

Сухопаров Е.Н.

## Факторы неопределенности в планировании параметров регионального бюджета на примере Ульяновской области

Сухопаров Евгений Николаевич — кандидат экономических наук, ведущий консультант, Экспертно-аналитическое управление Администрации Губернатора Ульяновской области, Ульяновск, РФ.

E-mail: [headlon9@mail.ru](mailto:headlon9@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [6695-2416](http://www.eajournals.org/author.asp?ID=6695-2416)

### Аннотация

В рамках статьи рассматривается процесс формирования и исполнения бюджета субъекта РФ (на примере Ульяновской области) с позиций ex-ante и ex-post: выделенные хронологические точки среза параметров бюджета (исходная и окончательная редакция регионального закона о бюджете) сопоставляются с отчетом об исполнении. Анализ наиболее изменяющихся в ходе исполнения бюджета статей позволяет выдвинуть гипотезы об основных причинах отклонения ожидаемых значений и фактически сложившихся. Среди основных внешних факторов, снижающих определенность в бюджетном планировании на уровне региона, выделены: позднее распределение трансфертов из регионального бюджета, произвольно возникающие (закрепляемые на федеральном уровне) и не обеспеченные соответствующими ресурсами расходные обязательства, а также чрезвычайные ситуации и непредвиденные происшествия. Основными путями снижения неопределенности в формировании региональных бюджетов при этом видятся введение практики реального распределения межбюджетных трансфертов в федеральном бюджете, формирование регионального резервного фонда.

### Ключевые слова

Бюджетное планирование, региональный бюджет, исполнение бюджета, ex-ante, ex-post.

Традиционно одной из проблем управления государственными финансами в России признается неудовлетворительное качество прогнозирования и планирования основных параметров бюджета. Несмотря на целый ряд новых подходов и инструментов, призванных повысить качество бюджетного планирования (таких как бюджетирование, ориентированное на результат, и построенный на базе госпрограмм бюджет<sup>1</sup>), не теряет остроты вопрос: как улучшить процесс формирования бюджета с тем, чтобы уже при принятии он был максимально близок фактически реализуемому? В связи с тем, что в экономике и в финансах проявляется действие фактора неопределенности, пропорции любых планов, включая бюджет, невозможно предусмотреть с абсолютной точностью. По выражению А.З. Селезнева, динамичность экономической системы существенно осложняет проблему точного бюджетного планирования<sup>2</sup>. Подчас скорость изменения факторов, определяющих основные параметры бюджетов такова, что лаг внесения корректив в бюджет приводит к априорной неадекватности бюджета текущим реалиям. Хорошим примером может выступить

<sup>1</sup> См., например: Жихарев А.А., Подойницына А.Г. Бюджетное планирование в Российской Федерации // Проблемы современной экономики (Новосибирск). 2010. № 2-1. С. 138–142.

<sup>2</sup> Селезнев А.З. Бюджетное трехлетнее планирование в условиях кризиса // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. Т. 2. С. 9–14.

процесс принятия федерального бюджета на 2015 и последующие 2016–2017 годы: к моменту подписания соответствующего закона уже были существенно обновлены макроэкономические прогнозы, стало очевидным несоответствие подписанного документа прогнозам.

Указанное обстоятельство показывает, что в последние годы в российской практике проблемы бюджетного планирования обострились. При этом ошибка при прогнозировании плоха вне зависимости от того, в сторону увеличения или уменьшения объема бюджета она происходит. Более очевидными являются последствия ошибки в большую сторону — это ставит под угрозу исполнение всех взятых обязательств, то есть возникает угроза гарантированному обеспечению в полном объеме действующих обязательств как основному принципу бюджетного планирования<sup>3</sup>. Кроме того, есть и недостатки занижения объемов бюджета — меньший предполагаемый объем не позволяет своевременно начинать реализацию необходимых проектов.

О значимости проблемы четкого планирования объемов бюджета свидетельствует достаточно большое расхождение плановых и фактических показателей исполнения, которое повторяется из года в год. Наиболее ярко этот факт иллюстрируется на уровне субъектов Российской Федерации. Будучи зависимым от федерального бюджета (в подавляющем большинстве случаев), бюджет любого региона в то же время является своеобразным донором для муниципальных бюджетов<sup>4</sup>. Не исключение здесь и бюджет Ульяновской области как достаточно типичного периферийного российского региона.

Кардинально на характер изменений доходов бюджета не повлияли ни изменения в законодательстве в части перераспределения доходных источников с регионального на местный уровень, ни переход на программный бюджет, первые шаги к которому были предприняты в 2013 году (программная часть в формате областной целевой программы (ОЦП) составила 13,5% расходов бюджета Ульяновской области). Это можно проиллюстрировать бюджетами Ульяновской области за три года (см. Таблицу 1). Следует отметить, что проблема характерна для большинства регионов России, что подтверждается рядом других исследований<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> См., например: *Сугарова И.В.* Бюджетное планирование расходов // *Terra economicus*. 2012. Т. 10. № 4. Ч. 3. С. 157–160. URL: <http://sfedu.ru/evjur/data/2012/journal10.4.3.pdf> (09.02.2015).

<sup>4</sup> *Петрова Т.А.* Некоторые аспекты формирования устойчивого развития муниципальных образований // *Современные проблемы науки и образования*. 2007. № 6. С. 37–41.

<sup>5</sup> См., например: *Галухин А.В.* К вопросу о бюджетных рисках региона // *Проблемы развития территории*. 2014. № 2 (70). С. 105–114.

**Таблица 1. Изменение параметров бюджета Ульяновской области по мере его исполнения в 2011–2013 годах**

Рассматриваемый бюджетный год	Ex-ante	Ex-post		Отклонение	
	Первая редакция бюджета	Последняя редакция бюджета	Отчет об исполнении	Последней редакции от первой	Отчета от исходной редакции
<b>Доходы, млн рублей</b>				<b>Процентов</b>	
2011 год <sup>6</sup>	21 017,9	30 439,2	31 129,9	+44,8	+48,1
2012 год <sup>7</sup>	27 403,5	33 756,6	34 344,5	+23,2	+25,3
2013 год <sup>8</sup>	28 531,2	33 476,4	33 334,9	+17,3	+16,8
<b>Расходы, млн рублей</b>				<b>Процентов</b>	
2011 год <sup>6</sup>	23 430,0	34 596,9	32 235,2	+47,7	+37,6
2012 год <sup>7</sup>	30 625,1	39 324,0	38 609,6	+28,4	+26,1
2013 год <sup>8</sup>	31 977,9	39 406,9	38 547,4	+23,2	+20,5

Для анализа феномена был подробно рассмотрен бюджет, утвержденный Законом Ульяновской области от 29 ноября 2010 года (последняя редакция — от 12.15.2011, однако в рамках работы рассматриваются и предыдущие варианты закона) № 190-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», не затрагивая бюджеты муниципальных образований региона и территориальные внебюджетные фонды. При этом наиболее правильным представляется использование сопоставительного подхода с точек зрения ex-ante (то есть ожиданий от бюджета на стадии формирования) и ex-post (то есть объяснения его фактического исполнения с позиций рационализации — почему не сбылось ожидаемое) в терминологии Г. Мюрдаля<sup>9</sup>. Фактологической базой анализа, кроме упомянутого закона о бюджете области на 2011–2013 годы, также послужил Закон Ульяновской области от 31 мая 2012 года № 66-ЗО «Об исполнении областного бюджета

<sup>6</sup> Закон Ульяновской области от 06.06.2012 № 66-ЗО «Об исполнении областного бюджета Ульяновской области за 2011 год» // Ульяновская правда. 08.06.2012. № 59 (23.184); Закон Ульяновской области от 29.11.2010 (ред. от 15.12.2011) № 190-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // Ульяновская правда. 01.12.2010. № 97–98 (22.967–22.968).

<sup>7</sup> Закон Ульяновской области от 04.06.2013 № 87-ЗО «Об исполнении областного бюджета Ульяновской области за 2012 год» // Ульяновская правда. 07.06.2013. № 60–61 (23.331–23.332); Закон Ульяновской области от 30.11.2011 (ред. от 30.11.2012) № 219-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // Ульяновская правда. 07.12.2011. № 138 (23.015).

<sup>8</sup> Закон Ульяновской области от 03.06.2014 № 69-ЗО «Об исполнении областного бюджета Ульяновской области за 2013 год» // Ульяновская правда. 05.06.2014. № 80 (23.525); Закон Ульяновской области от 30.11.2012 (ред. от 20.12.2013) № 181-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Ульяновская правда. 07.12.2012. № 136 (23.261).

<sup>9</sup> Gnos C. A Methodological Issue: Ex Ante and Ex Post Analysis Irrelevant to Keynes's Theory of Employment // Centre d'Etudes Monétaires et Financière [Site]. URL: <http://www.csbancri.ch/publicazioni/RElab/gnos.pdf> (20.07.2014).

Ульяновской области за 2011 год» и отчет об исполнении бюджета Ульяновской области в 2011 году, находящийся в общедоступном пользовании<sup>10</sup>.

В качестве контрольной точки ex-ante взят изначально утвержденный бюджет. Финальная редакция (как правило, принимается в конце декабря) издается по уже сложившимся расходам и доходам и иллюстрирует понимание бюджета ex-post. Логичным является то, что финальную редакцию закона о бюджете нельзя назвать кардинально отличающейся от фактического исполнения. На примере бюджета Ульяновской области за 2011–2013 годы можно показать, что по доходам расхождение между последней редакцией и отчетом составило 2%, по расходам — 7% (по итогам 2011 года). При этом расхождение между фактически исполненным и изначально принятым бюджетом составило по доходам более 30%, по расходам — 27%.

Оценим соответствие закона о бюджете области на 2011–2013 годы Бюджетному кодексу (БК) РФ (региональное законодательство о бюджетном процессе в части требований к формированию бюджета области повторяет федеральные нормы). Основные требования, предъявляемые БК РФ к региональным бюджетам, касаются вопросов размера дефицита бюджета и такого источника его финансирования, как госдолг; все они представлены в Таблице 2.

**Таблица 2. Соответствие бюджета Ульяновской области на 2011–2013 годы требованиям Бюджетного кодекса РФ**

Критерий	Требования БК <sup>11</sup>	Ex-ante	Ex-post	
		Первая редакция бюджета	Последняя редакция бюджета	Отчет об исполнении
Дефицит бюджета региона, % от доходов без учета безвозмездных поступлений (п.2 ст.92.1 БК РФ)	не более 15	14,79	23,58	5,97
Объем заимствований, % от суммы, направляемой за год на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств (Ст.106 БК РФ)	не более 100	98,55	104,31	253,27
Государственный долг региона, % от доходов без учета объема безвозмездных поступлений (п.2 ст.107 БК РФ)	не более 100	29,28	29,48	28,09
Расходы на обслуживание госдолга региона, % от объема расходов бюджета, за исключением осуществляемых за счет субвенций (ст. 111 БК РФ)	не более 15	1,21	0,47	0,48

<sup>10</sup> Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда // Министерство финансов Ульяновской области [Официальный сайт]. URL: <http://ufo.ulntc.ru/budget/isp/20111200.zip> (22.06.2014).

<sup>11</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (ред. от 21.07.2014) № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ (далее — СЗ РФ). 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

Видно, что, во-первых, каждая из взятых для сравнений точек отличается от всех остальных достаточно значительно, а во-вторых, только исходная редакция бюджета отвечает приведенным требованиям кодекса. В частности, последняя редакция бюджета предполагала достаточно большой дефицит — более 23% от собственных доходов и, соответственно, большой объем заимствований. Причина заключается в ожидавшемся росте расходов областной казны. По факту же нарушенным оказалось правило, установленное ст. 106 БК: объем заимствований субъекта РФ превысил сумму, направленную на финансирование дефицита и погашение долговых обязательств. Произошло это за счет того, что в конце 2011 года регион сумел значительно (на 2,4 млрд рублей, с 34,6 до 32,2 млрд рублей) сократить расходы, планировавшиеся последней версией закона о бюджете, но заимствования к тому времени уже были осуществлены. В то же время данное нарушение не повлияло на итоговую оценку качества бюджетного планирования, которую Министерство финансов РФ дало Ульяновской области, охарактеризовав регион как субъект Федерации с высоким качеством управления региональными финансами<sup>12</sup>.

Выделим наиболее изменчивые в течение бюджетного года статьи расходов и доходов по выбранным трем контрольным точкам (см. Таблицы 3 и 4). Детализация статей определена приложениями к закону о бюджете, а также содержанием и значимостью статьи (рассматривались статьи, на которые приходилось не менее 1% от доходов областного бюджета по исходному варианту областного бюджета 2011–2013).

**Таблица 3. Наиболее изменяющиеся в ходе бюджетного процесса статьи доходов бюджета Ульяновской области в 2011 году**

Показатель	Ex-ante	Ex-post		Отклонение	
	Первая редакция бюджета	Последняя редакция бюджета	Отчет об исполнении	Последней редакции от первой	Отчета от исходной редакции
	Млн рублей			Процентов	
<b>Доходы бюджета — всего</b>	<b>21 017,9</b>	<b>30 501,5</b>	<b>31 129,9</b>	<b>+45,1</b>	<b>+48,1</b>
<u>Налоговые и неналоговые доходы</u>	<u>16 307,5</u>	<u>17 633,8</u>	<u>18 505,0</u>	<u>+8,1</u>	<u>+13,5</u>
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	3 105,0	3 672,6	3 896,0	+18,3	+25,5
Налоги на совокупный доход	683,9	800,7	817,2	+17,1	+19,5
<u>Безвозмездные поступления</u>	<u>4 710,4</u>	<u>12 867,7</u>	<u>12 624,9</u>	<u>+173,2</u>	<u>+168,0</u>
Дотации	2 850,0	3 372,6	3 372,6	+18,3	+18,3
Субсидии	–	3 488,3	3 487,6	–	–
Субвенции	1 860,4	4 037,5	4 027,6	+117,0	+116,5
Иные межбюджетные трансферты	–	1 421,9	1 421,3	–	–

<sup>12</sup> Результаты оценки качества управления региональными финансами в 2011 году // Министерство финансов Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: [http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_finance/index.php?id\\_4=17138](http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring_results/monitoring_finance/index.php?id_4=17138) (22.06.2014).

В части доходов можно отметить с одной стороны достаточно низкий уровень изменчивости сумм собственных доходов региона (при этом явно виден тренд на рост величин собственных доходов по мере формирования и исполнения бюджета), а с другой — значительные изменения по суммам трансфертов (почти трехкратный рост безвозмездных поступлений). Некоторые виды трансфертов в первоначальную версию бюджета вовсе не входят (например, субсидии), что вызвано отсутствием понимания по ним на момент принятия бюджета.

**Таблица 4. Наиболее изменяющиеся в ходе бюджетного процесса статьи расходов бюджета Ульяновской области в 2011 году (тыс. рублей)**

Наименование показателя	Ex-ante	Ex-post		Отклонение	
	Первая редакция бюджета	Последняя редакция бюджета	Отчет об исполнении	Последней редакции от первой	Отчета от исходной редакции
	Миллионов рублей			Процентов	
<b>Расходы бюджета — ИТОГО</b>	<b>23 430,0</b>	<b>32 235,2</b>	<b>34 659,2</b>	<b>+37,6%</b>	<b>+47,9%</b>
Общегосударственные вопросы	1 981,3	1 782,5	1 927,8	-10,0%	-2,7%
Национальная экономика	1 928,8	4 793,1	5 351,7	+148,5%	+177,5%
ЖКХ	801,2	1 415,9	1 649,6	+76,7%	+105,9%
Охрана окружающей среды	50,6	45,6	46,4	-10,0%	-8,3%
Здравоохранение	3 323,4	4 360,4	5 288,0	+31,2%	+59,1%
Социальная политика	6 243,7	8 893,8	9 388,9	+42,4%	+50,4%
Физическая культура и спорт	274,2	438,1	438,2	+59,8%	+59,8%

Несколько другая картина наблюдается по расходам бюджета. Почти все они также закладываются в первоначальный вариант в объемах меньших, чем в последней редакции бюджета и исполнения по факту. Однако темпы роста расходов неравномерны, что связано с различным уровнем приоритетности той или иной статьи. Единственное исключение из этого правила в Ульяновской области — строка «Общегосударственные вопросы»: по мере исполнения бюджета она изменяется в сторону уменьшения.

Все выявленные закономерности наблюдаются не только по отношению к бюджету 2011–2013 годов, но и всем другим последующим бюджетам. Выявляя же причины столь сильного расхождения параметров бюджета ex-ante и ex-post, следует отметить в первую очередь высокую степень неопределенности по целому ряду вопросов.

Во-первых, это касается формирования доходной части бюджета по межбюджетным трансфертам. Данная проблема вызвана исключительно внешними по отношению к региону причинами. Несмотря на то, что рассогласование по уровням

формирования бюджета является достаточно давней проблемой<sup>13</sup>, она не решена до сих пор. В послании Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 годах поставлена задача о переходе к преимущественному распределению субсидий на основании федерального закона о бюджете, а не на основании следующих за ним правительственных актов, о достоверном распределении объемов межбюджетных трансфертов на три года<sup>14</sup>. В то же время по субъектам РФ в 2014 году распределено 70,8% общего объема межбюджетных трансфертов (против 53,6% в 2013 году), в 2015–2016 годах — 53,2% и 53,4% соответственно<sup>15</sup>. Однако даже эти параметры становятся известны к тому моменту, когда формирование регионального бюджета фактически уже закончено. Отдельным вопросом является количественное обоснование распределения средств между регионами<sup>16</sup>.

В итоге такая ситуация существенно сказывается на качестве бюджетного планирования в регионах России и в Ульяновской области в частности. Так, на момент принятия регионального бюджета (конец октября — начало ноября предшествующего года) неизвестным остается объем межбюджетных трансфертов регионам, а для Ульяновской области — это значительная доля доходной части бюджета (по итогам 2013 года, 29,6% доходной части бюджета). Соответственно, возникают проблемы с формированием расходной части, бюджет региона в своей первоначальной редакции на 90–95% сводится к простому распределению зарплат, социальных выплат и прочих первостепенных статей расходов. Все это вызывает следующий цикл:

1. Распределение федеральных средств по регионам происходит ближе к лету (их принятие происходит, как правило, в апреле — мае). Подобная практика сохраняется до сих пор. Пример 2014 года: несмотря на то, что до 5 марта главные распорядители должны были внести в правительство 53 проекта актов об утверждении

---

<sup>13</sup> Фролова Е.С. Новые подходы к формированию бюджетов: переход к программному бюджету в Российской Федерации и Нижегородской области // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2011. № 5-2. С. 250–254. URL: <http://www.vestnik.unn.ru/nomera?anum=5155> (09.02.2015).

<sup>14</sup> Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах // Президент России [Официальный сайт]. 13.06.2013. URL: <http://президент.рф/документы/18332> (21.08.2014).

<sup>15</sup> Заключение Счетной палаты РФ от 10.10.2013 № ЗАМ-31/01 на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=113811> (09.02.2015).

<sup>16</sup> Князева А.В. Региональное планирование и бюджетная политика // Вестник МарГТУ. 2009. № 3. С. 17–23.

и распределении субсидий регионам, по состоянию на 30 мая три проекта распоряжения не были внесены<sup>17</sup>.

2. Только после принятия постановлений правительства о распределении средств по регионам может быть запущен процесс внесения изменений в региональный бюджет с учетом всех процедур (общественного обсуждения, антикоррупционной экспертизы, регламента заседания Законодательного собрания Ульяновской области и т. д.), которые занимают не менее месяца, на практике же — порядка двух месяцев (июнь — июль).

3. Только потом появляются новые расходные обязательства, которые могут быть направлены сверх фактически обязательных статей. Соответственно, даже при понимании, куда нужно направить средства и готовой документации, «расторговывание» средств занимает не менее полутора месяцев. В итоге, если вопрос касается, например, строительства, то оно начинается не ранее конца августа, то есть в завершение строительного сезона.

Снизить фактор неопределенности сможет работа по двум направлениям. С одной стороны, продолжение курса на распределение подавляющего большинства межбюджетных трансфертов в рамках закона о бюджете. С другой стороны, по не распределяемым в рамках закона средствам должны быть четкие и однозначные методики, позволяющие еще на стадии формирования бюджета региона оценить величину получаемых средств.

Во-вторых, значительный фактор неопределенности задает непрогнозируемое возникновение расходных обязательств (инициируемых как внутри региона, так и на уровне федерации). Примером возникновения новых расходных обязательств по внешним причинам можно назвать запуск программы модернизации здравоохранения в 2011 году, что потребовало от региона значительного наращивания расходов (с 3,3 млрд рублей по исходному закону о бюджете до 5,3 млрд по последнему варианту). В 2010 году аналогичной задачей стала инициатива «Наша новая школа», а в 2012 году — президентские указы от 7 мая. Все эти направления во многом определили рост расходов регионального бюджета Ульяновской области.

Есть и аналогичные внутренние причины: введение новых категорий льготников на региональном уровне (дети войны, ветераны труда Ульяновской области и т. д.), участие в программах развития экономики (создание на территории региона особой экономической зоны, формирование индустриальных парков). Подобные

---

<sup>17</sup> Заседание Правительства РФ. 5 июня 2014 года // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://government.ru/news/12869> (15.06.2014).



причины сильнее всего влияют (из всех факторов внутренней природы) на отклонение параметров бюджета ex-post от изначально ожидавшихся. Несмотря на определенный положительный результат, дополнительные расходные обязательства следует соотносить с реальными возможностями бюджета, и по возможности «вписывать» в процесс подготовки бюджета. В противном же случае любое решение о новых расходах становится шоком для бюджетной системы региона и заставляет изыскивать средства либо за счет перераспределения ресурсов, либо за счет наращивания бюджетного дефицита и госдолга.

Наконец, в-третьих, есть внешние по отношению к властным решениям факторы. Например, в 2011 году значительные средства были направлены на ликвидацию последствий ледяных дождей, прошедших 4–5 декабря 2010 года, на поддержку погибших от заморозков зимой 2010–2011 годов озимых и т. д. Для решения подобного рода проблем рациональным видится создание резервного фонда в рамках регионального бюджета в объеме, способном покрыть издержки, связанные с чрезвычайными ситуациями. Исходя из практики, такие фонды формируются — однако в крайне незначительных величинах (например, в 2011 году резервный фонд составлял порядка 0,04% от расходов первоначально утвержденной редакции бюджета).

Вопрос взаимоотношения указанных трех факторов остается открытым и требует дополнительного исследования. В то же время большинство факторов неопределенности являются «рукотворными» и в конечном итоге упираются в несогласованность принятия решений как по вертикали власти, так и на одном властном уровне. Это ведет к нехватке информации, что по праву признается одной из основных причин невозможности внедрения на государственном уровне целого ряда управленческих подходов<sup>18</sup>.

Кроме того, каждая из рассмотренных неопределенностей дает занижение доходной и расходной части при формировании бюджета. Также на формирование бюджета ex-ante влияют и опасения резкого ухудшения внешней конъюнктуры, которые имманентны с кризиса 2008 года — и как показывает нынешняя ситуация в экономике — не без оснований. И когда окончательный бюджет оказывается на треть больше изначально, появляются основания для обвинений в занижении параметров бюджета изначально и низком качестве прогнозирования и формирования бюджета.

---

<sup>18</sup> Бобылева А.З. К разработке концепции перехода государственных организаций на «управление по результатам» // Государственное управление. Электронный вестник. 2006. № 9. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2006/vipusk\\_9\\_dekabr\\_2006\\_g./bobyleva.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2006/vipusk_9_dekabr_2006_g./bobyleva.pdf) (15.08.2014).

Однако, как было показано, для такого поведения есть вполне адекватные причины и, имея их в виду, нельзя говорить о безусловно низком качестве бюджетного планирования на региональном уровне.

**Список литературы:**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (ред. от 21.07.2014) № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
2. Заключение Счетной палаты РФ от 10.10.2013 № ЗАМ-31/01 на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=113811> (09.02.2015).
3. Закон Ульяновской области от 29.11.2010 (ред. от 15.12.2011) № 190-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // Ульяновская правда. 01.12.2010. № 97–98 (22.967–22.968).
4. Закон Ульяновской области от 30.11.2011 (ред. от 30.11.2012) № 219-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // Ульяновская правда. 07.12.2011. № 138 (23.015).
5. Закон Ульяновской области от 06.06.2012 № 66-ЗО «Об исполнении областного бюджета Ульяновской области за 2011 год» // Ульяновская правда. 08.06.2012. № 59 (23.184).
6. Закон Ульяновской области от 30.11.2012 (ред. от 20.12.2013) № 181-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Ульяновская правда. 07.12.2012. № 136 (23.261).
7. Закон Ульяновской области от 04.06.2013 № 87-ЗО «Об исполнении областного бюджета Ульяновской области за 2012 год» // Ульяновская правда. 07.06.2013. № 60–61 (23.331–23.332).
8. Закон Ульяновской области от 03.06.2014 № 69-ЗО «Об исполнении областного бюджета Ульяновской области за 2013 год» // Ульяновская правда. 05.06.2014. № 80 (23.525).
9. *Бобылева А.З.* К разработке концепции перехода государственных организаций на «управление по результатам» // Государственное управление. Электронный вестник. 2006. № 9. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2006/vipusk\\_9\\_dekabr\\_2006\\_g./bobyleva.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2006/vipusk_9_dekabr_2006_g./bobyleva.pdf) (15.08.2014).

10. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах // Президент России [Официальный сайт]. 13.06.2013. URL: <http://президент.рф/документы/18332> (21.08.2014).
11. *Галухин А.В.* К вопросу о бюджетных рисках региона // Проблемы развития территории. 2014. № 2 (70). С. 105–114.
12. *Жихарев А.А., Подойницына А.Г.* Бюджетное планирование в Российской Федерации // Проблемы современной экономики (Новосибирск). 2010. № 2-1. С. 138–142.
13. Заседание Правительства РФ. 5 июня 2014 года // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://government.ru/news/12869> (15.06.2014).
14. *Князева А.В.* Региональное планирование и бюджетная политика // Вестник МарГТУ. 2009. № 3. С. 17–23.
15. Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда // Министерство финансов Ульяновской области [Официальный сайт]. URL: <http://ufo.ulntc.ru/budget/isp/20111200.zip> (22.06.2014).
16. *Петрова Т.А.* Некоторые аспекты формирования устойчивого развития муниципальных образований // Современные проблемы науки и образования. 2007. № 6. С. 37–41.
17. Результаты оценки качества управления региональными финансами в 2011 году // Министерство финансов Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: [http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_finance/index.php?id\\_4=17138](http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring_results/monitoring_finance/index.php?id_4=17138) (22.06.2014).
18. *Селезнев А.З.* Бюджетное трехлетнее планирование в условиях кризиса // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. Т. 2. С. 9–14.
19. *Сугарова И.В.* Бюджетное планирование расходов // Terra economicus. 2012. Т. 10. № 4. Ч. 3. С. 157–160. URL: <http://sfedu.ru/evjur/data/2012/journal10.4.3.pdf> (09.02.2015).
20. *Фролова Е.С.* Новые подходы к формированию бюджетов: переход к программному бюджету в Российской Федерации и Нижегородской области // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2011. № 5-2. С. 250–254. URL: <http://www.vestnik.unn.ru/nomera?anum=5155> (09.02.2015).
21. *Gnos C.* A Methodological Issue: Ex Ante and Ex Post Analysis Irrelevant to Keynes's Theory of Employment // Centre d'Etudes Monétaires et Financière [Site]. URL: <http://www.cs bancari.ch/publicazioni/RMElab/gnos.pdf> (20.07.2014).

Sukhoparov E.N.

## Uncertainty Factors of Regional Budget Planning: Ulyanovsk Region Case

Evgeny N. Sukhoparov — Ph.D., Lead Consultant, Analytical Department, Ulyanovsk Region Administration, Ulyanovsk, Russian Federation.  
E-mail: [headlon9@mail.ru](mailto:headlon9@mail.ru)

### Annotation

In this article regional budget forming and execution ex-post and ex-ante is examined on the example of Ulyanovsk region. Two variants of budget parameters (regional budget first and last editions) are compared with budget performance reports. The author provides several hypothetical explanations for the deviations between the two based on the analysis of most deviating item in the budget execution. Main factors reducing certainty in budget planning on regional level are late distribution of transfers from federal budget; randomly appearing budget costs (initiated on federal level), that are not provided by budget income; emergency and unexpected incidents. Main ways to decrease these factors of regional budget planning uncertainty are application of practice of real distribution of federal budget transfers based on federal budget law and regional emergency fund forming.

### Keywords

Budget planning, regional budget, budget execution, ex-ante, ex-post.

### References:

1. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 (red. ot 21.07.2014) № 145-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 03.08.1998, 31, st. 3823.
2. Zakljuchenie Schetnoj palaty RF ot 10.10.2013 № ZAM-31/01 na proekt Federal'nogo zakona «O federal'nom bjudzhete na 2014 god i na planovyj period 2015 i 2016 godov». *Spravochno-pravovaja sistema «Konsul'tant Pljus»*. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=113811> (09.02.2015).
3. Zakon Ul'janovskoj oblasti ot 29.11.2010 (red. ot 15.12.2011) № 190-ZO «Ob oblastnom bjudzhete Ul'janovskoj oblasti na 2011 god i na planovyj period 2012 i 2013 godov». *Ul'janovskaja pravda*, 01.12.2010, 97–98 (22.967–22.968).
4. Zakon Ul'janovskoj oblasti ot 30.11.2011 (red. ot 30.11.2012) № 219-ZO «Ob oblastnom bjudzhete Ul'janovskoj oblasti na 2012 god i na planovyj period 2013 i 2014 godov». *Ul'janovskaja pravda*, 07.12.2011, 138 (23.015).
5. Zakon Ul'janovskoj oblasti ot 06.06.2012 № 66-ZO «Ob ispolnenii oblastnogo bjudzheta Ul'janovskoj oblasti za 2011 god». *Ul'janovskaja pravda*, 08.06.2012, 59 (23.184).
6. Zakon Ul'janovskoj oblasti ot 30.11.2012 (red. ot 20.12.2013) № 181-ZO «Ob oblastnom bjudzhete Ul'janovskoj oblasti na 2013 god i na planovyj period 2014 i 2015 godov». *Ul'janovskaja pravda*, 07.12.2012, 136 (23.261).
7. Zakon Ul'janovskoj oblasti ot 04.06.2013 № 87-ZO «Ob ispolnenii oblastnogo bjudzheta Ul'janovskoj oblasti za 2012 god». *Ul'janovskaja pravda*, 07.06.2013, 60–61 (23.331–23.332).
8. Zakon Ul'janovskoj oblasti ot 03.06.2014 № 69-ZO «Ob ispolnenii oblastnogo bjudzheta Ul'janovskoj oblasti za 2013 god». *Ul'janovskaja pravda*, 05.06.2014, 80 (23.525).
9. Bobyleva A.Z. K razrabotke koncepcii perehoda gosudarstvennyh organizacij na «upravlenie po rezul'tatam». *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, 2006, 9. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2006/vipusk\\_9.\\_dekabr\\_2006\\_g./bobyleva.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2006/vipusk_9._dekabr_2006_g./bobyleva.pdf) (15.08.2014).

10. Bjudzhetnoe Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii o bjudzhetnoj politike v 2014–2016 godah. *Prezident Rossii* [Oficial'nyj sajt]. 13.06.2013. URL: <http://prezident.rf/dokumenty/18332> (21.08.2014).
11. Galuhin A.V. K voprosu o bjudzhetnyh riskah regiona. *Problemy razvitija territorii*, 2014, 2 (70), pp. 105–114.
12. Zhigarev A.A., Podojnicyna A.G. Bjudzhetnoe planirovanie v Rossijskoj Federacii. *Problemy sovremennoj jekonomiki (Novosibirsk)*, 2010, 2-1, pp. 138–142.
13. Zasedanie Pravitel'stva RF. 5 ijunja 2014 goda. *Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii* [Oficial'nyj sajt]. URL: <http://government.ru/news/12869> (15.06.2014).
14. Knjazeva A.V. Regional'noe planirovanie i bjudzhetnaja politika. *Vestnik MarGTU*, 2009, 3, pp. 17–23.
15. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo bjudzheta sub'ekta Rossijskoj Federacii i bjudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebjudzhetnogo fonda. *Ministerstvo finansov Ul'janovskoj oblasti* [Oficial'nyj sajt]. URL: <http://ufo.ulntc.ru/budget/isp/20111200.zip> (22.06.2014).
16. Petrova T.A. Nekotorye aspekty formirovanija ustojchivogo razvitija municipal'nyh obrazovanij. *Sovremennye problemy nauki i obrazovanija*, 2007, 6, pp. 37–41.
17. Rezul'taty ocenki kachestva upravlenija regional'nymi finansami v 2011 godu. *Ministerstvo finansov Rossijskoj Federacii* [Oficial'nyj sajt]. URL: [http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_finance/index.php?id\\_4=17138](http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring_results/monitoring_finance/index.php?id_4=17138) (22.06.2014).
18. Seleznev A.Z. Bjudzhetnoe trehletnee planirovanie v uslovijah krizisa. *Vestnik Altajskoj akademii jekonomiki i prava*, 2013, 2, pp. 9–14.
19. Sugarova I.V. Bjudzhetnoe planirovanie rashodov. *Terra economicus*, 2012, 10 (4), ch. 3, pp. 157–160. URL: <http://sfedu.ru/evjur/data/2012/journal10.4.3.pdf> (09.02.2015).
20. Frolova E.S. Novye podhody k formirovaniju bjudzhetov: perehod k programmnomu bjudzhetu v Rossijskoj Federacii i Nizhegorodskoj oblasti. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, 2011, 5-2, pp. 250–254. URL: <http://www.vestnik.unn.ru/nomera?anum=5155> (09.02.2015).
21. Gnos C. A Methodological Issue: Ex Ante and Ex Post Analysis Irrelevant to Keynes's Theory of Employment. *Centre d'Etudes Monétaires et Financière* [Site]. URL: <http://www.csbankari.ch/publicazioni/RMElab/gnos.pdf> (20.07.2014).