

Интернет-журнал «Наукovedение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>

Том 9, №4 (2017) <http://naukovedenie.ru/vol9-4.php>

URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/73EVN417.pdf>

Статья опубликована 27.08.2017

Ссылка для цитирования этой статьи:

Ложечко А.С. Теоретические особенности управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 9, №4 (2017) <http://naukovedenie.ru/PDF/73EVN417.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 336.1

Ложечко Александр Сергеевич

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Россия, Москва¹
Аспирант, ассистент Департамента общественных финансов
E-mail: ASLozhechko@fa.ru

Теоретические особенности управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности

Аннотация. В данной статье приведены результаты исследования особенностей управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности. Кроме того, в статье установлена взаимосвязь между выводами по указанному вопросу, сделанными на более ранних этапах исследования. Были установлены ключевые особенности объекта и предмета анализируемого вида управления. Исходя из авторского понимания механизма влияния экономической неопределенности, были выделены особенности функциональных элементов управления: финансового прогнозирования и планирования, оперативного управления финансами и финансового контроля. Была установлена необходимость учета при прогнозировании и планировании бюджетных доходов специальным образом сгруппированных направлений воздействия экономической неопределенности, определено место экономических бюджетных рисков в управлении и осуществлена их классификация. Также анализ особенностей оперативного управления доходами региональных бюджетов указал на необходимость осуществления финансового мониторинга влияния экономической неопределенности, для чего были определены критерии отбора показателей для количественной оценки факторов экономической неопределенности. Кроме того, была обоснована необходимость использования показателя доходного потенциала бюджета субъекта Российской Федерации в рамках финансового контроля. В заключении статьи были сформулированы методологические подходы к эффективной и ответственной бюджетной политике в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации (в условиях экономической неопределенности), приведен авторский метод MFC-анализа, позволяющий учитывать при прогнозировании и планировании бюджетных доходов влияние факторов экономической неопределенности и сделаны выводы о направлении дальнейших исследований в проблемной области.

¹ 125993, Российская Федерация, (ГСП-3), г. Москва, Ленинградский просп., 49

Ключевые слова: доходы бюджета; экономическая неопределенность; управление; финансы; бюджет; ответственная бюджетная политика; прогнозирование; планирование; оперативное управление; контроль

Актуальность темы, ее разработанность и методология исследования

В текущих социально-экономических условиях рост доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет существенного изменения элементов налоговой системы не представляется возможным, на первый план выходит проблема более эффективного использования имеющихся возможностей, развития отдельных элементов системы управления, что на текущий момент является одним из наиболее актуальных направлений исследований в данной области: от проблемы повышения деловой активности, поиска инновационных путей развития [1] и определения факторов, обуславливающих собираемость налоговых и неналоговых доходов [5] до решения проблемы поиска так называемых «длинный денег» [13] и расширение бюджетных полномочий региональных органов государственной власти [7].

Очевидно, что управление доходами бюджетов субъектов в условиях экономической неопределенности представляет собой некоторую часть управления доходами региональных бюджетов в целом, обладающую теоретическими и методологическими особенностями.

В рамках проведения исследования были использованы методы анализа и синтеза, эмпирического исследования при сборе и анализе данных, сравнительного и статистического исследования. Были исследованы точки зрения по проблемному вопросу российских и зарубежных ученых, проведен анализ зарубежных подходов к управлению доходами региональных бюджетов в условиях высокого влияния экономической неопределенности (особое внимание было уделено анализу данных по ряду стран Восточной Европы в начале 1990-х годов, периоду фискальной консолидации стран Европы в 2009-2013 годах и опыту ряда штатов США), что позволило, на основе выделенных особенностей управления доходами региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности, сформулировать методологические подходы к эффективному и ответственному управлению.

Особенности управления доходами региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности

Согласно авторскому подходу², экономическая неопределенность – это характеристика изменчивости экономической системы, та степень, в которой экономические субъекты не способны, в силу отсутствия у них необходимой информации, оценить возможность влияния на их управленческие решения совокупности факторов различного рода.

Неопределенность – неотъемлемая характеристика экономической среды, в которой действуют абсолютно все экономические субъекты, включая государство. Источником неопределенности является отсутствие информации, необходимой для качественной и полной оценки явлений, процессов, последствий управленческих решений.

² Подробнее – см. Ложечко А.С. К вопросу о влиянии факторов экономической неопределенности на формирование доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации / А. С. Ложечко // Вестник науки и образования. – 2015. – № 7 (9) – сентябрь 2015 г. – С. 55-60 / Ложечко А.С. Теоретические основы принятия управленческих решений органами государственной власти в условиях экономической неопределенности в аспекте управления доходами бюджетов / А. С. Ложечко // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 11-2 (64-2). – С. 128-134.

В соответствии с подходом к управлению в условиях экономической неопределенности, изложенным в приведенных выше статьях, необходимо выделить особенности объекта управления.

В наиболее общем понимании, объектом управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации являются, очевидно, бюджетные доходы. Однако учет воздействия экономической неопределенности диктует необходимость расширить объект управления, включив в него и экономические отношения физических и юридических лиц, которые, с одной стороны, выступают как источники финансовых ресурсов органов государственной власти (субъектов анализируемого вида управления), а, с другой стороны, порождают неопределенность экономической среды.

В таком случае, по нашему мнению, следует говорить о разной степени влияния экономической неопределенности на различные доходы региональных бюджетов, что и обуславливает особенность объекта управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации: деления его на три составные части – три типа доходов региональных бюджетов.

Первый тип доходов составляют собой все безвозмездные поступления, величина и динамика которых не подвержена прямому влиянию экономической неопределенности. Изменение объемов поступающих в региональный бюджет доходов первого типа, в таком случае, становится исключительно регулирующей мерой, которая направлена на выравнивание выпадающих (в контексте темы данной статьи) из-за воздействия экономической неопределенности прочих доходов.

Второй тип доходов составляют доходы от деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также от деятельности ограниченного круга юридических и физических лиц (подавляющего большинства государственных учреждений и государственных унитарных предприятий, особо крупных организаций – налогоплательщиков, которые можно отнести к «планирующей системе» Дж. К. Гэлбрейта и коммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность не на конкурентной основе). По нашему мнению, доходы данного типа будут поступать в бюджеты субъектов Российской Федерации при любом состоянии экономической среды в определенной пропорции от предельно возможного объема.

Третий тип доходов бюджетов субъектов Российской Федерации составляют бюджетные доходы, величина и динамика которых в существенной степени, напрямую зависит от влияния экономической неопределенности. Требуются значительные меры реагирования со стороны органов государственной власти и высокоэффективное администрирование бюджетных доходов, чтобы привлечь их в соответствующие бюджеты в максимально возможном объеме. К данному типу доходов следует отнести бюджетные доходы, поступающие от организаций, относящихся к «планирующей системе», но не имеющих ресурсной привязки или достаточной экономической власти в соответствующем субъекте Российской Федерации. Кроме того, сюда следует отнести бюджетные доходы, поступающие от всех прочих организаций, а также от физических лиц.

Выделенная особенность объекта управления доходами бюджетов субъектов, обусловленная влиянием экономической неопределенности, указывает в свою очередь на наличие особенности предмета данного вида управления.

Предмет управления доходами региональных бюджетов в исследуемом аспекте заключается в снижении степени воздействия экономической неопределенности на соответствующие доходы. При этом, по нашему мнению, принципы, на основании которых осуществляется такое управление, должны быть различны.

Очевидно, что экономическая неопределенность не оказывает существенного воздействия на доходы первого типа – безвозмездные поступления – в силу того, что они формируются в подавляющей своей величине за пределами данного региона и выступают регулирующей мерой, направленной на восполнение выпадающих из-за воздействия экономической неопределенности доходов второго и третьего типа.

При этом, управление доходами второго типа должно осуществляться на основе принципа адресности, который заключается в защите от воздействия экономической неопределенности конкретных источников финансовых ресурсов органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Управление доходами бюджетов субъектов Российской Федерации третьего типа должно основываться на принципе поточности, который заключается в защите от воздействия экономической неопределенности источников финансовых ресурсов органов государственной власти, сгруппированных по определенному признаку.

Наличие особенностей объекта и предмета управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности указывает на наличие особенностей функциональных элементов данного вида управления – финансового прогнозирования и планирования, оперативного управления финансами и финансового контроля.

Так, особенности прогнозирования и планирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации основываются на принципиальной непредсказуемости изменений уровня экономической неопределенности. Данное условие диктует необходимость включения в количественные прогнозы доходов региональных бюджетов качественную составляющую, учитывающую степень и характер влияния не экономической неопределенности в целом, а отдельных направлений ее воздействия на экономику – факторов экономической неопределенности.

Факторы экономической неопределенности – порожденные недостатком информации об экономической системе источники рисков, обуславливающие снижение точности оценки последствий управленческих решений.

Факторы экономической неопределенности характеризуют собой часть неопределенности, позволяют выделить из множества векторов ее воздействия на экономику определенный их набор и, увязав полученное направление влияния с конкретным финансово-экономическим показателем, имеющим количественное выражение, оценить такое воздействие.

В целях дальнейшего анализа, сгруппируем данные факторы по ряду ключевых признаков (см. таблицу 1), важнейших для осуществления финансового прогнозирования и планирования в исследуемом аспекте.

Таблица 1

**Группировка факторов экономической неопределенности
в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации**

Группировочный признак	Виды факторов экономической неопределенности
По источнику возникновения	Внутренние (источник – экономика субъекта Российской Федерации)
	Внешние (источник – экономика Российской Федерации и международная экономика)
По характеру воздействия на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации	Факторы, оказывающие прямое влияние
	Факторы, оказывающие косвенное влияние через бюджетные риски
	Факторы, оказывающие смешанное влияние

Группировочный признак	Виды факторов экономической неопределенности
По экономическому содержанию	Макроэкономические (влияние на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации общего состояния экономики региона)
	Финансовые (влияние финансовых взаимоотношений экономических субъектов на доходы региональных бюджетов)
	Кредитные (влияние денежно-кредитных взаимоотношений экономических субъектов на доходы региональных бюджетов)
По временному признаку	Долгосрочные
	Среднесрочные
	Краткосрочные

Источник: составлено автором

В рамках развития оперативного управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности необходимо уточнить ряд теоретических и методологических подходов.

Во-первых, по нашему мнению, под воздействием экономической неопределенности формируются экономические бюджетные риски. Для того, чтобы определить их место среди всех бюджетных рисков и указать на их особенности, необходимо составить соответствующую двухуровневую классификацию.

Определим их как «возможность возникновения потерь бюджета вследствие возникновения факторов внешней среды и управленческих решений, оказывающих негативное влияние на устойчивость бюджетов и подлежащих количественной и качественной оценке» [9].

На основе анализа ряда исследований [6], [12], и в соответствии с авторским подходом была составлена следующая двухуровневая классификация бюджетных рисков (см. Таблицу 2).

Таблица 2

Классификация бюджетных рисков в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации

I. Бюджетные риски в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации								
по направлению воздействия	связанные с деятельностью субъектов управления				связанные с объектом управления			
по отношению к экономической среде	внешние		внутренние		внешние		внутренние	
по источникам возникновения рисков	организационно-правовые риски	природно-техногенные риски	организационно-правовые риски	экономические риски	природно-техногенные риски	экономические риски	организационно-правовые риски	экономические риски
	X				X		X	
II. Бюджетные риски, связанные с воздействием экономической неопределенности								
по экономическому содержанию				макроэкономические				
				финансовые				
по частоте возникновения				кредитные				
				постоянные				
				временные				
по времени воздействия				циклические				
				долгосрочные				
				среднесрочные				
					краткосрочные			

Источник: составлено автором

Первый уровень бюджетных рисков в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации объединяет всю совокупность таких рисков; каждый возникающий в данном виде управления риск может быть классифицирован по каждому из трех подуровней классификации.

Так, по направлению воздействия риски можно подразделить на риски, возникновение и воздействие которых связано с деятельностью субъектов управления – органов государственной власти и с объектом управления – хозяйственной деятельностью физических

и юридических лиц, которая является источником формирования доходов региональных бюджетов.

Каждый из данных видов бюджетных рисков можно, в свою очередь, подразделить по отношению к экономической среде, в которой находится подверженный риску экономический субъект, на внутренние и внешние риски.

По источникам возникновения бюджетных рисков в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации следует выделить три вида рисков. Организационно-правовые риски связаны с изменениями отношений между экономическими агентами, выраженными в соответствующих изменениях в нормативных правовых актах. Природно-техногенные риски (данные риски всегда являются внешними как для субъектов управления, так и для физических и юридических лиц) связаны с возможностью возникновения чрезвычайных ситуаций соответствующего характера. Экономические бюджетные риски в управлении доходами региональных бюджетов, в свою очередь, имеют источником своего возникновения экономическую среду, а, следовательно, экономическую неопределённость.

Во-вторых, важной частью оперативного управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности является количественная оценка такого влияния.

Как отмечалось ранее, непосредственно экономическая неопределенность характеризует исключительно случаи незначительного характера, неподверженные прямой оценке. Таким образом осуществить количественную характеристику воздействия экономической неопределенности на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации возможно с помощью установления взаимосвязи выделенных на этапе финансового прогнозирования и планирования доходов региональных бюджетов факторов экономической неопределенности – набора векторов воздействия экономической неопределенности на доходы региональных бюджетов – с конкретными финансово-экономическими показателями, имеющими, в свою очередь, количественное выражение, после чего оценить такое воздействие.

Оценка в данном случае может производиться только по фактическому состоянию среды исходя из сложившихся на определенный момент времени значений данных показателей. Иными словами, своевременная оценка воздействия факторов экономической неопределенности на экономику позволяет осуществлять финансовый мониторинг в рамках оперативного управления.

Поскольку восприятие экономической неопределенности и эффект от противодействия ее влиянию субъективны, то необходимо определить ключевые критерии отбора соответствующих показателей: открытость данных, системность, полнота данных и достаточность, непрерывность ряда данных, диверсификация источников информации (см. рисунок 1).

Открытость данных
<ul style="list-style-type: none">• оценка должна проводиться на основании количественных значений индикаторов, находящихся в открытом доступе
Системность
<ul style="list-style-type: none">• данные, отобранные для оценки совокупного влияния факторов экономической неопределенности должны в полной мере отражать состояние экономической среды, между ними должна наблюдаться очевидная, логически непротиворечивая взаимосвязь; необходимо учитывать взаимосвязь между динамикой отдельных индикаторов в целях нивелирования возможности возникновения корреляционного эффекта; при необходимости, оценку по одному направлению влияния экономической неопределенности возможно разделить на несколько подсистем
Полнота данных и достаточность
<ul style="list-style-type: none">• динамический ряд количественных значений каждого индикатора должен быть достаточен для проведения анализа, не допускается отсутствие значений в каком-либо интервале
Непрерывность ряда данных
<ul style="list-style-type: none">• предполагается, что динамический ряд значений индикатора будет обновляться в будущем с заданной периодичностью
Диверсификация источников информации
<ul style="list-style-type: none">• недопустимо использование только одного источника данных при отборе индикаторов, характеризующих воздействие экономической неопределенности

Рисунок 1. Критерии отбора финансово-экономических показателей для оценки влияния факторов экономической неопределенности на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (источник: составлено автором)

Разработка инструмента финансового мониторинга влияния экономической неопределенности на доходы региональных бюджетов требует точной количественной оценки цели управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации – их максимальной величины.

Учитывая особенности объекта и предмета управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности, следует отметить, что, помимо стандартных целей осуществления государственного финансового контроля (исполнение бюджета по доходам и выявление причин отклонений), необходимо принимать во внимание и возможность достижения максимального возможного объема финансовых ресурсов, находящегося в распоряжении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для характеристики максимально возможного объема доходов бюджетов субъектов Российской Федерации принято использовать понятия налогового, доходного или бюджетного потенциалов, к определению которых в настоящее время не существует единых подходов.

В наиболее широком смысле под налоговым потенциалом следует понимать совокупность объектов налогообложения в рамках действующей налоговой системы, расположенной на территории данного субъекта федерации [14]. Необходимо отметить, что налоговый потенциал является аналитическим инструментом, его количественная оценка – базой для глубокого анализа. Именно налоговый потенциал позволяет выявить слабые и сильные стороны в социально-экономическом развитии страны [16], определить резервы роста бюджетных доходов, оценить недостатки экономики территории и развить ее возможности.

Однако исключение из анализа неналоговых бюджетных доходов, определенная «статичность» большинства методик оценки налогового потенциала, а также анализ мнений ряда ученых по вопросу содержания понятия доходного потенциала [11] и резервов роста доходов региональных бюджетов [10], позволяет сделать обоснованный вывод о том, что для оценки максимально возможного, потенциального объема бюджетных доходов (с учетом особенностей анализируемого вида управления) более корректно и обосновано использовать показатель доходного потенциала бюджета субъекта Российской Федерации.

Доходный потенциал бюджета субъекта Российской Федерации – максимально возможная часть ресурсов экономики региона, которая может быть привлечена в бюджет субъекта Российской Федерации, исходя из социально-экономического развития региона, существующих условий хозяйствования, без учета влияния на субъекты хозяйствования экономической среды.

Величина доходного потенциала бюджета субъекта Российской Федерации фиксирована, рассчитывается, исходя из тенденций развития экономических отношений за ряд предыдущих лет, не может быть увеличена никакими управленческими воздействиями органов государственной власти ни на региональном, ни на федеральном уровне.

В данном случае важна оговорка об абстрагировании от влияния внешней среды. Складывающиеся из года в год тенденции в развитии экономики субъекта приводят в конечном итоге к формированию доходного потенциала бюджета субъекта Российской Федерации на определенном уровне. Различные внешние и внутренние шоки воздействуют на данную величину (путем снижения экономической активности физических и юридических лиц в регионе, которая является источником налоговых и неналоговых доходов). В конечном итоге доходы бюджетов субъектов Российской Федерации падают. Противодействуя влиянию данных шоков – различных факторов воздействия экономической среды (или экономической неопределенности³), обеспечивая нормальные условия для деятельности физических и юридических лиц, органы государственной власти тем самым увеличивают собственные доходы. Проблема противодействия экономической неопределенности, попытки найти наиболее приемлемые меры смягчения влияния экономической турбулентности представляют собой одну из наиболее актуальных тем научных и практических исследований в последнее время [4].

Отдельно отметим, что, хотя доходный потенциал формируется исходя из тенденций развития экономики за ряд предыдущих лет, его величина, как отправная точка проведения финансового мониторинга влияния экономической неопределенности на доходы региональных бюджетов, должна быть зафиксирована на определённую дату (в рамках проводимых исследований – на 1 января, на начало финансового года). Очевидным представляется, что фактическое исполнение бюджета по доходам может оказаться больше значения доходного потенциала, что будет свидетельствовать о существенном развитии экономики в течение финансового года, либо о привлечении в бюджет дополнительных сверхдоходов, не поддающихся прогнозированию и планированию.

В ответ на воздействие экономической неопределенности, породившее волатильность бюджетных доходов в России и за рубежом, возникло понятие «ответственная бюджетная политика».

³ Подробнее – см. Ложечко А. С. Теоретические основы принятия управленческих решений органами государственной власти в условиях экономической неопределенности в аспекте управления доходами бюджетов / А. С. Ложечко // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 11 ч. 2 (64-2). – С. 128-134.

Ответственная бюджетная политика – это «программа деятельности органов власти, связанная с использованием государственных доходов и расходов для воздействия на макроэкономические условия с целью обеспечения занятости населения и устойчивых темпов экономического роста (что характеризуется формированием валового национального продукта, способствующего ревальвации национальной валюты)» [15].

Исходя из общих методологических подходов и принципов формирования эффективного и ответственного управления общественными финансами, сформулируем основные методологические подходы к разработке эффективной и ответственной бюджетной политики в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации (в условиях экономической неопределенности).

1. Достаточность финансовых ресурсов.

Разработка и реализация бюджетной политики в области управления доходами региональных бюджетов должна сопровождаться строгим учетом интересов всех участников финансовых отношений – государства, организаций и домохозяйств. В бюджеты бюджетной системы должны поступать суммы денежных средств в размере, не оказывающем негативного (в том числе дестимулирующего) воздействия на деятельность экономических субъектов, но позволяющем органам государственной власти выполнять возложенные на них функции.

2. Необходимость резервирования денежных средств.

В целях проведения контрциклической бюджетной политики и обеспечения макроэкономической и бюджетной устойчивости в неблагоприятных условиях из экономики должны быть изъяты и обособлены в дальнейшем ресурсы в объеме, строго ограниченного бюджетным правилом (законом о бюджетном процессе, законом о создании и использовании региональных резервов, иным нормативным правовым актом) с их последующим резервированием (созданием различных резервных фондов со строго ограниченным перечнем целей, на которые средства фонда могут расходоваться).

3. Соблюдение принципа социальной справедливости.

Изъятие ресурсов из экономики в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации должно не только учитывать интересы субъектов и объектов управления доходами региональных бюджетов, но и соответствовать принципам социальной справедливости. Примером в данном случае является прогрессивное налогообложение доходов физических лиц, вопрос о введении которого является на данный момент предметом дискуссий как ученых [3], так и практикующих специалистов. Кроме того, данный методологический подход указывает на необходимость реализации превентивных мер управления таким образом, чтобы все заинтересованные участники экономических взаимоотношений могли получить соответствующую выгоду.

Меры реагирования на воздействие экономической неопределенности должны быть ориентированы не только на защиту бюджетных доходов, но и на обеспечение социальной стабильности и справедливого распределения ресурсов в обществе (так, например, поддержка крупнейшего налогоплательщика в регионе должна быть ориентирована не только на защиту бюджетных доходов, но и на сохранение рабочих мест и поддержание уровня заработной платы сотрудников).

4. Превентивный характер управления.

Управление доходами региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности должно носить превентивный характер и осуществляться с учетом сформулированной особенности предмета управления доходами региональных бюджетов.

Ключевыми задачами данного вида управления должны быть:

- защита экономических субъектов от влияния экономической нестабильности;
- упрощение самой экономической неопределенности за счет снижения количества воздействующих на экономику факторов;
- обеспечение экономических субъектов необходимым объемом информации об условиях хозяйственной деятельности.

5. Эффективность межбюджетных отношений.

Финансовые взаимоотношения всех уровней власти должны быть стабильны, предсказуемы и однозначно закреплены на законодательном уровне. Важными предпосылками повышения эффективности межбюджетных отношений является также наличие сбалансированного разграничения доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы и наличие бюджетно-налоговой автономии. При этом межбюджетные отношения не должны оказывать дестимулирующее воздействие на региональные органы государственной власти в части развития региональной экономики. Построение межбюджетных отношений в области разграничения доходов и расходных обязательств должно основываться на научно обоснованных методологических подходах [8].

6. Прозрачность бюджетного прогнозирования и планирования поступлений.

Результаты составления прогнозов поступлений доходов бюджетов субъектов Российской Федерации должны быть максимально открытыми, а основные направления налоговой и бюджетной политики и документы стратегического планирования – доступными для физических и юридических лиц. При прогнозировании доходов бюджетов следует проводить ежегодную оценку социально-экономического развития региона в разрезе отдельных видов экономической деятельности (в том числе с применением методов ситуационного анализа), сильных и слабых сторон экономики региона с последующей публикацией ее результатов. Планирование поступлений доходов должно быть взаимоувязано с прогнозными показателями.

7. Эффективность финансового контроля и администрирования доходов.

Контроль в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации не должен ограничиваться исключительно администрированием и внешним государственным финансовым контролем. Важными элементами контроля в данном случае являются, во-первых, постоянный мониторинг состояния как экономической среды (в целях принятия оперативных управленческих решений по нейтрализации ее влияния на доходы бюджетов), так и самого процесса управления доходами региональных бюджетов, а, во-вторых, развитие системы внутреннего финансового контроля (аудита).

При этом отчетность как по результатам исполнения бюджета по доходам, так и по результатам проведения контрольных мероприятий (в рамках внутреннего и внешнего финансового контроля) должна быть составлена в понятной форме и быть доступна для общества.

Приведенные методологические подходы к формированию эффективной и ответственной бюджетной политики в сфере управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации затрагивают все функциональные элементы и важнейшие аспекты такого вида управления. Кроме того, они учитывают важнейшие проблемы (например, социальной справедливости в экономике и государственных финансах), которые подробно разрабатываются российскими учеными [2].

Прикладное значение сформулированных теоретических особенностей управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности.

Учет выявленных особенностей управления органами государственной власти субъектов Российской Федерации в их практической деятельности по управления бюджетными доходами, по нашему мнению, приведет в конечном счете к росту их финансовых ресурсов.

Проведенный анализ региональной практики управления бюджетными доходами не позволил выявить широко распространенной положительной практики в данной области. В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Брянской, Владимирской, Рязанской областях, Карачаево-Черкесской Республике) реализуются отдельные меры реагирования на воздействие экономической неопределенности: создаются специальные комиссии по мобилизации доходов и расширению налоговой базы, осуществляется строгий контроль за соблюдением трудового законодательства и своевременностью выплаты заработной платы, осуществляется мониторинг собираемости налоговых платежей, осуществляется мониторинг показателей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и так далее.

Однако, следует отметить, что крайне редко подобные мероприятия осуществляются системно, во взаимосвязи с документами прогнозирования и планирования. Организационно-правовые основы управления доходами региональных бюджетов требуют своего уточнения в связи с необходимостью учета влияния экономической неопределенности.

Первоочередной задачей, на наш взгляд, является разработка формы и методики составления Плана мероприятий («Дорожной карты») по мобилизации доходов региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности (далее – Дорожная карта), которая позволит реализовывать мероприятия реагирования на влияния экономической неопределенности комплексно, с учетом регулирующего воздействия, сопоставляя затраты и выгоды от таких мероприятий, а также учитывая слабые и сильные стороны региона.

Проведенный анализ региональной практики управления государственными финансами в целом и бюджетными доходами в частности, позволил выявить факт применения методов ситуационного анализа. Так, SWOT-метод был использован в Долгосрочных стратегиях социально-экономического развития 34 субъектов Российской Федерации и Долгосрочных Инвестиционных программах (стратегиях) 12 регионов. Кроме того, был установлен факт незначительного использования модифицированных версий STEP/PEST-анализа и GAP-анализа⁴.

Использование данных методов при разработке инструмента прогнозирования и планирования доходов региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности представляется крайне важным и обоснованным, так как указанные методы позволяют всесторонне изучить и оценить воздействие внешней среды на формирование бюджетных доходов, противопоставить имеющиеся ресурсы и рычаги воздействия негативным факторам.

Нами предлагается внедрение в практику управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации комплексного метода MFC-анализа, который проводится в четыре этапа.

Во-первых, необходимо определить все факторы, воздействующие на экономику региона, которые могут негативно отразиться и на бюджетных доходах. Данный анализ следует проводить с использованием методов PEST/STEP-анализ и SWOT-анализа. При это все

⁴ См., например, Постановление Правительства Кировской области от 16 июня 2014 года № 267\418 об утверждении Инвестиционной стратегии Кировской области на период до 2020 года.

факторы необходимо отнести к одному из направлений воздействия экономической неопределенности (макроэкономическому, финансовому или кредитному в соответствии с разработанной группировкой).

Во-вторых, необходимо определить сильные и слабые стороны управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации на основе метода SWOT-анализа. Рекомендуется анализ проводить также в разрезе трех направлений воздействия соответствующих инструментов и методов (макроэкономического, финансового и кредитного).

В-третьих, рекомендуется определить «разрывы» как разницу между воздействием факторов экономической неопределенности и существующей региональной практикой управления (с помощью метода GAP-анализа).

В-четвертых, рекомендуется составить Дорожную карту. Рекомендуемая форма представлена на рисунке 2.

№ п/п	Наименование мероприятия	Описание мероприятия	Срок подготовки документа, не позднее	Ответственный исполнитель (соисполнители)	Прогнозируемые расходы федерального бюджета (тыс. рублей)	Прогнозируемые расходы регионального бюджета (тыс. рублей)	Ожидаемый результат с учетом оценки регулирующего воздействия
1. Макроэкономический фактор экономической неопределенности							
<i>1.1. Наименование разрыва</i>							
<i>1.2. Наименование разрыва</i>							
...							
2. Финансовый фактор экономической неопределенности							
<i>2.1. Наименование разрыва</i>							
<i>2.2. Наименование разрыва</i>							
...							
3. Кредитный фактор экономической неопределенности							
<i>3.1. Наименование разрыва</i>							
<i>3.2. Наименование разрыва</i>							
...							

Рисунок 2. План мероприятий («Дорожная карта») по мобилизации доходов в бюджет субъекта Российской Федерации (источник: составлено автором)

Составление Дорожной карты подразумевает не только идентификацию «разрывов», но и указание конкретных мероприятий, направленных на их преодоление, ответственных исполнителей, сроков реализации мер реагирования. Кроме того, как отмечалось ранее, необходимо сопоставлять расходы на реализацию мероприятий и ожидаемые результаты.

Таким образом, в рамках данной статьи были систематизированы ранее полученные результаты исследования проблем управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности (например, группировка факторов экономической неопределенности, которая была составлена ранее, была органично вписана в общую систему управления, приведенную в данной статье) и введены в исследование совершенно новые: например, особенности объекта и предмета управления, особенности отдельных функциональных элементов управления; кроме того были уточнены отдельные методологические подходы, разработан новый метод MFC-анализа для прогнозирования и планирования доходов региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности.

В качестве дальнейших направлений исследования предполагается разработать инструменты и методы, способствующие совершенствованию управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности: инструменты, позволяющие учитывать возможность возникновения экономических бюджетных рисков в рамках оперативного управления, а также инструмент финансового мониторинга влияния экономической неопределенности на доходы региональных бюджетов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аландаров Р. А. Резервы роста доходной базы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации / Р. А. Аландаров // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2014. – № 43 (229). – С. 27-39.
2. Балынин И. В. Введение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации в контексте обеспечения социальной справедливости / И. В. Балынин // Финансы и кредит. – 2016. – № 31 (703). – С. 15-31.
3. Балынин И. В. К вопросу о введении социально справедливого прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации / И. В. Балынин // Налоги и налогообложение. – 2015. – № 4. – С. 300-311.
4. Балынин И. В. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях экономической турбулентности: приоритеты, проблемы и пути решения // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – № 2. – С. 163-167.
5. Буздалина О. Б. Направления повышения эффективности управления государственными доходами в Российской Федерации / О. Б. Буздалина // Экономические системы. – 2015. – № 4. – С. 67-69.
6. Гамукин В. В. Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику / В. В. Гамукин // Terra Economicus. – 2013. – № 3 (том 11). – С. 57-59.
7. Горлова О. С. Бюджетная политика Российской Федерации в области доходов бюджетов: совершенствование механизма реализации / О. С. Горлова // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 10-2 (63-2). – С. 431-435.
8. Горлова О. С. Межбюджетные отношения в области разграничения доходов и расходных обязательств: методологические подходы и направления модернизации / О. С. Горлова // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2016 г. – № 11 (т.1). – С. 59-66.
9. Горохова Д. В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации на современном этапе управления государственными финансами / Д. В. Горохова // Управление риском. – 2013 г. – № 1. – С. 23.
10. Домбровский Е. А. Доходный потенциал региона и направления его максимизации / Е. А. Домбровский // Вестник Финансового университета. 2013. № 2. С. 132.
11. Кириллова О. С. Методология формирования и стратегия развития доходного потенциала региона: дисс... док. экон. наук. – Саратов, 2006.
12. Левдонский А. А. Бюджетные риски и устойчивость федерального бюджета / А. А. Левдонский // Экономика, предпринимательство, право. – 2016 г. – № 2. – С. 175-184.
13. Полякова О. А., Аландаров Р. А. Бюджетная политика Российской Федерации в условиях экономической неопределенности / О. А. Полякова, Р. А. Аландаров // Вестник финансового университета. – 2015. – № 5. – С. 6-12.
14. Симонов А. Ю. Налоговый потенциал / А. Ю. Симонов // Молодой ученый. – 2014. – № 1. – С. 423-425.
15. Соляникова С. П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки / С. П. Соляникова // Инновационное развитие экономики. – 2016. – № 3-2 (33). – С. 92.
16. Ферзилаева Р. Н. Роль налогового потенциала в рыночной экономике / Р. Н. Ферзилаева // Международный научно-исследовательский журнал. – 2015. – № 9-1 (40).

Lozhechko Alexander Sergeevich

Financial university under the government of the Russian Federation, Russia, Moscow

E-mail: ASLozhechko@fa.ru

Theoretical particularities of revenue management of the regional budgets of the Russian Federation in terms of economic uncertainty

Abstract. This article is devoted to the results of a study of the Theoretical particularities of revenue management of the regional budgets of the Russian Federation in terms of economic uncertainty. In addition, the article establishes the relationship between the conclusions on this issue made at earlier stages of the study. Key features of the object and the subject of the type of management being analyzed were identified. Proceeding from the author's understanding of the mechanism of influence of economic uncertainty, the features of functional elements of management were identified: financial forecasting and planning, operational management of finances and financial control. It was established that it is necessary to take into account, when forecasting and planning budget revenues, the grouped directions of the economic uncertainty influence, the place of economic budgetary risks in management was determined and their classification was carried out. Also, the analysis of the specifics of operational management of regional budget revenues indicated the need for financial monitoring of the impact of economic uncertainty, for which criteria were established for the selection of indicators for quantifying economic uncertainty factors. In addition, the necessity of using the income potential of the regional budgets of the Russian Federation as a key feature if the financial control in terms of economic uncertainty was justified. In the conclusion of the article, methodological approaches to effective and responsible budgetary policy in revenue management of the regional budgets of the Russian Federation (in terms of economic uncertainty). The author's method of MFC-analysis, that allows to take into account the influence of factors of economic uncertainty when forecasting, and planning budget revenues is given and direction of further research in the problem area is stated.

Keywords: budget revenues; economic uncertainty; management; finance; budget; responsible fiscal policy; forecasting; planning; operational management; control