

Ивашкина Анастасия Дмитриевна

магистрант

Колесникова Елизавета Михайловна

магистрант

Научный руководитель

Чернявская Юлия Анатольевна

канд. экон. наук, доцент

Липецкий филиал ФГОБУ ВО «Финансовый

университет при Правительстве РФ»

г. Липецк, Липецкая область

РАЗВИТИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация:** в статье исследуется развитие инструментов финансового планирования и прогнозирования в секторе государственного управления в условиях возрастающей неопределённости внешней среды и ограниченности бюджетных ресурсов. Актуальность темы обусловлена необходимостью повышения обоснованности стратегических и бюджетных решений, а также перехода от инерционных методов планирования к адаптивным и риск-ориентированным моделям. Целью работы является систематизация современных инструментов финансового планирования и прогнозирования и обоснование направлений их совершенствования в системе государственного управления. В работе рассматриваются программно-целевые, проектные и сценарные инструменты, а также возможности цифровых платформ и интеллектуальных систем поддержки решений.*

***Ключевые слова:** финансовое планирование, прогнозирование, государственное управление, бюджетное планирование, стратегическое планирование, программно-целевой метод, цифровизация, эффективность бюджетных расходов, риск-ориентированное управление, государственные финансы.*

Современный этап развития системы государственного управления в Российской Федерации характеризуется необходимостью решения сложных задач, связанных с обеспечением макроэкономической стабильности, выполнением социальных обязательств и одновременным созданием условий для долгосрочного экономического роста. В этих обстоятельствах резко возрастают требования к качеству финансового планирования и прогнозирования, поскольку именно от обоснованности и реалистичности бюджетных проектировок зависит как устойчивость всей бюджетной системы, так и возможность достижения приоритетных целей национального развития. Ужесточение денежно-кредитной политики, изменение структуры доходных источников и нарастание геополитических рисков формируют качественно новую среду, в которой традиционные подходы к планированию, основанные на экстраполяции сложившихся трендов, демонстрируют ограниченную эффективность.

Финансовое планирование и прогнозирование в секторе государственного управления представляет собой не просто техническую процедуру расчёта будущих доходов и расходов, а сложный многоуровневый процесс, встроенный в общий цикл стратегического управления. Как справедливо отмечается в современных исследованиях, система государственного планирования в России объединяет два взаимосвязанных вида деятельности: стратегическое планирование, определяющее долгосрочные цели и приоритеты, и бюджетное планирование, обеспечивающее ресурсное подкрепление этих целей. Проблема согласования стратегических приоритетов с реальными бюджетными возможностями приобретает в последние годы особую остроту, что делает тему настоящего исследования исключительно актуальной.

Целью работы является систематизация современных инструментов финансового планирования и прогнозирования в секторе государственного управления и обоснование направлений их совершенствования с учётом актуальных вызовов российской экономики. Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи: анализ теоретических и нормативных основ финансового планирования в государственном секторе; оценка современного состояния и

ключевых тенденций развития инструментария; выявление проблем и ограничений, препятствующих повышению эффективности планирования; формулирование практических рекомендаций по совершенствованию инструментов.

Методологическую основу исследования составляют системный, институциональный и сравнительный подходы, методы анализа нормативно-правовых актов, статистических данных и экспертных оценок. Информационную базу образуют положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, федеральные законы о федеральном бюджете, аналитические материалы Министерства финансов Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации, а также публикации ведущих научных изданий по проблемам государственных финансов.

Теоретическая база финансового планирования в секторе государственного управления формируется на пересечении нескольких научных направлений. Классическая теория общественных финансов обосновывает необходимость государственного планирования как инструмента корректировки рыночных провалов и обеспечения производства общественных благ. Неинституциональный подход акцентирует внимание на качестве институтов, определяющих эффективность бюджетных решений, тогда как теория общественного выбора позволяет объяснить поведение участников бюджетного процесса через призму их собственных интересов и ограничений. В современной научной литературе всё большее признание получает концепция адаптивного планирования, предполагающая отказ от жёстких долгосрочных траекторий в пользу гибких сценариев, способных корректироваться в ответ на изменение внешних условий.

Нормативную основу финансового планирования в Российской Федерации образует совокупность федеральных законов и подзаконных актов. Базовым документом выступает Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающий общие принципы бюджетного планирования, составления проектов бюджетов и прогнозирования доходов. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяет систему стратегических документов, включающую прогноз социально-

экономического развития, бюджетный прогноз на долгосрочный период и основные направления бюджетной политики. Ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период конкретизируют параметры бюджетных проектировок.

Важным этапом в развитии нормативной базы стало принятие Федерального закона от 24.06.2025 №158-ФЗ, которым Бюджетный кодекс Российской Федерации был дополнен главой об использовании государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Данная новация закрепила на законодательном уровне обязательность применения цифровых платформ в бюджетном процессе и создала правовые основы для интеграции всех этапов бюджетного планирования – от формирования проекта бюджета до контроля за его исполнением – в едином информационном пространстве. Кроме того, указанным законом установлено, что заключение соглашений о государственно-частном партнёрстве и концессионных соглашений осуществляется с использованием системы «Электронный бюджет» для целей проверки объёма обязательств публично-правового образования.

Система стратегического планирования включает документы федерального, регионального и муниципального уровней, при этом бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет на основе долгосрочного прогноза социально-экономического развития. Такая архитектура призвана обеспечить преемственность и согласованность решений, принимаемых на различных уровнях власти и в различные временные горизонты. Анализ практики финансового планирования в Российской Федерации за последние годы позволяет выделить несколько ключевых тенденций, определяющих развитие инструментария в рассматриваемой сфере.

Первая тенденция – усиление программно-целевого характера бюджетного планирования. Государственные программы стали основным инструментом увязки бюджетных ассигнований с конкретными результатами. С 2025 года ана-

логичный механизм в полной мере реализован и на этапе составления федерального бюджета: обоснование бюджетных ассигнований помимо детализированных расчётов объёмов финансирования включает информацию о соответствующих результатах. Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам и непрограммным направлениям деятельности) утверждается в приложениях к федеральному закону о бюджете, что обеспечивает прозрачность связи между выделяемыми ресурсами и планируемыми результатами. В структуре расходов федерального бюджета на 2026–2028 годы значительная часть ассигнований распределена именно по программному принципу, что отражает приверженность правительства программно-целевому методу.

Вторая тенденция – цифровизация бюджетного процесса. Система «Электронный бюджет» трансформировалась из вспомогательного инструмента в центральный элемент бюджетного планирования. В рамках системы реализована функциональность управления государственными программами субъектов Российской Федерации, включающая обязательную часть по формированию плана достижения показателей государственных программ и сервисную модель для регионов, не имеющих собственных информационных систем. По состоянию на середину 2025 года по сервисной модели работали 68 регионов, общее количество пользователей превысило 20 тысяч, а в системе велись три тысячи государственных программ субъектов Российской Федерации. К концу 2025 года в системе появилась функциональность, позволяющая муниципальным служащим полноценно работать с мероприятиями и показателями, формировать предложения по их изменению. Такая архитектура обеспечивает сквозную интеграцию всех уровней бюджетной системы в едином информационном пространстве.

Третья тенденция – расширение практик инициативного бюджетирования. Данный инструмент, предполагающий непосредственное участие граждан в распределении части бюджетных средств, демонстрирует устойчивую положительную динамику. По предварительным данным федерального мониторинга, в

2025 году общая стоимость реализованных проектов инициативного бюджетирования достигла 67,7 млрд рублей, что на 12,6% превышает показатель 2024 года (60,1 млрд рублей). Административный охват составил 84 субъекта Российской Федерации, реализовано 31 812 проектов, а всего за период с 2016 по 2025 год – около 250 тысяч проектов. Доля внебюджетного софинансирования (средства населения, бизнеса, инициативные платежи) составила 7,95%, что свидетельствует о вовлечённости граждан в софинансирование проектов. В процедурах выдвижения проектных идей участвовало 14,2 млн человек, а в голосовании за проекты – 10,1 млн человек. Инициативное бюджетирование, таким образом, выступает не только инструментом финансирования локальных инициатив, но и механизмом повышения прозрачности бюджетных решений и доверия граждан к государственным институтам.

Четвёртая тенденция – удлинение горизонта бюджетного планирования. Правительство утвердило бюджетный прогноз на период до 2042 года, что означает переход к разработке долгосрочных сценариев бюджетной динамики. Базовый сценарий прогноза предполагает рост доходов федерального бюджета в среднем на 2,1% в год начиная с 2026 года, однако при этом прогнозируется сохранение дефицита на протяжении всего рассматриваемого периода. Согласно базовому варианту, дефицит федерального бюджета увеличится с ожидаемых в 2025 году 5,7 трлн рублей (2,6% ВВП) до 21,6 трлн рублей (2,9% ВВП) в 2042 году. Расширение горизонта планирования позволяет заблаговременно выявлять структурные дисбалансы и принимать корректирующие меры, однако одновременно повышает требования к качеству прогнозной аналитики и обоснованности закладываемых допущений.

Пятая тенденция – интеграция риск-ориентированного подхода. В 2023 году Министерство финансов Российской Федерации утвердило методические рекомендации по оценке бюджетных рисков и ведению их реестра, а также по мониторингу реализации мер минимизации бюджетных рисков. В научной литературе активно обсуждаются возможности адаптации международного опыта риск-ориентированного бюджетирования, включая структурирование

бюджетных рисков и разработку архитектуры системы бюджетного комплаенса. Однако, как отмечают исследователи, интеграция риск-анализа в бюджетный процесс сталкивается с отсутствием единого стандарта оценки рисков, слабой связью риск-анализа с бюджетным циклом и дефицитом кадров и цифровых инструментов.

Несмотря на очевидный прогресс в развитии инструментария финансового планирования, современная практика сталкивается с рядом существенных проблем, требующих системного решения.

1. Вопрос нарастающего дефицита бюджетных ресурсов. Федеральный бюджет завершил 2025 год с дефицитом в 5,645 трлн рублей против 3,47 трлн рублей годом ранее, что означает рост более чем на 60%. Расходы растут быстрее доходов, нефтегазовая база сжимается, а инструменты, которые позволяли сглаживать шоки в предыдущие кризисные периоды, фактически исчерпаны. Для компенсации выпадающих нефтегазовых доходов Министерство финансов продолжает использовать средства Фонда национального благосостояния: ликвидная часть ФНБ на 1 января 2026 года составила 4,08 трлн рублей (1,9% ВВП). Расходы на обслуживание государственного долга достигли порядка 10% доходной части бюджета и продолжают расти. В этих условиях возрастает риск того, что бюджетная система утрачивает способность выполнять функцию активного стимулирования экономического роста, что предъявляет качественно новые требования к точности и обоснованности финансового планирования.

2. Проблема точности прогнозирования доходов. Прогнозирование бюджетных доходов традиционно относится к наиболее сложным задачам финансового планирования, поскольку налоговые поступления зависят от множества трудно предсказуемых факторов – динамики цен на энергоносители, валютного курса, деловой активности и инфляции. Как отмечается в научных публикациях, используемые на практике методы прогнозирования не позволяют в полной мере учитывать влияние множества внешних факторов, оказывающих воздействие на величину налоговых поступлений. В последние годы активно развиваются методы машинного обучения для прогнозирования доходов региональных бюд-

жетов, включая нейросетевые модели и эконометрические подходы, однако их широкое внедрение в практику бюджетного планирования остаётся ограниченным.

3. Формальный характер программно-целевого планирования. Несмотря на то, что программно-целевой метод законодательно закреплён как основной инструмент увязки ресурсов и результатов, на практике сохраняются проблемы недостаточной обоснованности показателей результативности, их слабой связи с реальными общественно значимыми эффектами и преобладания контрольной функции над управленческой. В структуре расходов федерального бюджета сохраняется значительная доля непрограммных направлений деятельности, что снижает прозрачность бюджетных решений и затрудняет оценку их эффективности. Кроме того, программно-целевое управление несёт в себе риски, связанные с выбором неоптимальных приоритетов, недостаточной координацией между программами и сложностью оценки синергетических эффектов.

4. Ограниченная интеграция стратегического и бюджетного планирования. Как показывает анализ, система государственного планирования в России по-прежнему сталкивается с трудностями согласования стратегических приоритетов с бюджетными возможностями. Стратегические документы зачастую разрабатываются без должного учёта реальных ресурсных ограничений, а бюджетное планирование, в свою очередь, не всегда в полной мере ориентируется на долгосрочные приоритеты развития. В результате возникает разрыв между декларируемыми целями и их финансовым обеспечением, что подрывает доверие к системе стратегического планирования в целом.

5. Вопросы кадрового и методологического обеспечения риск-ориентированного планирования. Внедрение риск-ориентированного подхода в бюджетный процесс требует не только соответствующих методических рекомендаций, но и компетенций у сотрудников финансовых органов, а также цифровых инструментов, позволяющих проводить количественную оценку рисков. В настоящее время, как отмечают исследователи, наблюдается дефицит кадров и цифровых инструментов, способных обеспечить системную интеграцию

риск-анализа в управленческий цикл. Отсутствие единого стандарта оценки рисков приводит к тому, что учёт угроз носит формальный характер, а результаты риск-анализа слабо влияют на принимаемые бюджетные решения.

С учётом выявленных проблем и ограничений представляется возможным сформулировать комплекс рекомендаций по совершенствованию инструментов финансового планирования и прогнозирования в секторе государственного управления.

Целесообразно обеспечить дальнейшее развитие методологии прогнозирования бюджетных доходов на основе интеграции классических эконометрических моделей с методами машинного обучения. Использование нейросетевых моделей для прогнозирования налоговых поступлений, апробированное в ряде научных исследований, позволяет повысить точность прогнозов за счёт учёта нелинейных зависимостей и взаимодействий между макроэкономическими параметрами. Для практического внедрения таких моделей необходимо создание типовых методик и их включение в регламенты бюджетного планирования.

Кроме того, требуется усиление взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования посредством внедрения механизмов обязательной верификации стратегических документов на предмет их ресурсной обеспеченности. Целесообразно закрепить на нормативном уровне требование о проведении финансово-экономической экспертизы проектов стратегических документов до их утверждения, а также о регулярной корректировке стратегических приоритетов с учётом изменения бюджетных возможностей. Такой подход позволит избежать накопления необеспеченных обязательств и повысит реалистичность стратегических планов.

Необходимо продолжить развитие функциональности системы «Электронный бюджет» в направлении расширения аналитических возможностей и внедрения инструментов предиктивной аналитики. Интеграция в систему модулей прогнозирования доходов и расходов, а также инструментов сценарного моделирования позволит органам власти оперативно оценивать последствия принимаемых решений и повышать качество бюджетного планирования. Особое вни-

мание следует уделить обеспечению полноценной работы муниципальных образований в системе, что создаст условия для сквозной цифровизации бюджетного процесса на всех уровнях.

Целесообразно разработать и утвердить национальный стандарт управления бюджетными рисками, который определит единые подходы к идентификации, оценке, мониторингу и минимизации рисков на всех этапах бюджетного цикла. Стандарт должен предусматривать интеграцию риск-анализа в процедуры обоснования бюджетных ассигнований и оценки эффективности государственных программ. Параллельно необходимо организовать системную подготовку и повышение квалификации сотрудников финансовых органов в области риск-менеджмента.

Представляется перспективным дальнейшее расширение практик инициативного бюджетирования, доказавших свою эффективность как инструмента повышения прозрачности бюджетных решений и вовлечения граждан. Целесообразно рассмотреть возможность увеличения доли проектов инициативного бюджетирования в структуре расходов местных бюджетов, а также распространения успешных практик на региональный уровень. При этом важно обеспечить методическую поддержку муниципалитетов и создать механизмы обмена лучшими практиками.

Проведённый анализ позволяет сформулировать следующие выводы. Финансовое планирование и прогнозирование в секторе государственного управления представляет собой динамично развивающуюся сферу, в которой за последние годы произошли существенные институциональные и технологические изменения. Программно-целевой метод укрепился в качестве основного инструмента увязки бюджетных ресурсов с результатами, система «Электронный бюджет» стала центральным элементом цифровой инфраструктуры бюджетного процесса, а горизонт планирования расширился до 2042 года. Инициативное бюджетирование продемонстрировало устойчивый рост, охватив 84 субъекта Российской Федерации и обеспечив реализацию более 31 тысячи проектов в 2025 году. Вместе с тем сохраняются серьёзные вызовы, связанные с нарастаю-

щим дефицитом бюджетных ресурсов (5,645 трлн рублей по итогам 2025 года), ограниченной точностью прогнозирования доходов, формальным характером отдельных процедур программно-целевого планирования и недостаточной интеграцией риск-ориентированного подхода. Решение этих проблем требует комплексных мер, включающих развитие методологии прогнозирования на основе современных аналитических методов, усиление связи стратегического и бюджетного планирования, дальнейшую цифровизацию бюджетного процесса и внедрение национального стандарта управления бюджетными рисками.

Перспективы дальнейших исследований в данной области связаны с разработкой и апробацией моделей адаптивного бюджетного планирования, способных обеспечивать устойчивость бюджетной системы в условиях высокой неопределённости, а также с оценкой социально-экономической эффективности различных инструментов финансового планирования на основе эмпирических данных.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 24.06.2025) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №31. – Ст. 3823.
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 24.06.2025 №158-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2025. – №26. – Ст. 3742.
3. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ (ред. от 13.06.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №26 (ч. I). – Ст. 3378.
4. О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов: Федеральный закон от 28.11.2025 №426-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2025. – №49. – Ст. 8136.
5. Виноградова Т.И. Государственное планирование в России: проблемы согласования стратегических приоритетов с бюджетными возможностями и пу-

ти их решения / Т.И. Виноградова // Управленческие науки. – 2025. – Т. 15, №2. – С. 37–52. – DOI 10.26794/2304-022X-2025-15-2-37-52. – EDN KVQIUX

6. Косыгина К.Е. Инициативное бюджетирование в России и Вологодской области: общее и особенное / К.Е. Косыгина, Н.Н. Михалко // Проблемы развития территории. – 2025. – Т. 29, №3. – С. 78–92. – DOI 10.15838/ptd.2025.3.137.5. – EDN MHGFYG

7. Соколов А.П. Программно-целевые методы в государственном управлении: возможные риски и перспективы развития / А.П. Соколов // IP: Теория и практика. – 2025. – №4 (12). – С. 214–224. – EDN FUZWPK

8. Ткачева Н.Ю. Прогнозирование доходов регионального бюджета на основе макроэкономических параметров методами машинного обучения / Н.Ю. Ткачева // Финансовые рынки и банки. – 2025. – №9. – С. 112–119. – EDN KNLIVJ

9. Международный опыт применения риск-ориентированного подхода в бюджетном процессе и пути его адаптации в России // Экономика. Бизнес. Сервис. – 2025. – №4. – С. 24–31.

10. Минфин подвел предварительные итоги 2025 года по инициативному бюджетированию // Бюджет. – URL: <https://bujet.ru/article/522205.php> (дата обращения: 10.09.2026).