

УДК 336.144

Истомина Наталья Александровна,

кандидат экономических наук, доцент,
кафедра Государственных и муниципальных финансов,
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
экономический университет»,
г. Екатеринбург, Российская Федерация

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВРЕМЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ИНСТРУМЕНТОВ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Аннотация:

В статье обоснована специфика применения инструментов бюджетного планирования в контексте перспектив бюджетной политики РФ. Доказано, что применение таких инструментов, как методики формирования бюджетов, государственные программы, бюджетные прогнозы и стратегии позволит достичь поставленных задач в бюджетной сфере.

Ключевые слова:

бюджетная политика, бюджетное планирование, бюджетная консолидация

В качестве основной задачи экономической политики государства в нашей стране выделено обеспечение сбалансированного развития страны и расширение потенциала российской экономики. Достижение указанной задачи будет осуществляться на фоне неустойчивости внутренних факторов и действия определенных внутренних ограничений для развития.

На этом фоне Министерством финансов РФ обозначен главный вектор бюджетной политики – масштабная бюджетная консолидация, пакет мер которой будет «преимущественно сосредоточен на оптимизации расходов и повышении их эффективности» [1]. В этом контексте обосновываются подходы приоритизации бюджетных расходов (министерствам и ведомствам – в рамках доведенных бюджетных ограничений - предоставляется значительная самостоятельность при отборе тех расходов, которые признаются приоритетными), а также направления совершенствования межбюджетных отношений. В сфере межбюджетных отношений бюджетная политика будет сосредоточена, прежде всего, на обеспечении «содействия сбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» [1].

Отметим, что бюджетная политика является одним из традиционных объектов интереса ученых-экономистов, при этом, как отмечает Ю.С. Долганова, не сформировано единое понятие бюджетной политики. Представляется возможным согласиться с предложенным Ю.С. Долгановой определением, в соответствии с которым бюджетную политику следует трактовать как «совокупность действий органов государственной власти в области управления бюджетным процессом» [2, с. 186]. В данном контексте логично утверждать, что бюджетное планирование как элемент бюджетного процесса встроено в систему мероприятий бюджетной политики.

Реализация задач бюджетной политики – как на уровне РФ, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований - будет построена на использовании всей совокупности инструментов бюджетной сферы и, в частности, инструментов бюджетного планирования. Исследование перспектив бюджетной политики через призму инструментов бюджетного планирования на уровне субъектов Российской Федерации позволило сформулировать следующие выводы:

Во-первых, методики формирования бюджетов субъектов являются главным инструментом, позволяющим воплотить в параметрах бюджета установленные решения в области бюджетной политики. Методика – собственно, достаточно технический документ – обеспечивает взаимосвязь между исходными экономическими данными, на которых базируется планирование доходов, между количественными показателями сети учреждений и организаций, финансируемых из регионального бюджета, и конкретными показателями доходов и расходов. В последние годы содержание региональных методик претерпевает значительные изменения, в частности, в соответствии с наличием методических рекомендаций федерального уровня к осуществлению тех или иных плановых (прогнозных) действий в сфере бюджетного планирования.

По нашему мнению, методики формирования бюджетов субъектов РФ требуют определенного совершенствования для того, чтобы обеспечить реализацию задачи сбалансированности бюджетов регионов на основе оптимизации расходов и повышения их эффективности. На сегодняшний день в методиках недостаточно прослеживается ориентация на установление равновесия между ресурсами и обязательствами; в частности, традиционное разделение методических подходов на методику прогнозирования доходов и методику планирования расходов (расходных обязательств), характерное для бюджетного планирования, не всегда сопровождается соответствующими методическими рекомендациями по балансировке бюджетов.

Во-вторых, наиболее серьезные решения в части оптимизации бюджетных расходов могут быть разработаны и обоснованы в процессе формирования государственных программ субъекта РФ (а также в процессе оценки эффективности реализации программ за предыдущий год в ходе составления проекта бюджета субъекта Федерации на очередной трехлетний период). Программный принцип формирования бюджетов изначально предполагает ориентацию включенных в программы расходов на конечный результат; максимизация доли программных расходов в бюджете предполагает, что практически весь бюджет должен становиться результатным.

Для обеспечения реализации задач бюджетной политики по каждой государственной программе субъекта РФ должна быть проведена серьезная аналитическая работа. Не секрет, что для сохранения «за собой» бюджетного финансирования ответственные за разработку конкретной программы ведомства делают всё возможное, чтобы закрепить за собой максимально возможный объем средств путем активного обоснования соответствующих расходных направлений внутри программы. Важным аспектом является внедрение реальной конкуренции между программами для того, чтобы в бюджете находили отражение действительно важные для региона потребности. Также важно развивать конкуренцию внутри программы между различными направлениями на основе обоснования необходимости выделения бюджетных средств. Это достаточно сложная работа, поскольку – если то или иное направление внутри программы, та или иная программа в конкурентной борьбе проигрывают – может привести к сокращению финансирования существующих направлений расходов в субъекте РФ, что неизбежно приведет к сокращению численности занятых специалистов, иным неоднозначным и положительным последствиям. В качестве одного из конкретных решений (при разработке бюджетной политики субъектов РФ) Е.Ц. Чимитдоржиева и В.В. Доржиева рассматривают «снижение затрат в системе управления за счет оптимизации расходных обязательств органов исполнительной власти» [3, с. 22].

В-третьих, при постановке задачи сбалансированности бюджетов и оптимизации расходов – на всех уровнях бюджетной системы, в том числе, на уровне субъекта РФ - повышается значимость долгосрочных бюджетных прогнозов как относительно нового для РФ инструмента бюджетного планирования. Очевидно, что сбалансировать любой бюджет в краткосрочной перспективе без тяжелых социальных и политических последствий не представляется возможным; а поста-

новка задачи по балансировке на долгосрочном горизонте планирования представляется более реалистичной.

При разработке бюджетных прогнозов крайне важно уделить особое внимание прогнозам параметров государственного долга субъекта РФ в связи с поставленной Правительством РФ задачи по сдерживанию наращивания объемов государственного долга. С одной стороны, государственный долг позволяет субъектам РФ финансировать большой объем расходов, повышать влияние органов власти субъектов РФ на социально-экономическую ситуацию в регионах. Это наиболее ярко проявляется не только в развитых субъектах РФ, но и в менее развитых регионах: достаточно сложно изыскать альтернативные источники финансовых ресурсов (кроме роста долговой нагрузки) в условиях «отсутствия естественных конкурентных преимуществ, нестабильности внешнеэкономической конъюнктуры и необходимости исполнять растущие социальные обязательства» [4, с. 98]. С другой стороны, государственный долг отвлекает значительные средства на его обслуживание, что в перспективе минимизирует финансовую свободу субъекта РФ. По этой причине при формировании бюджетных прогнозов и в связи с ними – бюджетов субъектов РФ на трехлетний период – проработка необходимости использования долговых инструментов и последовательное снижение долговой нагрузки является одним из краеугольных элементов бюджетного планирования.

В-четвертых, для выстраивания долгосрочной взаимосвязи между экономическими параметрами субъекта РФ, структурой учреждений, финансируемых из бюджета, общегосударственными и региональными задачами экономического и бюджетного направлений, целесообразно продолжать работу по созданию бюджетных стратегий. Если бюджетный прогноз – это система количественных бюджетных параметров, то бюджетная стратегия – это совокупность связанных стратегических решений в области бюджета во взаимосвязи с прогнозными параметрами доходов и расходов.

Сложность формулировки любых стратегических решений обусловлена тем, что относительная уверенность в отношении их финансового обеспечения на долгосрочном интервале невозможна – именно поэтому не ставится в принципе задача разработки долгосрочного бюджета (только бюджетного прогноза). С одной стороны, выработка стратегических ориентиров необходима для развития страны и ее регионов, с другой стороны – бюджетная обеспеченность таких решений построена, в основном, на разработке среднесрочных (трехлетних) бюджетов. Вместе с тем, развитие бюджетного прогнозирования должно оказать положительное воздействие на формирование бюд-

жетных стратегий и финансовое обоснование долгосрочных приоритетов развития. Так, Минфин РФ отмечает, что разработка бюджетного прогноза будет решать проблему неопределенности расходов на долгосрочную перспективу, что позволит «определить приоритеты в распределении бюджетных ассигнований, сформировать обеспеченные финансированием госпрограммы, создать стимулы для ответственных исполнителей по выявлению и использованию резервов для перераспределения расходов» [1].

Отметим, что рассмотренные аспекты использования инструментов бюджетного планирования для решения задач бюджетной политики на уровне субъекта РФ находятся в связи с более обширной задачей – «обеспечение роста бюджетного потенциала региона вследствие развития производительных сил и расширения налоговой базы региона» [5, с. 67]. Внешние вызовы и внутренние ограничения требуют качественных реформ в бюджетном планировании и бюджетном процессе.

Список используемых источников

1. Основные направления бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. // www.minfin.ru.
2. Долганова Ю.С. Теоретические положения бюджетной политики России. // Современная российская экономика: анализ, прогнозы, комментарии [монография]; [под общ. ред. Э.В. Пешиней]. – Екатеринбург: [Изд-во Урал. гос. экон. ун-та], 2014. – 254 с. - С. 181-191.
3. Чимитдоржиева Е.Ц, Доржиева В.В. Влияние мирового кризиса на бюджетную политику субъектов Российской Федерации. // Экономический журнал, 2009, Т.16, № 2. – С. 18-32.
4. Табах А.В., Андреева Д.А. Долговая политика и бюджетная политика Уральских регионов: особенности и перспективы. // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление, 2014, № 6. – С. 97-106.
5. Ткачева Т.Ю. Региональные особенности формирования бюджетного потенциала в современной бюджетно-налоговой политике. // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент, 2014, № 3. – С. 67-74.

Istomina Natalya,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Department of State and Municipal Finance,
Ural State University of Economics
Ekaterinburg, Russian Federation

THE PROSPECTS OF MODERN BUDGET POLICY IN THE SYSTEM OF TOOLS OF BUDGET PLANNING

Abstract:

In the article the specifics of the application of tools of budget planning in the context of the prospects of a budgetary policy of the Russian Federation are proved. Also it is proved that the use of such tools as the methods of forming of budgets, state programs, fiscal forecasts and strategies will be able to achieve objectives in the public sector.

Key words:

budget policy, budget planning, budget consolidation