

ТИПИЧНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ: ХАРАКТЕРИСТИКА И ПОСЛЕДСТВИЯ

Н.А. Истомина

Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург

Бюджетное планирование является важным видом деятельности органов государственной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления в бюджетной сфере. В процессе бюджетного планирования определяются количественные параметры вероятных объемов доходных поступлений в бюджеты, а также стоимостные характеристики затрат на выполнение установленных задач и функций.

Бюджетное планирование характеризуется определенными проблемами, которые носят как субъективный, так и объективный характер. Специфика бюджетного планирования определяется, в частности, уровнем бюджетной системы. По этой причине научный интерес представляет изучение проблем бюджетного планирования на различных уровнях бюджетной системы, в частности, в отношении бюджетов субъектов РФ (региональных бюджетов).

Целью исследования является выделение наиболее существенных проблем бюджетного планирования в субъекте РФ, описание вероятных последствий проявления и формулировка рекомендаций по решению. Результатами исследования являются представленные в статье авторские выводы в отношении типичных проблем бюджетного планирования в субъекте Федерации: автором предложена собственная трактовка десяти ключевых проблем, возникновение которых связано как с действием объективных факторов и условий, так и с субъективными факторами, формирующимися на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и оказывающими воздействие на бюджетное планирование в субъекте РФ.

Результаты исследования могут быть использованы при разработке концептуальных и программных документов в области бюджетной политики и бюджетного планирования в субъектах РФ, а также при корректировке общегосударственных решений, связанных с различными аспектами функционирования бюджетной системы и межбюджетных отношений.

Ключевые слова: бюджет, доходы, расходы, регион, органы власти, планирование, прогнозирование, законодательство, стратегия.

Устойчивое социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации может быть обеспечено, в частности, за счет финансовых ресурсов, сконцентрированных в региональных бюджетах. В этой связи повышается важность бюджетного планирования как процесса, обеспечивающего оценку объемов доходов региональных бюджетов и расчет необходимых ассигнований на обеспечение исполнения расходных обязательств субъектов Федерации.

Бюджетное планирование на региональном уровне базируется на общегосударственных правовых нормах, а также на законах и нормативных актах субъектов РФ. В процессе планирования используются соответствующие методики расчета доходов и бюджетных ассигнований. В каждом регионе бюджетное планирование характеризуется определенной спецификой, обусловленной социально-экономическими, политическими, природно-климатическими, институциональными факторами, проявляющимися в разной степени в разных субъектах РФ. Вместе с тем, для процесса бюджетного планирования на региональном уровне характерны достаточно типичные проблемы, многие из которых наблюдаются с 90-х годов XX века, тогда как некоторые возникли относительно недавно, но оказывают значительное влияние и снижают качество планирования.

Четкое понимание актуальных для бюджетно-

го планирования в регионах проблем позволит более грамотно пройти сложный период в развитии бюджетной системы РФ в целом и бюджетов регионов – в частности. Специфика региональных бюджетов 2014–2015 годов позволяет использовать в отношении них понятие «бюджеты выживания» («budgets of survival» [1]), которое на фоне «разбалансировки государственных финансов под воздействием последствий мирового финансового кризиса» [2, с. 45] подчеркивает сложности внутренней структуры доходов и расходов бюджетов субъектов РФ, а также бюджетного процесса в целом.

Исследование общегосударственных тенденций и региональных особенностей бюджетного планирования позволяет выделить основные проблемы бюджетного планирования на уровне субъектов Российской Федерации.

Во-первых, отсутствие регламентации многих аспектов и вопросов бюджетного планирования в федеральных законах и иных правовых актах, частное внесение в них изменений.

Несмотря на самостоятельность субъектов РФ в рамках бюджетной системы РФ, существует достаточно острая потребность в четкой регламентации понятий, требований, процедур и иных элементов бюджетного планирования в общегосударственных правовых актах. Отсутствие такой регламентации обуславливает функционирование

бюджетного планирования в регионах в условиях правовой неопределенности и невозможности соотнести собственные усилия региональных органов и институтов по развитию бюджетного планирования и позицию федеральных органов власти по этому вопросу.

В последние годы были внесены изменения в Бюджетный Кодекс РФ, вследствие чего были определены многие важные правовые положения в области бюджетного планирования: установлено требование о формировании региональных бюджетов на три года, зафиксирована необходимость разработки долгосрочных бюджетных прогнозов, определены положения, характеризующие государственные программы субъектов РФ (ранее – долгосрочные целевые программы субъектов РФ). Однако для полноценного развития бюджетного планирования в регионах с учетом задач, поставленных Президентом РФ и Правительством РФ (особенно в ситуации кризисных явлений в экономике) совершенствование правовой базы бюджетной деятельности на федеральном уровне должно быть продолжено. В частности, для целей перехода к программной структуре бюджетов в Бюджетном Кодексе необходимо введение норм, регламентирующих программную классификацию расходов, которая «должна стать доминирующей бюджетной классификацией, если правительство намерено повышать эффективность расходов на основе программного бюджета» [3].

В целом отметим, что Бюджетный кодекс (который является по терминологии, применяемой в некоторых публикациях, «законом бюджетной системы» или «budget system law» [4, с. 121], должен являться доминантой бюджетной реформы, регламентировать все вводимые в практику подходы и новации, не допускать двойного толкования одних и тех же аспектов бюджетных отношений (в том числе в области бюджетного планирования). Для грамотной реализации стоящих перед страной задач реформирования бюджетной системы, бюджетного планирования также важно обеспечивать предсказуемость и обоснованность при принятии соответствующих решений [5, с. 58].

Во-вторых, необходимость внедрения в практику планирования определенных общегосударственными концептуальными документами и решениями принципиальных новаций (без достаточно объективной оценки готовности конкретного региона к работе в новых условиях).

Реформирование бюджетного планирования в РФ (внедрение программных принципов, результатного бюджетирования, многолетнего планирования и пр.) находится в активной стадии с 2004 года. Несмотря на положительные итоги реформирования, достигнутые регионами за 10 лет, можно констатировать, что внедрение новых принципов бюджетного планирования в разных регионах РФ идет с разной скоростью, в ряде случаев многие

существенные новации внедряются без должной подготовки.

Наиболее ярко это проявляется в процессе планирования государственных программ (ранее – долгосрочных программ, целевых программ субъектов РФ) в рамках введенного требования (обязательной рекомендации) о переходе на программный принцип формирования региональных бюджетов. Во многих регионах не сформированы полноценные методики проектирования целей, результатов, индикаторов программ; не ведется полноценная оценка эффективности, присутствуют иные проблемы.

Безусловно, важно обратить внимание на то, что в целом реализация программного подхода к формированию бюджетов в нашей стране уже на начальной стадии столкнулась с серьезными сложностями, которые по аналогии с федеральным бюджетом проявились и на уровне бюджетов субъектов РФ. В дополнение к перечисленным аспектам можно обратить внимание на то, что «для целого ряда программных мероприятий бюджетных средств не хватает или они вообще не запланированы» [6].

Также можно отметить, что внедрение многолетнего бюджетного планирования в соответствии с решениями федеральных органов власти (не только среднесрочного планирования в формате трехлетних бюджетов, но и долгосрочного планирования) не базируется на действительно работающих практиках оценки доходов и расходов бюджетов на период, превышающий год; это приводит к низкой практической ценности многолетних бюджетных документов. В условиях быстрых изменений в экономике, нестабильности законодательства, характерных для современного этапа развития бюджетной системы РФ, сложно рассчитывать на подготовку полноценного среднесрочного бюджета или бюджетного прогноза.

Обратим внимание на то, что решению данной проблемы и связанных с ней сопутствующих недостатков может способствовать изучение международного опыта программного бюджетирования, который уже к шестидесятым годам XX века характеризовался несколькими периодами эволюции (которые рассмотрены, в частности, в работе [7]). Кроме того, при реализации решений в области реформы бюджетного планирования «наряду с основополагающими аспектами управления «по результатам» ... необходимо учитывать региональные исторические, экономические, социальные и административные особенности публично-правового образования» [8, с. 160]).

В-третьих, сложность обоснованного и достоверного расчета плановых объемов доходов региональных бюджетов в условиях нестабильности национальной и региональной экономики (это вызывает существенные отклонения фактических показателей доходов региональных бюджетов).

тов от плана, утвержденного законом о бюджете субъекта РФ).

Безусловно, в процессе планирования крайне затруднительно получить плановые значения доходов и расходов, которые будут полностью соответствовать факту исполнения. Однако степень отклонения фактических показателей региональных бюджетов от первоначально утвержденного плана в последние годы существенно возросла (этому есть объективная причина: экономика РФ находится в фазе кризиса). В течение года принимается несколько законов субъектов РФ о внесении изменений в первоначальные бюджетные показатели; последний раз это может быть сделано даже в четвертом квартале текущего года. Как отмечает А.И. Поварова, «низкое качество прогнозов основных бюджетных параметров, несовершенство межбюджетной политики нарушают ритмичность исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации» [9, с. 24].

В этой ситуации ценность, важность бюджетного планирования испытывают проверку на прочность. Действительно, настолько ли важно прилагать усилия к процедурам бюджетного планирования в ходе очередного бюджетного процесса, если изначально предполагается, что бюджет будет изменен (об этом достаточно честно заявляют в отношении даже федерального бюджета представители государственных органов РФ)?

В-четвертых, недостаточный опыт прогнозирования потребности в государственных услугах по различным видам услуг (прежде всего, в социальной сфере), что создает трудности в проектировании плановых обоснований объемов бюджетных ассигнований.

Переход в процессе планирования бюджетных ассигнований на планирование, основанное на объемах государственных и муниципальных услуг и определении нормативной стоимости единицы услуги, обозначило необходимость прогнозирования потребности в объемах услуг. Эта работа призвана повысить обоснованность плановых расчетов, соотнести потребность населения в определенных услугах и финансовые возможности бюджетов (ведь, фактически, в процессе бюджетирования финансовые ресурсы трансформируются в определенные цели граждан – human purposes [10]).

Вместе с тем, традиционной практикой планирования ранее являлось планирование на основе индексации расходов по конкретному учреждению, без учета потребности в услугах этого учреждения. По этой причине в регионах отсутствует соответствующая методическая база, не отработаны приемы прогнозирования потребности по конкретной услуге. В статье С.Г. Хабаева отмечается, что в настоящее время можно говорить о «слабой методологической проработанности ... способов долгосрочного прогнозирования расходов бюджет-

та» [11], что, несомненно, относится и к прогнозированию объемов потребностей в государственных (муниципальных) услугах.

Работа по решению проблем в этом направлении ведется; от ее успеха зависит успех продолжающейся реформы бюджетного планирования (переход к результатным принципам).

В-пятых, недостаточный уровень взаимодействия между органами государственной власти регионов и подразделениями федеральных структур в субъектах Федерации, сложность получения необходимых данных в процессе составления проектов бюджетов.

Многими исследователями, в частности, О.В. Кузнецовой [12], подчеркивается сложность достижения задачи эффективного взаимодействия между федеральным центром и субъектами Федерации, причем не только в контексте бюджетного планирования, особенно в периоды экономических кризисов. В связи с бюджетным планированием указанная проблема, в основном, касается взаимодействия между региональными финансовыми органами и подразделениями Федеральной налоговой службы России. Региональные финансовые органы несут ответственность за результаты планирования доходов бюджетов субъектов РФ; Управления ФНС России также оценивают плановые объемы налогов, которые могут быть мобилизованы с территории субъекта РФ в бюджеты всех уровней (но при этом ответственность за планирование доходов конкретного бюджета на подразделения ФНС России не возложена). При этом не всегда необходимые плановые расчеты налоговых органов предоставляются ими в региональные финансовые органы с необходимыми пояснениями по методике и технологиям расчетов.

Совершенствование взаимодействия между региональными институтами (прежде всего, финансовыми органами) и подразделениями федеральных структур важно в целях повышения обоснованности и достоверности плановых расчетов различных показателей региональных бюджетов, обеспечения полного выполнения органами власти субъектов РФ возложенных на них функций

В-шестых, частые изменения в структуре региональных органов исполнительной власти в целом, а также во внутренней структуре регионального финансового органа; изменения могут быть обусловлены сменой руководства субъектов РФ или иными причинами.

Развитие бюджетного планирования на основе преемственности и последовательности – наиболее предпочтительный вариант, при котором можно адаптироваться практически к любым изменениям и новациям. Сложности в бюджетном планировании на региональном уровне возникают вследствие частых преобразований как в целом системы органов исполнительной власти субъекта РФ (таких, как ликвидация, создание, слияние министер-

ство и ведомств, перераспределение функций между ними), так и структуры регионального финансового органа.

Признавая необходимость проведения подобных трансформаций, необходимо обратить внимание на такие задачи, как сохранение кадрового потенциала министерств и ведомств, задействованных в процессе бюджетного планирования, проведение различных обучающих семинаров и курсов повышения квалификации, совместных встреч представителей преобразованных государственных органов и специалистов финансового органа. В этих условиях проведенные преобразования в институтах власти позволят сохранить опыт и положительные результаты, достигнутые в ходе осуществления различных процедур бюджетного планирования.

Подчеркнем, что правительство субъектов РФ (regional government) как совокупность институтов, ответственных за принятие решений («responsible for authoritative decision making») [13, с. 8] должно обеспечить реализацию ответственных действий в процессе бюджетного планирования, которое позволит наиболее эффективно использовать ограниченные ресурсы регионального бюджета. Это тем более требует сохранения преемственности кадрового потенциала региональных институтов (органов) власти.

***В-седьмых**, различный уровень развития бюджетного планирования в муниципальных образованиях региона, неоднородный кадровый состав и опыт профессиональной деятельности специалистов администраций муниципальных образований.*

Взаимодействие региональных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления в процессе планирования регионального и местных бюджетов является традиционной практикой. Муниципалитеты представляют в региональные институты различные исходные данные, запросы, обоснования по поводу предоставления субсидий, выражают мнение по поводу замены части дотаций дополнительными нормативами по НДС и т. п. В свою очередь, региональные органы власти адресуют муниципалитетам различные запросы, обращают к ним те или иные требования, организуют согласительные комиссии и пр.

Поскольку практически все действия должны быть выполнены с соблюдением установленных сроков, крайне важным условием успешного взаимодействия региональных и муниципальных субъектов является высокий профессиональный уровень специалистов местных администраций. Желательно также, чтобы во всех муниципальных образованиях региона уровень развития бюджетного планирования был однородным, чтобы обращения и запросы региональных органов выполнялись в установленные сроки и с нужной степенью детализации, обоснования.

Однако в регионах РФ сложно рассчитывать

на однородный кадровый состав местных администраций, уровень развития бюджетного планирования также не является одинаковым. Особенно сложная ситуация может быть характерна для отдаленных, сельских территорий, как правило, дотационно зависимых от регионального бюджета. В таких муниципалитетах сложнее идут реформы, им непросто реагировать на возрастающие требования к качеству, содержанию, срокам реализации тех или иных процедур бюджетного планирования. Более высоким является степень развития бюджетного планирования и кадровый уровень специалистов местных администраций в крупных городах.

***В-восьмых**, дисбаланс интересов региональных финансовых органов (органов исполнительной власти в целом) и хозяйствующих субъектов, деятельность которых обеспечивает поступления налоговых доходов в бюджет региона (т.к. показатели по различным аспектам этой деятельности являются информационной базой для бюджетного планирования).*

Любой бюджет, в том числе бюджет субъекта Федерации, концентрирует денежные потоки, в том числе от сбора налогов («collection of taxes» [14]), следовательно, финансовая деятельность субъектов экономики определяет объем доходной части бюджета. Современные методики оптимизации налоговых поступлений, применяемые предприятиями и организациями, приводят к снижению объемов поступлений налогов в региональные бюджеты, либо к недостаточным темпам роста доходов. Таким образом, возникает проблема, при которой в процессе планирования налоговых доходов регионального бюджета, основанном на официальной информации о текущем и прогнозном финансовом положении хозяйствующих субъектов (прежде всего, крупных плательщиков), возникают плановые показатели поступлений по налогам, которые не будут реально достижимы на практике.

Отметим, что данная проблема проявляется не только в отношении региональных бюджетов, но и в отношении федерального бюджета, так как еще с начала 90-х годов XX века, как отмечают и зарубежные исследователи, «revenues from major taxes are shared between the regions and the center» [15] («доходы от большинства налогов и сборов распределяются между регионами и центром»).

Интересы хозяйствующих субъектов, связанные с уменьшением налоговой нагрузки, безусловно, не являются нарушением каких-либо стандартов и требований, но они не позволяют в бюджетном планировании доходов регионального бюджета рассчитывать на получение обоснованных значений по соответствующим налогам. При этом сам процесс планирования не будет вызывать никаких вопросов; вопросы возникают к реалистичности плановых показателей.

Решение проблемы дисбаланса интересов будет способствовать повышению качества бюджетного планирования в регионе. В дополнение к необходимости объективного учета текущего состояния и перспектив развития хозяйствующих субъектов региона (в процессе бюджетного планирования), отметим, что «формирование финансовой базы /бюджета/ обязано базироваться на научном прогнозе налогового потенциала, основанном на экономических реалиях, объективных экономических законах и принципах налогового федерализма» [16, с. 3].

***В-девятых,** необходимость сочетания текущих потребностей и стратегических интересов региона в ходе обоснования плановых расходов (бюджетных ассигнований); заметные отклонения как в одну, так и в другую сторону могут нанести существенный ущерб состоянию экономики и социальной сферы региона в настоящее время и в перспективе.*

В процессе бюджетного планирования ведется обоснование объемов финансовых затрат, необходимых как для обеспечения текущего функционирования региональных органов власти, управления, учреждений, организаций, так и для финансирования реализации крупных проектов и программ. В большинстве ситуаций практически невозможно сделать однозначный выбор между этими двумя аспектами (сферами) приложения финансовых ресурсов регионального бюджета. В работах зарубежных исследователей, в частности [17], подчеркивается, что бюджетирование может быть описано как искусство («budgeting may be described as the art of living within an economic constraint»), в бюджете завершается процесс принятия решений («the process of decision making that results in a budget»); таким образом, в каждой конкретной ситуации проблема выбора должна решаться максимально взвешенно, с учетом различных по времени последствий принятия того или иного решения, а также при условии четкого обоснования необходимых затрат.

Принятие решения о долгосрочных приоритетах, а также степени учета текущих потребностей социальной, дорожной сферы, сферы ЖКХ должно предшествовать непосредственным действиям по обоснованию плановых объемов бюджетных ассигнований. Действительно, многие решения принимаются с учетом политических обстоятельств, собственного понимания перспектив развития региона, которое формируется различными государственными институтами, руководством субъекта РФ и т. п., т. е. под воздействием факторов, которые должны быть определены до начала бюджетных расчетов.

Выбор в пользу того или иного направления или характера расходов может быть сделан и в процессе обоснования бюджетных ассигнований на уровне взаимодействия финансового органа и

главных распорядителей средств региональных бюджетов. Это допустимо в случае наличия необходимых методик обоснования бюджетных ассигнований, соответствия тех или иных принимаемых решений срокам составления проекта бюджета, взаимном учете интересов сторон, баланса между объемом финансовых ресурсов и плановыми объемами бюджетных ассигнований.

***В-десятых,** объективные ограничения для формирования региональных бюджетных прогнозов, которые становятся обязательными элементами бюджетного планирования в рамках развития стратегического планирования в РФ.*

Неопределенность экономических параметров развития региональной экономики на фоне экономического кризиса в масштабе страны, отсутствие практики прогнозирования доходов и расходов бюджетов на длительные периоды времени, отсутствие стабильности в бюджетном законодательстве каждого региона и страны в целом – вот только те немногие объективные ограничения, которые, вероятнее всего, приведут к недостаточной практической ценности бюджетных прогнозов, которые должны быть разработаны субъектами РФ.

Постепенное накопление информационной базы, адаптация методов экономического планирования и прогнозирования к потребностям бюджетной системы позволят подготовить основу для построения долгосрочных бюджетных прогнозов. Некоторый опыт уже накоплен регионами в процессе составления государственных программ субъектов РФ на срок до семи лет. Определение совокупности стратегических региональных приоритетов и оценка их влияния, прежде всего, на расходы бюджетов субъектов Федерации (как элементы долгосрочного бюджетного прогнозирования) представляются более реалистичной задачей, чем оценка возможностей региональных бюджетов в части доходов (особенно на фоне продолжающейся отрицательной динамики экономических показателей).

Решение данной проблемы связано с обеспечением реализации принципа самостоятельности субъектов РФ. В условиях кризисов исследователями отмечается снижение или даже отсутствие самостоятельности региональных бюджетов [18, с. 60], хотя именно самостоятельность позволяет учитывать специфические особенности региональной экономики, социальной сферы, иные факторы в рамках развития долгосрочного бюджетного прогнозирования.

***Резюме.** Рассмотренные типичные проблемы бюджетного планирования в субъекте Федерации, исходя из своего названия, являются и еще будут в течение значительного времени являться актуальными характеристиками процессов проектирования объемов доходов и расходов (бюджетных ассигнований) региональных бюджетов. Многие из представленных проблем характерны и для бюд-*

жетного планирования на федеральном уровне; практически все проблемы проявляются на муниципальном уровне. Следовательно, предпринимать усилия по решению типичных проблем рационально одновременно с разработкой соответствующих изменений или новых правовых актов на уровне государства; работа должна вестись в постоянном диалоге между финансовыми органами региона, иными государственными институтами регионального уровня, подразделениями федеральных органов в субъектах РФ, а также с органами местного самоуправления.

Независимо от того, какой из двух подходов к концепции планирования бюджетов применяется в конкретном регионе – «доходно-ориентированный или расходно-ориентированный [19, с. 1268–1269] – представленные в статье проблемы бюджетного планирования затрудняют формирование качественных и достоверных бюджетов, снижают ценность прогностических оценок финансовых ресурсов в регионах. От того, насколько успешной будет работа по преодолению типичных проблем бюджетного планирования, зависит не только его функционирование в стандартном формате, но и в новых форматах (программный бюджет, бюджетная стратегия, долгосрочный бюджетный прогноз и пр.), определенных современными вызовами экономической ситуации и задачами перспективного социально-экономического развития российских регионов. Решение рассмотренных проблем будет способствовать также и достижению более глобальных задач, в частности, бюджетной устойчивости [20], регионального бюджета, при которой обеспечивается возможность своевременного и полного исполнения расходных обязательств публично-правового образования в условиях динамично развивающейся внешней среды, в том числе негативного характера, в рамках краткосрочного, текущего (годового), среднесрочного периодов.

Статья подготовлена по результатам выполнения научно-исследовательской работы № 3089 в рамках базовой части государственного задания в сфере научной деятельности (задание 2014/238; 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).

Литература

1. Shalyov A. *Budgets of survivals for the Russian regions in 2015*. – <http://barentsoobserver.com/en/opinion/2014/11/budgets-survivals-russian-regions-2015-26-11> (дата обращения 10 мая 2015).
2. Поварова, А.И. Региональные бюджеты: пути стабилизации / А.И. Поварова // *Проблемы развития территории*. – 2013. – Вып. 6 (68). – С. 45–56.
3. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения / М.П. Афанасьев, Б.И. Алехин, А.И. Кравченко, П.Г. Крадинов // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. – 2010. – № 3. – С. 5–18.
4. Diamond J. *The New Russian Budget System: A Critical Assessment and Future Reform Agenda*. – <http://www.oecd.org/russia/43505933.pdf> (дата обращения 10 мая 2015).
5. Сулейманов, М.М. К вопросу о реформировании межбюджетных отношений / М.М. Сулейманов // *Финансы и кредит*. – 2013. – № 18. – С. 52–60.
6. Шап, Н.Н. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России / Н.Н. Шап, А.И. Бородин, А.А. Татыев // *Terra Economicus*. – 2013. – Т. 11, № 4. – С. 145–152.
7. Hagen John. *Program budgeting*. – <http://www.cse.ucla.edu/products/reports/R007.pdf> (дата обращения 10 мая 2015).
8. Соломко, М.Н. Анализ оперативного управления средствами регионального бюджета / М.Н. Соломко // *Аудит и финансовый анализ*. – 2012. – № 4. – С. 160–165.
9. Поварова, А.И. Региональные бюджеты – 2014: проблемы формирования и реализации / А.И. Поварова // *Проблемы развития территории*. – 2013. – Вып. 1 (75). – С. 45–56.
10. Wildavsky, Aaron B. *Budgeting as a Political Process* / Aaron B. Wildavsky. – <http://www.encyclopedia.com/topic/budget.aspx#1-1G2:3045000146-full> (дата обращения 10 мая 2015).
11. Хабаев, С.Г. Развитие долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации / С.Г. Хабаев // *Бюджет*. – 2013, июнь. – С. 52–55.
12. Кузнецова, О.В. Региональные бюджеты и межбюджетные отношения в условиях кризиса / О.В. Кузнецова // *Региональные исследования*. – 2010. – № 2 (28). – С. 32–41.
13. Hooghe, L. *The Rise of Regional Authority. A comparative study of 42 democracies (1950–2006)* / L. Hooghe, G. Marks, Arjan H. Schakel. – <http://library.aom.edu.mn/ebooks/The%20Rise%20of%20Regional%20Authority.pdf> (дата обращения 10 мая 2015).
14. *Comparing Budget and Accounting Measures of the Federal Government's Fiscal Condition by the Congressional Budget Office*. – <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43412063.pdf> (дата обращения 10 мая 2015).
15. Solanko, L. *Regional budgets and intergovernmental transfers in Russian North and Northwest regions* / L. Solanko // *Bank of Finland, Institute for*

Economies in Transition. BOFIT Online. – 1999. № 6. – www.suomenpankki.fi/pdf/92869.pdf (дата обращения 10 мая 2015).

16. Алиев, Б.Х. Налоговый потенциал региона: проблемы и перспективы роста / Б.Х. Алиев, М.М. Сулейманов, Р.А. Кадиева // *Финансы и кредит.* – 2011. – № 4. – С. 2–7.

17. Arthur Smithies. *Government Budgeting.* – <http://www.encyclopedia.com/topic/budget.aspx#1-1G2:3045000146-full> (дата обращения 10 мая 2015).

18. Леонов, В.В. Региональные бюджеты в бюджетной системе Российской Федерации / В.В.

Леонов // *Сибирская финансовая школа.* – 2009. – № 6. – С. 57–60.

19. Хансаева, Р.Б. Теоретические аспекты формирования бюджетных расходов в регионе. // *Фундаментальные исследования.* – 2014. – № 12. – С. 1267–1269.

20. Леонов, С.Н. Текущая бюджетная устойчивость субъектов РФ: уточнение понятия и методов оценки / С.Н. Леонов, М.Н. Соломко // *Известия Иркутской государственной экономической академии (Электронный журнал),* 2011, № 6. – <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=14009> (дата обращения 10 мая 2015).

Истомина Наталья Александровна. Кандидат экономических наук, доцент, Уральский государственный экономический университет (г. Екатеринбург), n_istomina_usue@mail.ru.

Поступила в редакцию 9 мая 2015 г.

TYPICAL PROBLEMS OF BUDGETARY PLANNING IN THE CONSTITUENT ENTITY OF THE FEDERATION: CHARACTERISTICS AND CONSEQUENCES

N.A. Istomina

Urals State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation

The budgetary planning is an important type of activity of the Russian government, constituent entities of the Russian Federation and local government bodies in the budgetary sphere. In the process of budgetary planning the quantitative variables of probable volume of budget revenue, as well as performance of costs on execution of fixed tasks and functions are determined.

The budgetary planning is characterized by particular problems, which have subjective and objective nature. The specificity of budgetary planning is specified particularly by the level of budgetary system. For this reason the study on problems of budgetary planning at multiple levels of the budgetary system, in particular, in relation to budgets of Russian constituent entities (regional budgets) is of scientific interest.

The research objective is to single out the most significant problems of budgetary planning in the Russian constituent entity, describe probable consequences and form recommendations for a decision. The research results are presented in the paper conclusions regarding typical problems of budgetary planning in the constituent entity of the Federation: the author propose an own interpretation of ten key problems, which appearance is related both with the action of objective factors and conditions, and subjective factors, formed at the federal, regional and municipal levels and which effect the budgetary planning in the constituent entity of the Russian Federation.

The research results can be used when developing conceptual and program documents in the field of budgetary policy and budgetary planning in the constituent entities of the Russian Federation, as well as when correcting national decisions, associated with different aspects of functioning the budgetary system and inter-governmental relations.

Keywords: budget, revenue, costs, region, authorities, planning, forecasting, legislation, strategy.

References

1. Shalyov A. *Budgets of survivals for the Russian regions in 2015.* Available at: <http://barentsobserver.com/en/opinion/2014/11/budgets-survivals-russian-regions-2015-26-11> (accessed 10.05.2015).

2. Povarova A.I. [Regional budgets: stabilization ways]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory development], 2013, iss. 6 (68), pp. 45–56. (in Russ.)

3. Afanas'ev M.P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. [Program budget: aim, classification and principles of development]. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal* [Research financial institute. Financial journal], 2010, no. 3, pp. 5–18. (in Russ.)
4. Diamond J. *The New Russian Budget System: A Critical Assessment and Future Reform Agenda*. Available at: <http://www.oecd.org/russia/43505933.pdf> (accessed 10.05.2015).
5. Suleymanov M.M. [On reformation of intergovernmental relations]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 2013, no. 18, pp. 52–60. (in Russ.)
6. Shash N.N., Borodin A.I., Tatuev A.A. [Problems of switching to program budget: new calls of the budgetary policy of Russia]. *Terra Economicus* [Terra Economicus], 2013, vol. 11, no. 4, pp. 145–152. (in Russ.)
7. Hagen John. *Program budgeting*. Available at: <http://www.cse.ucla.edu/products/reports/R007.pdf> (accessed 10.05.2015).
8. Solomko M.N. [Analysis of operational management by means of regional budget]. *Audit i finansovyy analiz* [Audit and financial analysis], 2012, no. 4, pp. 160–165. (in Russ.)
9. Povarova A.I. [Regional budgets – 2014: problems of formation and realization]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory development], 2013, iss. 1 (75), pp. 45–56. (in Russ.)
10. Wildavsky Aaron B. *Budgeting as a Political Process*. Available at: <http://www.encyclopedia.com/topic/budget.aspx#1-1G2:3045000146-full> (accessed 10.05.2015).
11. Khabaev S.G. [Development of long-term budgetary planning in the Russian Federation]. *Byudzheth* [Budget], 2013, June, pp. 52–55. (in Russ.)
12. Kuznetsova O.V. [Regional budgets and intergovernmental relations in the context of crisis]. *Regional'nye issledovaniya* [Regional studies], 2010, no. 2 (28), pp. 32–41. (in Russ.)
13. Hooghe L, Marks G., Schakel Arjan H. *The Rise of Regional Authority. A comparative study of 42 democracies (1950–2006)*. Available at: <http://library.aom.edu.mn/ebooks/The%20Rise%20of%20Regional%20Authority.pdf> (accessed 10.05.2015).
14. *Comparing Budget and Accounting Measures of the Federal Government's Fiscal Condition by the Congressional Budget Office*. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43412063.pdf> (accessed 10.05.2015).
15. Solanko L. Regional budgets and intergovernmental transfers in Russian North and Northwest regions. *Bank of Finland, Institute for Economies in Transition. BOFIT Online*, 1999, no. 6. Available at: www.suomenpankki.fi/pdf/92869.pdf (accessed 10.05.2015).
16. Aliev B.Kh., Suleymanov M.M., Kadieva R.A. [Taxable capacity of the region: problems and growth prospects]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 2011, no. 4, pp. 2–7. (in Russ.)
17. Arthur Smithies. *Government Budgeting*. Available at: <http://www.encyclopedia.com/topic/budget.aspx#1-1G2:3045000146-full> (accessed 10 мая 2015).
18. Leonov V.V. [Regional budgets in the budgetary system of the Russian Federation]. *Sibirskaya finansovaya shkola* [Siberian financial school], 2009, no. 6, pp. 57–60. (in Russ.)
19. Khapsaeva R.B. [Theoretical aspect of formation of budgetary expenditures in the region]. *Fundamental'nye issledovaniya* [Fundamental studies], 2014, no. 12, pp. 1267–1269. (in Russ.)
20. Leonov S.N., Solomko M.N. [Current budgetary sustainability of constituent entities of the Russian Federation: accurate definition of notion and evaluation methods]. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Elektronnyy zhurnal)* [Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Electronic journal)], 2011, no. 6. Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=14009> (accessed 10 мая 2015). (in Russ.)

Istomina Natalia Aleksandrovna. Candidate of Science (Economics), associate professor, Urals State University of Economics (Yekaterinburg), n_istomina_usue@mail.ru

Received 9 May 2015

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Истомина, Н.А. Типичные проблемы бюджетного планирования в субъекте Федерации: характеристика и последствия / Н.А. Истомина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2015. – Т. 9, № 2. – С. 50–57.

REFERENCE TO ARTICLE

Istomina N.A. Typical Problems of Budgetary Planning in the Constituent Entity of the Federation: Characteristics and Consequences. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Economics and Management*, 2015, vol. 9, no. 2, pp. 50–57. (in Russ.)