БЮДЖЕТНЫЙ ПРОГНОЗ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СТРУКТУРЕ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Лапыгин Ю. Н.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59А, lapygin.y@gmail.com

Тулинова Д. В.

аспирант кафедры менеджмента Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59А, daria.viatka@gmail.com

УДК 336.14:352
ББК 65.261.783

Цель. Построить схему формирования бюджетного прогноза как документа стратегического планирования в его ориентации на стратегию и иные документы стратегического планирования.

Методы. В основе методики лежит системный и комплексный подходы в части определения процедур прогноза и учета связей между результатами анализа факторов бюджетного прогноза, доходами муниципального бюджета с одной стороны и такими документами стратегического планирования как стратегия, прогноз социально-экономического развития и муниципальная программа, с другой стороны. В качестве инструментов построения бюджетного прогноза выделен метод построения сценариев, метод экспертных оценок, нормативный и балансовый методы построения бюджетного прогноза.

Результаты. Построена схема формирования бюджетного прогноза как документа стратегического планирования, содержание которого определяется не только доходами налоговых и неналоговых поступлений в рамках построенных сценариев и оценок рисков реализации бюджета, но и целевой ориентацией стратегии развития муниципального образования и содержанием плана мероприятий по реализации стратегии, а также содержанием прогноза социально-экономического развития, что позволяет определить наполнение муниципальной программы финансовыми ресурсами.

Научная новизна. Отличительная особенность разработанной процедуры построения бюджетного прогноза заключается в его ориентации на целевое и содержательное начало таких документов стратегического планирования как стратегия развития муниципального образования, план мероприятий по реализации стратегии и прогноз социально-экономического развития муниципального образования. Кроме того, предложен механизм отражения в доходной части бюджета результатов анализа факторов внешней и внутренней среды, выполненный в отношении бюджетного процесса муниципального образования. Причем бюджетный прогноз определяет ассигнования как на программные, так и не программные направления развития муниципального образования.

Ключевые слова: прогноз, бюджет, развитие, стратегия, муниципальное образование, процедуры построения.

BUDGETARY FORECAST OF THE MUNICIPAL FORMATION IN THE STRUCTURE OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS

Lapygin Yu. N.

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Management, Vladimir Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 600017, Russia, Vladimir, Gorky str., 59A, lapygin.y@gmail.com

Soboleva O. N.

graduate student of the of the Department of Management, Vladimir Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 600017, Russia, Vladimir, Gorky str., 59A, oisia-soboleva@bk.ru

Purpose. Construct a scheme for forming a budget forecast as a strategic planning document in its orientation to strategy and other strategic planning documents.

Methods. The methodology is based on a systematic and integrated approach to determining the forecast procedures and taking into account the links between the results of the analysis of budgetary forecast factors, the revenues of the municipal budget on the one hand, and such strategic planning documents as strategy, socio-economic development forecast and municipal program, on the other hand. As a tool for constructing a budget forecast, a method for constructing scenarios, a method of expert assessments, normative and balance methods for constructing a budget forecast was singled out.

Results. The scheme of forming the budget forecast as a strategic planning document is developed, the content of which is determined not only by the income of tax and non-tax revenues within the framework of the constructed scenarios and assessments of the risks of budget implementation, but also by the targeted orientation of the development strategy of the municipality and the content of the action plan for implementing the strategy, social and economic development, which allows to determine the filling of the municipal program with financial resources.

Scientific novelty. A distinctive feature of the developed procedure for constructing a budget forecast is its orientation to the targeted and meaningful start of such strategic planning documents as a strategy for the development of the municipal formation, a plan of measures for the implementation of the strategy and a forecast of the social and economic development of the municipality. In addition, a mechanism for reflecting the results of an analysis of external and internal factors in the budget revenue of the municipality has been proposed in the revenue side of the budget. Moreover, the budget forecast determines allocations for both programmatic and non-program areas for the development of the municipality.

Key words: forecast, budget, development, strategy, municipal formation, construction procedures.

Отсутствие строгих рекомендаций по формированию бюджетного прогноза в процессе подготовки к реализации стратегий развития муниципальных образований, а также большое разнообразие содержаний прогноза как документа стратегического планирования свидетельствуют о целесообразности в рассмотрении факторов, которые следует учесть при разработке прогноза, и потребности в разработке процедур формирования самого бюджетного прогноза.

Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и содержит как минимум предложения о направлениях развития бюджета, предполагаемые бюджетные показатели, доходы и расходы бюджета, основанные на оценке состояния текущего бюджета и результатах разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования [1], а также содержит показатели финансовой обеспеченности программ, разработанных в рамках стратегии развития муниципального образования.

В структуре муниципальных финансов, как замечают исследователи [2], можно выделить четыре основные источника финансирования: местные налоги, сборы и платежи, финансовые отчисления и займы. Среди других источников финансирования фигурируют: штрафы и неустойки, специальные доходы от муниципальных предприятий, процентные начисления на муниципальные депозиты и прибыль от реализации муниципальных товаров и продажи муниципальной собственности. И те, и другие источники финансирования следует отнести к собственным доходам муниципальных образований.

Прогноз формируется каждые 3 года на 6 и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования и содержит описание подходов к построению бюджетной политики.

Содержание бюджетного прогноза зависит не только от качества прогноза социально-экономического развития муниципального образования, но и от изменчивой рыночной ситуации, состояния денежного обращения в стране и регионе, а также от точности методов прогнозирования [3], к которым следует отнести методы математического моделирования, индексный и нормативный метод, а также метод экспертных оценок и балансовый метод.

Наряду с закрепленными за местными бюджетами на постоянной основе доходами от местных налогов и сборов, к числу собственных доходов муниципальных образований могут быть отнесены отчисления от федеральных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы и доходы, возможность поступления которых определяется решениями органов государственной власти субъектов Федерации (средства финансовой помощи и отчисления от региональных налогов и сборов) [4, с. 85].

Неналоговые доходы (межбюджетные трансферты) представляют собой дотации, субсидии и субвенции, а среди местных налогов, которые в размере 100 % зачисляются в бюджет муниципального образования

© Лапыгин Ю. Н., Тупинова Д. В., 2018

относятся только налог на имущество физических лиц и земельный налог.

В соответствии со ст. 62 Бюджетного кодекса РФ неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет [5] налога на доходы с физических лиц; налогов на товары, работы и услуги; единого налога на вмененный доход; государственная пошлина и целого ряда иных доходов:

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной;
- доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями;
- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности;
- платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности;
- платы по соглашениям об установлении сервитута [6];
- административные платежи и сборы;
- штрафные санкции и возмещение ущерба [3].

Дополнительными источниками пополнения местного бюджета могут выступать кредиты банков и размещение муниципальных ценных бумаг.

Важными инструментами пополнения местного бюджета могут выступать процедуры управления финансовыми потоками:

- дифференциация ставок арендной платы за землю, нежилые помещения и другое имущество в зависимости от местоположения, инфраструктурной обеспеченности, вида деятельности;
- собираемость налогов;
- мониторинг финансового положения муниципального образования и прогнозирование на его основе финансовых потоков;
- снижение относительных издержек функционирования административного аппарата;
- оценка эффективности использования имущества и собственности муниципального образования [7];
- реализация таких форм управления имуществом как трастовое доверительное управление, вклады в уставные капиталы акционерных обществ, выпуск акций под конкретный проект, лизинг [4].

При формировании бюджетного прогноза используются два подхода построения вариантов развития бюджетных отношений и самой бюджетной политики: генетический и нормативно-целевой.

Генетический подход предусматривает при формирование бюджета идти от настоящего к будущему на основе выявления факторов. Влияющих на перспективу и выстраивания причинно-следственных связей.

Нормативно-целевой построен на определении цели и приоритетов движения к цели по нормативам, а также на определении возможных событий и мер по достижению ожидаемых результатов.

На практике каждое муниципальное образование, руководствуясь нормативными документами, самостоятельно принимает решение о структуре и содержании такого документа стратегического планирования как бюджетный прогноз.

Например, бюджетный прогноз такого муниципального образования как г. Мурманск, включает такое содержание:

- Общие положения.
- Основные итоги бюджетного развития города Мурманска, условия формирования бюджетного прогноза в текущем периоде.
- Основные сценарные условия, направления развития налоговой, бюджетной и долговой политики и их основные показатели.
- Основные характеристики бюджета города Мурманска с учетом выбранного сценария в долгосрочном периоде.
- Цели и задачи реализации долговой, налоговой и бюджетной политики в долгосрочном периоде.
- Риски реализации бюджетного прогноза и меры их профилактики.
- Предельные объемы бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ города Мурманска, на период их действий, а также прогноз расходов бюджета города Мурманска на осуществление непрограммных направлений деятельности.

Как следует из приведенного содержания, после описания нормативных документов в разделе общие положения, дается анализа достигнутых результатов, а затем следуют сценарии бюджетной политики. В которых приводятся соответствующие показатели.

В бюджетном прогнозе устанавливаются цели и задачи бюджетной политики, определяются риски реализации прогноза и бюджетные ассигнования на программные и непрограммные направления развития муниципального образования. Программы традиционно носят функциональный характер (развитие образования, здравоохранения, социальная поддержка, развитие культуры, физической культуры и спорта, управления имуществом, жилищно-коммунальным хозяйством, обеспечения безопасности проживания и охрана окружающей среды, управление муниципальными финансами, развитие самоуправления



Рис. 1. **Схема формирования бюджетного прогноза**

и гражданского общества, развитие транспортной системы, развитие конкурентной экономики, градостроительная политика). Непрограммные мероприятия не расшифрованы и идут одной строкой.

В прогнозе отражаются доходы и расходы бюджета и определяется процент дефицита (профицита) на срок реализации стратегии в разрезе этапов.

Структура процедур построения бюджетного прогноза представлена на рис. 1.

Результаты анализа факторов внешней и внутренней среды, полученные на момент формирования бюджетного прогноза (анализ выполняется под углом зрения целей стратегического развития муниципального образования), представляет собой классический SWOT-анализ в отношении бюджетного процесса.

План мероприятий по реализации стратегии и муниципальная программа рассматривается по углом зрения доходов, необходимых для финансирования мероприятий, проектов и программ.

Доходы бюджета должно быть направлены на обеспечение основных характеристик разработанной стратегии развития муниципального образования:

- Цели развития, целевые показатели.
- Задачи и приоритеты.
- Направления развития и ожидаемые результаты.

Приведенные характеристики свидетельствуют о том, что для прогноза бюджета в большей степени приемлем нормативно-целевой подход к построению бюджетной политики и бюджетного прогноза.

При распределении финансовых ресурсов во внимание принимаются показатели, полученные в результате разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования.

В качестве инструментов построения бюджетного прогноза для муниципального образования в большей степени подойдут методы экспертных оценок в сочетании с нормативным и балансовым методом. Построение сценариев, ориентированных на достижение стратегически значимых целей и приоритетов, с учетом влияния внешних и внутренних факторов наполнения бюджета, позволяет оценить риски каждого из них и принять оптимальное решение о строении бюджетного прогноза.

Таким образом, бюджетный прогноз формируется в последнюю очередь в числе документов стратегического планирования и отражает не только отдельные элементы стратегии, но и основной вариант прогноза социально-экономического развития муниципального образования, а также наполняет финансовым содержанием муниципальную программу и план мероприятий по реализации стратегии.

Литература:

1. Светуньков И. С., Светуньков С. Г. Методы социально-экономического прогнозирования. Учебник и практикум. Модели и методы. М.: Юрайт, 2016. 448 с.
2. Милюкин А. Н. Структура и оценка налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального образования // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. 2017. Том 2. № 8. С. 359–364.
3. Куцури Г. Н. Управление неналоговыми доходами муниципального образования // Управление экономическими системами. 2012. № 2. [электронный ресурс]. // URL: http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1017-2012-02-09-10-43-43 (дата обращения 13.11.2017).
4. Сумская Т. В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики/ под ред. С. А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. 212 с.
5. Мосенков Р. А. Структура доходов местного бюджета как фактор финансовой устойчивости муниципального образования // Новая наука: проблемы и перспективы. 2016. № 6-1 (85). С. 169–171.
6. Найденова Т. А. Неналоговые доходы бюджетов муниципальных образований как фактор повышения устойчивости местных бюджетов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016.№ 10-1. С. 206–211.
7. Культиков Н. В. Формирование доходов бюджета муниципального образования в современных условиях // Вестник научных конференций. 2017. № 4-3. С. 77–78.
8. Лапыгин Ю. Н., Крылов В. Е., Чернявский А. П. Экономическое прогнозирование. М.: Эксмо, 2009. 256 с.

References:

1. Svetunkov I. S., Svetunkov S. G. Methods of socio-economic forecasting. Textbook and workshop. Models and methods. M.: Yurayt, 2016. 448 p.
2. Milyukin A. N. Structure and evaluation of tax and non-tax revenues of the budget of the municipality // Scientific and Practical Electronic Journal of the Alley of Science. 2017. Volume 2. № 8. P. 359–364.
3. Kutsuri G. N. Management of non-tax revenues of the municipal formation // Management of economic systems. 2012. № 2. [e-resource]. // URL: http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1017-2012-02-09-10-43-43 (date of reference 13.11.2017).
4. Sumskaya T. V. Local self-government: the evolution of budgetary policy / ed. S. A. Suspitsyn. Novosibirsk: IEEPP SB RAS, 2016. 212 p.
5. Mosenkov R. A. The structure of local budget revenues as a factor of financial stability of the municipal formation // New Science: Problems and Perspectives. 2016. № 6-1 (85). P. 169–171.
6. Naydenova T. A. Non-tax revenues of budgets of municipalities as a factor to increase the stability of local budgets // Actual problems of the humanities and natural sciences. 2016. № 10-1. P. 206–211.
7. Kultikov N. V. Formation of revenues of the budget of the municipal formation in modern conditions // Bulletin of scientific conferences. 2017. № 4-3. P. 77–78.
8. Lapygin Yu. N., Krylov V. Ye., Chernyavsky A. P. Economic forecasting. Moscow: Eksmo, 2009. 256 p.