А. В. Черей // Известия Урал. гос. экон. ун-та. – 2014. – № 5. – С. 95–103.

*Ural State University of Economics
Istomina N. A., Associate Professor of State and
Municipal Finance Department*

E-mail: n_istomina_usue@mail.ru

Tel.: (343) 221-26-07