

С. Ю. Попков

**«Региональное бюджетное прогнозирование  
и планирование  
(на примере бюджета города Москвы)»**

*Монография*

Сергей Попков

**Региональное бюджетное  
прогнозирование и  
планирование (на примере  
бюджета города Москвы)**

«Дашков и К»

2009

УДК 336.12  
ББК 65.261.3

**Попков С. Ю.**

Региональное бюджетное прогнозирование и планирование (на примере бюджета города Москвы) / С. Ю. Попков — «Дашков и К», 2009

Монография посвящена разработке актуальных проблем построения региональной системы управления бюджетным планированием и бюджетным прогнозированием в современных условиях хозяйствования. В работе проводится обстоятельный анализ существующей системы управления бюджетом региона, опыта зарубежных стран, а также российского исторического опыта. Особое внимание уделяется проблемам усиления роли регионов и региональных управленческих систем в повышении эффективности бюджетного процесса с выходом на социально-экономические показатели. Для научных, практических работников и студентов экономических вузов.

УДК 336.12  
ББК 65.261.3

© Попков С. Ю., 2009  
© Дашков и К, 2009

# Содержание

Введение	5
Глава I. Прогнозирование и планирование налоговых поступлений в бюджетную систему страны: теория и мировой опыт	9
1.1. Сущность и значение прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом	9
Конец ознакомительного фрагмента.	13

# **Попков С. Ю.**

## **Региональное бюджетное прогнозирование и планирование (на примере бюджета города Москвы). Монография**

### **Введение**

Одним из наиболее важных инструментов государственного регулирования, обеспечивающего проведение необходимой социальной и экономической политики, является финансовая система общества и входящий в нее бюджет. Именно через бюджеты различных уровней осуществляется направленное воздействие на формируемую экономическую и социальную структуру общества. При осуществлении экономических реформ и структурных преобразований в экономике, внедрении среднесрочного финансового планирования на современном этапе, особенно важным является вопрос об адекватной оценке возможностей бюджетов всех уровней по мобилизации налогов и иных платежей в бюджетную систему, а также объективно обусловленных потребностей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в осуществлении расходов.

Цель прогнозирования бюджета заключается в том, чтобы на основе сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок разработать и обосновать оптимальные пути развития бюджета и на этой основе дать предложения по его укреплению.

Реальность бюджета любого уровня во многом зависит от точности прогноза доходной части бюджета, главным образом налоговых доходов, поскольку именно они занимают наибольший удельный вес в общей структуре бюджета.

Доходная часть бюджета города Москвы формируется преимущественно за счет налоговых доходов. В структуре источников формирования бюджета города в 2005 году доля налоговых платежей составила 82,6 процента, в 2006 – 83,8 процента, в 2007 – 83, 3 процента.

Уже много лет органы исполнительной власти города Москвы стоят на позиции объективно осторожного прогнозирования налоговых поступлений. Безусловно, разумнее использовать доходы, дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета для сокращения объема привлечения новых заимствований в следующем году, нежели разрабатывать мероприятия по изысканию дополнительных финансовых ресурсов в случае несостоявшихся прогнозов.

Нереальность прогнозных оценок вызывает в последующем трудности в мобилизации налоговыми органами запланированных объемов доходов в бюджетную систему и проблемы обеспечения принятых обязательств органов государственной власти и муниципального управления. В то же время заниженный объем ожидаемых налоговых поступлений приводит к сдерживанию темпов реализации социальных и экономических программ развития и к неоправданно высокому перевыполнению установленных заданий по мобилизации доходов.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2008 – 2010 годах» одной из главных задач при формировании и реализации бюджетной стратегии является «дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования» и необходимость практического «опыта разработки и использования долгосрочных (на период до 10 – 15 лет и более) бюджетных прогнозов».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008

При этом прогнозирование налоговых доходов бюджета на очередной финансовый год сталкивается с рядом трудностей: сложность структуры, формирующей налоговую базу; разнообразие налоговых ставок; изменчивость налогового законодательства; влияние внешних факторов; отсутствие единой методики прогнозирования налоговых поступлений, четких требований к входящей информации при составлении прогнозов и слабым организационно-экономическим механизмом налогового прогнозирования и планирования.

При разработке среднесрочного финансового плана и трехлетнего бюджета, не говоря уже о долгосрочном планировании на период до 10-15 лет, сложности на этапе прогнозирования налоговых доходов существенно увеличатся, поскольку средняя точность прогнозов обычно убывает с увеличением горизонта прогнозирования.

Таким образом, решение проблемы повышения точности прогнозирования налоговых доходов приобретает особую значимость в связи с дальнейшим реформированием бюджетного процесса и возрастанием роли налогового прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом. Все это предопределяет актуальность избранной темы монографического исследования.

Исследование теоретических проблем управления государственными финансами нашло отражение в трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых и специалистов в области экономической теории, управления экономикой, налогов и налогового администрирования, прогнозирования и планирования. Из числа работ, посвященных вопросам теории и практики управления государственными финансами, следует выделить работы Г. В. Атаманчука, А. Г. Грязновой, А. Г. Игудина, О. М. Роя, Ф. И. Шамхалова, Родионова В. М., Христенко В. Б., А. И. Радченко, Н. И. Глазунова. К зарубежным теоретикам и методологам в этой сфере относятся: Р. Масгрэйв, М. Хольцер.

Методологическим проблемам прогнозирования и планирования налоговых доходов посвящены работы А. М. Балтиной, С. В. Барулина, Е. С. Вылковой, Т. А. Козенковой, Л. П. Павловой, В. Г. Князева, Ю. М. Лермонтова, Д. Ю. Мельника, В. Г. Панскова, М. В. Романовского, Р.А. Саакяна, Ф. К. Садыгова, В. А. Свищевой., Д. Н. Тихонова, Д. Г. Черника, Т. Ф. Юткиной, Г. А. Парсаданова, В. В. Егорова и др.

Специфике планирования налоговых доходов при формировании федерального, региональных и местных бюджетов большое внимание уделено в работах М. Р. Бобоева, Кудрина А. Л., Д. А. Горшкова, В. А. Кашина, В. И. Мишина, А. Б. Паскачева, Н.Ф. Полякова, М.И. Яндиева. В настоящее время вопросами прогнозирования и планирования активно занимаются такие ведущие институты как Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской Академии Наук, Центральный экономико-математический институт Российской Академии наук, Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации, Академия бюджета и казначейства Министерства Финансов Российской Федерации, Московский инженерно-физический институт. Вместе с тем, следует отметить недостаточную изученность проблем теории и, главным образом, практики налогового прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом в части организационного и информационного взаимодействия участников процесса прогнозирования и планирования налоговых поступлений.

В то же время вопросы теоретико-методологической базы налогового прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом в части организационного и информационного взаимодействия участников процесса прогнозирования и планирования налоговых поступлений изучены недостаточно.

Целью представленной работы является разработка алгоритма эффективного механизма налогового прогнозирования и планирования и рекомендаций по совершенствованию управления бюджетом города Москвы.

Информационную базу исследования составили статистические данные Госкомстата РФ, Мосгорстата, законодательные акты Российской Федерации и города Москвы, Постановления Правительства РФ и Правительства города Москвы, Программы социально-экономического развития города Москвы, информационные бюллетени Контрольно-счетной палаты Москвы, отчеты об исполнении бюджета и информационно-аналитические материалы Департамента финансов города Москвы, аналитические справки о поступлении налоговых доходов Управления Федеральной налоговой службой по городу Москве, нормативно-правовые документы Департамента экономической политики и развития города Москвы; результаты исследований Института народнохозяйственного прогнозирования Российской Академии Наук, Центрального экономико-математического института Российской Академии наук, Московского городского университета управления Правительства Москвы.

Методологической и теоретической основой работы послужили труды отечественных и зарубежных ученых в сфере государственного управления, бюджета и бюджетного процесса, региональных финансов, планирования и прогнозирования налоговых поступлений. Методологическими принципами исследования являются принципы системности, комплексности, целенаправленности и приоритетности, оптимальности и объективности. В работе применялись методы экспертных оценок, прогнозирования по образцу, методы прогнозной экстраполяции, методы моделирования, экономико-математические методы и методы экономического анализа. Логический анализ исследования осуществлен с помощью логических правил дедукции.

Результаты исследования состоят в развитии теоретических положений и разработке практических рекомендаций по формированию прогноза и плана налоговых доходов бюджета на основе применения более совершенных методов и модели прогнозирования и планирования налоговых поступлений, способствующих составлению более адекватных прогнозов налоговых доходов и, как следствие, проведению эффективной бюджетной политики.

В монографии продемонстрирована ключевая роль и значение прогнозирования и планирования в системе управления бюджетом, поскольку в результате анализа установлено, что, во-первых, в условиях возрастающей финансовой нестабильности, принятие решений в условиях полной неопределенности о будущих состояниях управляемого объекта – экономики города – может приводить к крайне негативным последствиям, вплоть до потери управляемости объектом управления. Во-вторых, бюджетное прогнозирование и планирование отличается вероятностным характером и должно осуществляться путем разработки различных вариантов развития бюджета, их анализа и обоснования, оценки возможной степени достижения определенных целей в зависимости от характера действий органов государственной власти и местного самоуправления. Обоснована значительная роль крупнейших налогоплательщиков на основе анализа существующей системы прогнозирования и планирования налоговых поступлений бюджета города Москвы в формировании динамики и структуры налоговых поступлений бюджета города Москвы, произведена оценка методик прогнозирования и планирования, выявлены и сформулированы основные недостатки системы, связанные с организационным и информационным обеспечением прогнозирования и планирования налоговых доходов. Определены требования к источникам входной информации при формировании информационной базы прогнозирования и планирования налоговых доходов, позволяющие повысить качество и достоверность прогнозных показателей доходной части бюджета. Предложено использование автоматизированных информационных систем управления бюджетным процессом при планировании налоговых доходов, позволяющих разработать варианты прогноза налоговых доходов и анализа налоговых поступлений за ряд предшествующих лет с целью выбора экспертами наиболее адекватного прогноза для формирования бюджета на очередной финансовый год и на среднесрочный период, а также оперативного формирования актуальной информации об изменениях структуры и динамики бюджета. Разработана и предложена организационно-экономи-

ческая модель прогнозирования и планирования налоговых доходов в системе управления государственным бюджетом, позволяющая создавать адекватные прогнозы налоговых доходов на основе организационного и информационного обеспечения, и с учетом многовариантного прогнозирования на основе детерминистического и эконометрического прогнозирования.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 2000 по 2007 годы. Выбор хронологических рамок исследования обусловлен: 1. началом реформирования налогового законодательства и бюджетного процесса в Российской Федерации; 2. внедрением элементов среднесрочного финансового планирования; 3. переходом от банковской системы исполнения бюджета на казначейскую, в связи с вступлением в силу с 1 января 2000 года Бюджетного кодекса РФ.

Концепция исследования предусматривает исследование темы на документах и материалах федерального и регионального уровней. Особое внимание уделено опыту города Москвы, где автор непосредственно участвовал в разработке механизмов организационно-экономического обеспечения прогнозирования и планирования налоговых доходов бюджета.



# **Глава I. Прогнозирование и планирование налоговых поступлений в бюджетную систему страны: теория и мировой опыт**

## **1.1. Сущность и значение прогнозирования и планирования в системе управления государственным бюджетом**

Для государственного управления системное выражение его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение. От того, что понимается под системой государственного управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с государственным управлением.

Системное «видение» государственного управления предполагает четкое усвоение той истины, что среди его элементов нет ни одного, который мог бы сам по себе содержать сущность государственного управления и решать какую-либо управленческую задачу. Чтобы понять (и практически использовать) управленческий смысл любого элемента государственного управления, следует изучить, с одной стороны, те элементы, которые ему предшествуют, на него влияют и которые он как бы вбирает в себя и передает по цепи элементов, а, с другой, те, которые идут следом за ним и в которые он вкладывает свои возможности.

Причем имеются в виду не только собственно управленческие характеристики элементов государственного управления, но и их отражение в сознании участников управленческих процессов. Последнее особо актуально, поскольку по причине все еще низкой политической и управленческой культуры очень многих лиц, как в государственном аппарате, так и за его пределами, ограниченной управленческой информации, распространено непонимание содержания и назначения различных элементов государственного управления. В результате не всегда используются те элементы, которые пригодны для решения соответствующих управленческих задач, а если и используются, то не в самом рациональном сочетании. Не случайно в управлении требуется органическое единство знаний, искусства и опыта.

Тем самым, необходимым методологическим требованием при описании любой подсистемы государственного управления (и любого ее звена) – от управляемого объекта (предприятия, организации, учреждения) и до высшего уровня государственной власти выступает «схватывание» всего многообразия взаимодействующих элементов и выражение их в виде единой взаимообусловленной конструкции (объективной системы).

Субъективные элементы проявляют себя в управлении тоже не в хаотичном, сумбурном виде, а как определенная система, выразить которую целесообразно следующим образом: информация → знания → ресурсы → идеи (модели) → экспертные оценки → решения → действия → результаты.

В этой системе элементов государственного управления содержится важная логика управленческой деятельности, понимание и соблюдение которой помогает при решении конкретных управленческих задач.

В широком смысле, государственное управление – практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающиеся на его властную силу.

Цель в управлении представляет собой идеальный образ (логическую модель) желаемого состояния субъекта или объекта управления, сформулированный на основе познания и учета их объективных закономерностей и организационных форм, потребностей и интересов.

Выдвижение целей перед государственным управлением, с одной стороны, касающимся всего общества, а с другой – опирающимся на государственную власть, – очень трудный интеллектуальный процесс. В нем можно выделить следующие системообразующие моменты. Во-первых, общественные источники возникновения и фиксирование целей государственного управления. Во-вторых, иерархия целей государственного управления, которая имеет большой социологический смысл. В-третьих, субъективная сторона целеполагания и вызываемые ею относительность и открытость сформулированных целей государственного управления. Существуют реальные трудности в обосновании целей, которые никогда нельзя игнорировать. Ведь любое будущее всегда неясно, неведомо, вероятно, альтернативно, открыто. Предвосхищать его приходится на базе информации о прошлом. Все, что свершилось, стало историей, мы знаем, но что будет, можем только предполагать, хотя анализ определенных тенденций, закономерностей, однозначных проявлений создает предпосылки для известного проникновения в будущее. В то же время без начертания будущего нельзя строить даже частную жизнь, не говоря уже об общественной, к тому же в рамках государства. Известна формула французского философа О. Конта: «Знать, чтобы предвидеть, предвидеть, чтобы управлять». Без «заглядывания» в будущее, конечно, об управлении не может быть и речи.

Еще в 20-х годах XX века Н.Д. Кондратьев поставил проблему о предвидении, причем о взаимосвязанном предвидении: а) стихийного хода событий; б) определенного эффекта осуществляемых людьми действий и мероприятий; в) возможных средств нашего воздействия на события; г) предполагаемых результатов от выполнения намеченных действий и мероприятий и их влияния на жизнь. Уже тогда начало возникать понимание связанности тех явлений, которые можно обозначить как четыре «п» -предвидение, прогнозирование, программирование, планирование. Всем ясны ограничения, накладываемые на эти явления, все признают трудности в их интеллектуальном описании, и, особенно, в практической реализуемости, но все столь же отчетливо приходит осознание неизбежности введения данных явлений в процессы государственного управления. Сама сущность управления требует налаженного механизма целеполагания, а в нем – логического продвижения от более абстрактного общего предвидения к конкретному прогнозированию (в разных моделях и вариантах), от него – к программированию с использованием современной математической и иной методологии и методики, а далее и к планированию – выбору надлежащего образа действий и его неуклонному проведению в жизнь. Как отмечают исследователи из США, «планирование» – это принятые заранее решения о том, что делать, когда делать и кто будет делать. Планирование наводит мост между нашим нынешним положением и тем, которого мы хотим достичь. Поэтому отказ от планирования означает отказ от целеполагания в государственном управлении, а, следовательно, и от самого управления как такового, ибо в подобном случае на первое место выходят стихийные механизмы с абсолютной непредсказуемостью их последствий.

Говоря о функциях управления, необходимо подчеркнуть, что цели и функции государственного управления взаимообусловлены. Если первые отвечают на вопрос «что делать?», то вторые – «как делать?».

Функция управления – это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемые явления, отношение, состояние, на которое последние реагируют и воспринимают.

Функция государственного управления – конкретный вид управляющего воздействия государства в целом, отличающийся предметом, содержанием и способом сохранения либо преобразованием управляемых явлений.

В результате управленческие функции государственных органов можно определить как юридически выраженные управляющие воздействия отдельных государственных органов, либо их должностных лиц, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении определенных управляемых объектов или управляющих компонентов каких-либо иных структур [54].

Сущность понятия «управление» раскрывается в его основных функциях, таких, в частности, как:

- подготовка и принятие управленческих решений;
- организация выполнения управленческих решений;
- учет и анализ выполнения управленческих решений с оценкой их качества;
- регулирование или корректировка хода выполнения управленческих решений.

Принятие решений в условиях полной неопределенности о будущих состояниях управляемого объекта – экономики города – может приводить к крайне негативным последствиям, вплоть до потери управляемости объектом управления.

Управленческая деятельность отличается интеллектуальным содержанием, поскольку всегда направлена на выработку, принятие и практическую реализацию управленческих решений, призванных изменить в искомом смысле состояние и течение общественных процессов, сознание, поведение и деятельность людей.

По своей сути, управленческая деятельность – это явление прикладного характера, ибо она не имеет самоценности, а призвана обслуживать реализацию целей и функций управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий.

Под методами управленческой деятельности подразумеваются способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм, воздействия на сознание и поведение людей в управляемых общественных процессах, отношениях и связях.

Этапы управленческой деятельности со своим особым набором форм и методов именуется в научной литературе стадиями (циклами) управленческой деятельности. Сами стадии имеют логическую связь и образуют в совокупности известный кругооборот управленческих действий – единичный «виток» управленческого процесса. Выделены различные стадии управленческого процесса. Выделим семь стадий управленческой деятельности:

1. анализ и оценка управленческой ситуации;
2. прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации (в субъекте и объектах государственного управления);
3. разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;
4. обсуждение и принятие правовых актов и осуществление организационных мероприятий;
5. организация исполнения принятых решений (правовых и организационных);
6. контроль выполнения и оперативное информирование;
7. обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации.

Большое значение имеет стадия прогнозирования и моделирования необходимых действий. Объем и содержание этой стадии определяется, с одной стороны, тем, какова управленческая ситуация, в чем ее состояние и смысл, а с другой – каких решений она требует. Исследователи США называют четыре вида управленческих решений в зависимости от управленческих ситуаций:

1. стандартное решение, при принятии которого существует фиксированный набор альтернатив;
2. бинарное решение («да» или «нет»);

3. многоальтернативное решение (имеется очень широкий спектр альтернатив);
4. инновационные (новаторское) решение, когда требуется предпринять действия, но нет приемлемых альтернатив.

На этой стадии необходимо учитывать ограничивающие условия и факторы, наличные и возможные материальные и финансовые ресурсы, пределы действий, установленные законодательством, время, отведенное на решение данной управленческой ситуации, человеческий потенциал. Найти оптимальный вариант решения – вот смысл данной стадии.

Существуют несколько аспектов управленческой деятельности, где в современных условиях внедрение управленческих технологий крайне актуально. Прежде всего, это процессы прогнозирования. Нельзя же управлять, если нет исходных данных для этого. Обо всем, что происходит в рыночной экономике и социальной сфере, тоже необходимо иметь своевременную, достоверную и полную информацию.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.