**УДК 336.144.36**

**Лукасевич Татьяна Александровна** – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры финансов и кредита Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: tatianaal27@mail.ru*

**Цветова Галина Владимировна** – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры финансов и кредита Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: mgalin1008@mail.ru*

**Т.А. Лукасевич**
**T.A. Lukasevich**
**Г.В. Цветова**
**G.V. Tsvetova**

# Формирование долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации: вопросы методологии и практики

*В статье рассматривается подготовленный Министерством финансов РФ Проект Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г. Авторами обобщены теоретические представления, обосновывающие необходимость долгосрочного бюджетного прогнозирования, а также дана собственная оценка содержания Проекта Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г. Авторская оценка проекта Бюджетной стратегии представлена с учетом необходимости соблюдения обязательных принципов, определяющих базовые требования, которые должны соблюдаться при разработке долгосрочных прогнозов.*

# Formation of the long-term budgetary strategy of the Russian Federation: methodology and the practice questions

*In the article the Project of the Budget strategy of the Russian Federation prepared by the Ministry of Finance of the Russian Federation for the period till 2030 is considered. The authors generalized the theoretical representations proving the need of the long-term budgetary forecasting, and also the own evaluation of the contents of the Project of the Budget strategy of the Russian Federation for the period till 2030 is given. The author's evaluation of the project of the Budget strategy is presented taking into account the need of observance of the obligatory principles determining basic requirements which have to be observed when developing the long-term forecasts.*

***Ключевые слова:*** *долгосрочная бюджетная стратегия, прогноз социально-экономического развития, бюджеты бюджетной системы РФ, доходы и расходы бюджетов, бюджетная политика.*

***Keywords:*** *long-term budgetary strategy, forecast of social and economic development, budgets of the budgetary Russian Federation system, income and expenses of budgets, budgetary policy.*

Долгосрочная бюджетная стратегия отражает основные направления бюджетной политики, разрабатывается в целях финансового обеспечения достижения установленных долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития с учетом возможностей бюджетной системы. В соответствии со ст. 20 Проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», долгосрочная бюджетная стратегия – это документ, определяющий систему научно обоснованных представлений об обеспеченности бюджетной системы финансовыми ресурсами, интегрированная модель действий, предназначенных для достижения целей социально-экономического развития.

Обобщая разные подходы к определению стратегии, ее можно обозначить как искусство планирования, опирающееся на обоснованные и далеко идущие прогнозы. Стратегия – общий план работы, разработанный исходя из сложившейся ситуации на данном этапе развития, учитывая особенности внутренней и внешней среды и целей системы. Необходимым условием формирования научной стратегии является знание внутренних закономерностей развития объекта исследования. Под стратегией понимается долгосрочное качественно определенное направление развития, касающееся сферы, средств и форм деятельности системы, а также позиций в окружающей среде [1].

Можно условно определить основной вопрос, возникающий при разработке и использовании стратегии – «как; каким образом достичь запланированных результатов развития?». Цель заключена в повышении эффективности управления социально-экономическими процессами, выработке плана активного вмешательства в ход событий для достижения поставленных задач. Стратегия должна выступать инструментом обоснования и принятия управленческих решений, механизмом поддержания социальной устойчивости, позволить на основе сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок обосновать оптимальные пути развития бюджета и дать предложения по его укреплению [2].

Необходимость внедрения долгосрочного бюджетного планирования активно обсуждается в России в течение последних нескольких лет. Первые шаги в этом направлении были сделаны в 2008 году, когда был разработан Проект бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 г., а также приняты методические указания по долгосрочному планированию расходов бюджета, которые определяли общий подход к составлению

долгосрочных прогнозов бюджетных расходов. Основные характеристики бюджетной стратегии были сформулированы еще в Бюджетном послании Президента Российской Федерации "О бюджетной политике в 2008 – 2010 гг.": «… Бюджетная стратегия должна быть ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов» [3]. Бюджетное послание определило задачи, на которых следует сосредоточиться при формировании и реализации бюджетной стратегии.

В 2008 г. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Однако в данном документе отсутствовал раздел, посвященный вопросам финансового обеспечения достижения намеченных стратегических целей и решения поставленных задач. Аналогичная ситуация сложилась и с утвержденными Правительством РФ Стратегиями социально-экономического развития федеральных округов до 2020 г.

Мировой финансовый кризис 2009 – 2010 гг. отодвинул решение вопроса формирования долгосрочной бюджетной стратегии. При этом, задача перехода к долгосрочному бюджетному планированию не потеряла своей актуальности. Об это свидетельствует Бюджетное послание Президента РФ «О бюджетной политике на период 2013 – 2015 гг.». В этом послании было отмечено, что, наряду с внедрением программного бюджета, необходимо уделить внимание обоснованности механизмов реализации и ресурсного обеспечения государственных программ, их корреляции с долгосрочными целями социально-экономической политики государства. Инструментом такой корреляции должна являться Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г., определяющая основные черты бюджетной политики при различных вариантах развития российской и мировой экономики [4]. Кроме того, согласно Основным направлениям бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 гг., к основным целям бюджетной политики на 2013 г. относилась также разработка долгосрочной Бюджетной стратегии на период до 2030 г.

В конце 2013 г. Министерством финансов РФ был разработан Проект Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г. (далее – Проект Бюджетной стратегии). Проект Бюджетной стратегии основан на «консервативном» варианте долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. [5]. Данный вариант долгосрочного прогноза предусматривает более низкие темпы экономического роста, по сравнению с «инновационным» вариантом прогноза и, соответственно, меньший объем доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Проект Бюджетной стратегии состоит из десяти разделов:

- раздел 1 «Предпосылки формирования Бюджетной стратегии: российский и международный опыт реализации бюджетных реформ 2000-х гг.»;

- раздел 2 «Цели, задачи и принципы долгосрочной бюджетной политики»;

- раздел 3 «Условия формирования Бюджетной стратегии»;

- раздел 4 «Прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации»;

- раздел 5 «Основные подходы к формированию доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»;

- раздел 6 «Прогноз основных характеристик федерального бюджета»;

- раздел 7 «Оценка расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации»;

- раздел 8 «Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации»;

- раздел 9 «Прогноз основных параметров государственных внебюджетных фондов»;

- раздел 10 «Оценка и минимизация бюджетных рисков».

Экспертным сообществом (Экспертным советом при Правительстве РФ, экспертами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ), в целом, приветствуется появление подобного важного долгосрочного стратегического документа и разделяются предпосылки, положенные в его основу.

Вместе с тем, отмечается, что Проект Бюджетной стратегии не является рабочим инструментом, носит, в большей степени, декларативный характер. Как прогнозный документ, бюджетная стратегия должна формироваться на основе ряда обязательных принципов, определяющих базовые требования, которые должны соблюдаться при разработке прогнозов. К обязательным принципам формирования бюджетной стратегии относят **принципы многовариантности, верифицируемости, непрерывности, системности и согласованности.** Рассмотрим, каким образом названные принципы были соблюдены при разработке Проекта Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.

**Принцип многовариантности** означает определение альтернативы развития событий исходя из особенностей рабочей гипотезы или постановки цели, что позволяет учитывать различные варианты изменения факторов внутренней и внешней среды, определять взаимное влияние показателей.

Представленная Бюджетная стратегия построена на основе «консервативного» варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. Почему именно консервативный вариант развития выбран за основу разработки стратегии указывается общими фразами, что позволяет усомниться в необходимости принятия и действенности Долгосрочного прогноза социально-экономического развития.

Сопровождение – обязательное выдвижение гипотез, допущений, предпосылок проектов, своеобразное «легендирование» процесса – позволяет выработать и подтвердить оптимальность предлагаемых мер. Выбор рабочей гипотезы в основной части текста Проекта Долгосрочной бюджетной

стратегии не обоснован, альтернативные расчеты не представлены. Девять разделов стратегии отражают единственную точку зрения с учетом консервативного варианта развития.

Формат представления материалов Бюджетной стратегии различается, так, раздел 10 проекта «Оценка и минимизация бюджетных рисков» отражает возможное воздействие внешних бюджетных рисков на сбалансированность бюджетной системы Российской Федерации в рамках влияния цен на нефть. Для оценки возможного изменения прогноза основных параметров бюджетной системы рассмотрены три варианта снижения цен на нефть. Следует отметить, что стиль изложения 10 раздела проекта отличается от основного текста.

**Принцип верифицируемости** предполагает проверку достоверности, точности и обоснованности параметров бюджета.

Обоснования бюджетных параметров в проекте стратегии не приведены. Достоверность показателей стратегии должна учитывать наличие количественных и качественных прогнозных параметров, которые характеризуют направления бюджетной политики. Выделенные в проекте бюджетной стратегии задачи развития, закрепленные по каждому разделу, носят описательный характер, не привязаны к анализу ситуации и не отражают ожидаемых результатов.

**В основе принципа непрерывности** лежит необходимость корректировки параметров бюджета по мере необходимости при поступлении новых данных об объекте прогнозирования.

Принцип непрерывности должен предполагать наличие корректирующих (поправочных) коэффициентов или системы обновления данных (что также возможно при обеспечении принципа вариативности).

Обычно прогнозные документы включают не жесткие количественные показатели, а интервальные значения или степень приближения к ожидаемым показателям. Интервальные значения показателей стратегии позволили бы управлять процессом, принимать гибкие компромиссные решения при изменении исходных данных.

**Принцип системности** предусматривает согласованность всех прогнозируемых показателей и параметров бюджета.

На наш взгляд, имеет место нарушение принципа системности при разработке Проекта Бюджетной стратегии. Так, например, в разделе 2 Проекта Бюджетной стратегии определены задачи формирования и реализации бюджетной политики. В качестве одной из задач разработчики проекта называют необходимость «… реализации нового этапа развития межбюджетных отношений». При этом, ключевой проблемой обозначены расширение самостоятельности и ответственности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, необходимость повышения предсказуемости и прозрачности принципов и механизмов формирования и распределения межбюджетных трансфертов.

В разделе 4 Проекта Бюджетной стратегии «…Прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации» отмечается

ожидание сокращения доходов и расходов бюджетов бюджетной системы. При этом, закрепляется сокращение объемов межбюджетных трансфертов за счет повышения собственных доходов бюджетов бюджетной системы при условии укрепления финансовой самостоятельности бюджетов (предполагается увеличение доходов, формируемых за счет фонда оплаты труда и прибыли, что для региональных и местных бюджетов маловероятно). Одновременно отражена целесообразность концентрации доходов в федеральном бюджете для их последующего перераспределения в силу сохранения в средне- и частично в долгосрочной перспективе значительных различий в бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и высокой неравномерности размещения, и мобильности налоговых баз по основным налогам. Однако не рассмотрен ни механизм межбюджетного распределения, ни основания для распределения, ни приоритетные территории.

В разделе 8 Проекта Бюджетной стратегии «Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации» акцентируется внимание на необходимости усиления стимулов для развития собственного налогового потенциала территорий за счет закрепления на постоянной основе за региональными и местными бюджетами доходных источников и проведения ответственной бюджетной и налоговой политики. При этом, не обозначены формы и возможности их использования.

Вместе с тем, такие общие рекомендации и объяснения выбранных приоритетов вступают в определенное противоречие с положениями раздела 10 Проекта Бюджетной стратегии «Оценка и минимизация бюджетных рисков», где существенным назван риск роста несбалансированности бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации до 2018 г. и необходимости увеличения объемов межбюджетных трансфертов.

**Принцип согласованности** означает взаимную увязку документов различной природы и методов прогнозирования для использования преимуществ и обеспечения большей надежности результатов.

Для обеспечения согласованности параметров Бюджетной стратегии предполагается целесообразным определить взаимосвязь элементов и взаимозависимость бюджетных параметров разных прогнозных и плановых документов (основных направлений социально-экономического развития, концепций развития государства, отраслей и территорий, Бюджетной стратегии, стратегий социально-экономического развития государства, отраслей и территорий, прогнозов развития, направлений бюджетной и налоговой политики, государственных программ, инвестиционных программ, проектов бюджетов) в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах. Согласованность определяет систему обоснований перспектив социально-экономического развития, алгоритм социально-экономического планирования прогнозирования, обоснования бюджетных параметров.

В целом, нами поддерживается появление подобного стратегического документа. В качестве конкретных предложений высказывается следующее:

1. Формирование Проекта Бюджетной стратегии объективно происходило без учета изменений, произошедших 16 марта 2014 г.

(проведение референдума в Автономной Республике Крым и г. Севастополе).

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21.03.2014 г. №6- ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», в нашей стране увеличивается число субъектов РФ. С 01 января 2015 г. два новых субъекта будут полноценно интегрированы в бюджетную систему, что, несомненно, следует учитывать при корректировке всех десяти разделов Бюджетной стратегии. Это изменение повлечет за собой необходимость дополнительных корректировок расчетов:

- раздела 3 «Условия формирования Бюджетной стратегии»: прогноз основных демографических показателей;

- раздела 4 «Прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации»: прогноз бюджетов бюджетной системы РФ, основные параметры бюджетной системы РФ, изменение расходов и доходов бюджетов бюджетной системы РФ в 2013 – 2030 гг. и приложения к нему;

- раздела 5 «Основные подходы к формированию доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»: доходы бюджетов бюджетной системы РФ;

- раздела 6 **«**Прогноз основных характеристик федерального бюджета»: основные характеристики федерального бюджета, темпы роста доходов и расходов федерального бюджета;

- раздела 7 «Оценка расходов на реализацию государственных программ Российской Федерации»: дополнительные расходы; оценка расходов бюджета на реализацию госпрограмм, бюджетные ассигнования на реализацию указов Президента РФ от 07.05.2012 г.;

- раздела 8 «Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации»: основные параметры консолидированных бюджетов субъектов РФ, динамика и структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

- раздела 9 **«**Прогноз основных параметров государственных внебюджетных фондов»: основные параметры бюджета Пенсионного фонда РФ, фондов обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования в 2013 – 2030 гг. в % к ВВП.

2. Раздел 1 «Предпосылки формирования Бюджетной стратегии: российский и международный опыт реализации бюджетных реформ 2000-х гг.» было бы целесообразно дополнить информацией о состоянии фондов финансовых резервов (Резервного фонда РФ, Фонда национального благосостояния), в частности о динамике размеров этих фондов в период 2008 – 2012 гг.

3. В разделе 2 **«**Цели, задачи и принципы долгосрочной бюджетной политики», помимо представленной в проекте информации, необходимо определить организационные, правовые и иные механизмы реализации Бюджетной стратегии **(**организация, мониторинг и контроль, инструменты реализации).

4. В раздел 3 «Условия формирования Бюджетной стратегии» целесообразно включить анализ прямого и опосредованного влияния неблагоприятных тенденций (событий) в мировой экономике, которые могут негативно повлиять на показатели социально-экономического развития и бюджетную систему РФ.

5. В разделе 4 «**Прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации» и разделе 8 «Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации»** содержится информация о достаточно стабильных показателях доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. При этом, одновременно представлены данные, характеризующие существенное сокращение параметров Пенсионного фонда РФ. В этом нами видится определенное противоречие, поскольку на формирование доходов бюджетов субъектов РФ существенное влияние оказывает размер фонда заработной платы, от которого зависят также и поступления в Пенсионный фонд РФ. В связи с этим, параметры консолидированных бюджетов субъектов РФ в долгосрочной перспективе представляются слишком оптимистичными.

6. В разделе 10 «Оценка и минимизация бюджетных рисков», помимо перечисленных внутренних рисков (демографические, инвестиционные, кредитные), необходимо учитывать также:

- риски, обусловленные сохранением террористической угрозы и приводящие к увеличению расходов бюджета на обеспечение безопасности;
- риски возникновения масштабных стихийных бедствий (это особенно характерно для регионов Дальневосточного федерального округа);
- риски введения внешнеэкономических санкций в отношении России.

Формирование Бюджетной стратегии на государственном уровне с учетом названных предложений и ее последовательная реализация создают предпосылки для создания необходимых условий, обеспечивающих высокие и устойчивые темпы экономического роста, социального развития и политическую стабильность в стране.

***Литература и источники:***


*1. Лукасевич, Т. А. Бюджетное планирование и прогнозирование : учебное пособие / Т. А. Лукасевич. – Хабаровск : Изд-во ДВАГС, 2006. – 178 с.*

*2. Лукасевич, Т. А. Планирование развития общественного транспорта в муниципальном образовании (на примере г. Хабаровска) : дис. … канд. экон. наук / Татьяна Александровна Лукасевич. – Хабаровск, 2007. – 166 с.*

*3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 09.03.2007 "О бюджетной политике в 2008 – 2010 гг." // Финансы. – 2007. – № 4. – С. 3 – 9.*

*4. Бюджетное послание Президента РФ «О бюджетной политике на период 2013 – 2015 гг.» / Финансы. – 2012. – № 7. – С. 3 – 9.*

*5. Пояснительная записка к прогнозу долгосрочного социально-*

*экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа : http: // www. base.garant.ru (дата обращения : 01.03.2014).*