

**Руководство  
по управлению  
региональными  
и муниципальными  
финансами**

## **Глава 4**

---

---

### **Бюджетное планирование**

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	1
4.1. Основы бюджетного планирования.....	2
4.1.1. Понятия и виды бюджетного планирования.....	2
4.1.2. Основные модели бюджетного планирования.....	4
4.1.3. Задачи и принципы бюджетного планирования.....	6
4.1.4. Этапы бюджетного планирования.....	7
4.1.5. Место бюджетного планирования в системе управления общественными финансами.....	9
4.2. Международный опыт перспективного бюджетного планирования.....	10
4.2.1. Формирование среднесрочного финансового плана.....	11
4.2.2. Многолетние оценки (прогнозы) доходов и расходов.....	11
4.2.3. Использование многолетних (скользящих) бюджетов.....	12
4.2.4. Роль законодательной (представительной) власти в среднесрочном бюджетном планировании.....	14
4.2.5. Фискальные правила и их применение в практике бюджетного планирования.....	14
4.3. Нормативное правовое регулирование бюджетного планирования и практика его реализации на региональном и муниципальном уровнях.....	17
4.3.1. Федеральное законодательство, регламентирующее бюджетное планирование.....	17
4.3.2. Полномочия субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) по регламентации процесса среднесрочного и годового финансового планирования.....	19
4.3.3. Практика среднесрочного бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации.....	23
4.4. Методические рекомендации по организации перспективного бюджетного планирования на региональном и муниципальном уровнях.....	26
4.4.1. Концепция развития перспективного бюджетного планирования на региональном и муниципальном уровнях.....	26
4.4.2. Организация разработки перспективного финансового плана.....	28
4.4.3. Методические подходы к разработке перспективного финансового плана и проекта бюджета.....	32
4.4.4. Особенности внедрения перспективного бюджетного планирования в муниципальных образованиях.....	34
4.4.5. Подготовка к внедрению многолетнего бюджета на региональном уровне.....	36
4.5. Обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджета.....	37
4.5.1. Понятия сбалансированности и устойчивости бюджета.....	37
4.5.2. Необходимость применения фискальных правил и принципы установления фискальных правил.....	38
4.5.3. Рекомендации по применению фискальных правил на региональном и местном уровнях.....	38
Заключение.....	40

## Введение

В настоящей главе рассматриваются вопросы годового и перспективного бюджетного планирования субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Бюджетное планирование — это процесс формирования размеров бюджетных средств, которые можно мобилизовать в качестве доходов, финансирования расходов, привлечения и погашения заимствований. Бюджетное планирование может быть среднесрочным (перспективным), годовым и внутригодовым. Основным документом (результатом) годового бюджетного планирования — проект бюджета на очередной финансовый год (далее — проект бюджета). Основным документом (результатом) среднесрочного бюджетного планирования — среднесрочный финансовый план или многолетний бюджет. Основным документом (результатом) внутригодового бюджетного планирования — кассовый план (в настоящее время также сводная роспись, поскольку она содержит квартальную разбивку).

Потребности бюджетного планирования обусловлены:

- необходимостью определения финансовых возможностей регионов и муниципальных образований как на текущий год, так и на ближайшие годы (т. е. обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджета как в краткосрочный период, так и в перспективе);
- необходимостью нахождения для каждого охваченного планом года потенциально доступных несвязанных свободных средств;
- задачами реализации отраслевых или комплексных программ, определяющих перспективы развития общественной инфраструктуры;
- задачами приведения уровня задолженности в соответствие с финансовыми возможностями регионов и муниципальных образований при одновременном стремлении к минимизации издержек при использовании заемных средств;
- усилением значения ориентации реализуемой бюджетной политики на стратегические цели социально-экономического развития территории.

Годовое и среднесрочное планирование осуществляется в рамках единого цикла, который начинается с разработки исходных документов, необходимых для составления перспективного финансового плана, и завершается утверждением бюджета на очередной финансовый год, являющегося составной частью ежегодно сдвигаемого на один год вперед перспективного финансового плана. Цикл бюджетного планирования может реализовываться и в рамках составления и утверждения единого многолетнего (трехлетнего) бюджета.

Главной особенностью многолетнего финансового плана является присутствие в нем оценок ожидаемых доходов и расходов на перспективу. Многолетние оценки могут способствовать совершенствованию бюджетного процесса по целому ряду направлений.

Во-первых, показатели многолетнего финансового плана могут просто отражать будущую ситуацию с государственными финансами при том условии, что текущая налоговая политика и политика в сфере бюджетных расходов в будущем останутся такими же, как и сегодня. В этом смысле показатели многолетнего финансового плана могут служить своего рода «системой раннего обнаружения» явлений (мер или решений), которые несовместимы со среднесрочной финансовой стратегией администрации.

Во-вторых, показатели многолетнего финансового плана могут задаваться таким образом, чтобы достигались определенные цели, например, чтобы бюджетный дефицит или показатель «налоговое бремя» не превышал определенного уровня.

В-третьих, использование многолетних оценок может придать бюджетному процессу стабильность и преемственность, поскольку исходной точкой, с которой начинается процесс формирования бюджета на очередной год, становятся прогнозы расходов и доходов. Этот метод бюджетного планирования, использующий полученные ранее прогнозные оценки в качестве основы для формирования бюджета предстоящего года, часто называют «скользящим бюджетом», поскольку прошлогодний прогноз как бы смещается на один год вперед в процессе подготовки бюджета очередного года.

В-четвертых, многолетние оценки доходов и расходов можно использовать в качестве средства, позволяющего усилить прозрачность и эффективность процесса распределения бюджетных ресурсов.

Все эти направления применения показателей многолетнего бюджета вовсе не являются взаимоисключающими. Многие страны переходят на многолетний финансовый план, имея в виду комплексное использование преимуществ многолетнего планирования.

Настоящая глава посвящена вопросам совершенствования бюджетного планирования, в том числе перехода к среднесрочному планированию. В начале главы дана характеристика системы бюджетного планирования, ее результаты, рассмотрены варианты бюджетного планирования. Далее описаны задачи и принципы бюджетного планирования, основные этапы и основные модели бюджетного планирования («Перспективный финансовый план + бюджет», «Перспективный финансовый план и бюджет», «многолетний бюджет»). Рассмотрен междуна-

родный опыт, иллюстрирующий практику многолетнего бюджетного планирования в разных условиях. В рамках анализа нормативного регулирования бюджетного планирования помимо норм федерального законодательства детализированы полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления по регламентации процесса бюджетного планирования. Рассмотрены вопросы методического и организационного обеспечения бюджетного планирования, а также возможные направления совершенствования нормативно-правовой базы бюджетного планирования на региональном и муниципальном уровнях, как в рамках действующего законодательства, так и в свете проводимой бюджетной реформы.

Предложенные в главе рекомендации отвечают на вопрос, что и как делать для того, чтобы система бюджетного планирования утвердилась в качестве инструмента, обеспечивающего эффективное планирование потребностей территории в услугах общественного сектора и необходимых для их удовлетворения ресурсов.

## 4.1. Основы бюджетного планирования

С введением многолетнего финансового плана бюджетный процесс оказывается заключенным в среднесрочные макроэкономические рамки, что заставляет более четко формулировать приоритетные задачи политики и заботиться о том, чтобы эти задачи не противоречили друг другу. Кроме того, показатели многолетнего финансового плана можно использовать в рамках самого бюджетного процесса, чтобы повысить его прозрачность, обоснованность и эффективность, а также обеспечить его стабильность и преемственность. Выбор конкретного подхода к перспективному бюджетному планированию определяется его задачами, закладываемыми в среднесрочную финансовую политику.

### 4.1.1. Понятия и виды бюджетного планирования

Основным результатом бюджетного планирования в настоящее время является составление проекта бюджета территории (субъекта Российской Федерации или муниципального образования) на очередной финансовый год. Важней-

шим направлением совершенствования бюджетного планирования явилось расширение его границ с включением в него бюджетных проективов, выходящих за пределы очередного финансового года и отражающих основные направления бюджетной политики на среднесрочную перспективу. Это находит выражение в подготовке перспективных финансовых планов и последующем переходе к среднесрочным (трехлетним) бюджетам. Система бюджетного планирования — совокупность организации, методов и процедур формирования проекта бюджета.

Возможны три варианта бюджетного планирования:

- годовое планирование;
- годовое планирование и перспективное финансовое планирование (два этапа составления бюджета с едиными агрегированными показателями для очередного финансового года);
- перспективное (многолетнее) планирование, в котором годовое планирование полностью интегрировано (один формат, единые процедуры).

Бюджетное планирование можно разделить на два относительно самостоятельных блока:

- разработку перспективного (среднесрочного) финансового плана на среднесрочный период;
- разработку бюджета на очередной финансовый год.

В соответствии со статьей 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации перспективный финансовый план формируется одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Перспективный финансовый план содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Перспективный финансовый план составляется на три года.

Процесс среднесрочного финансового планирования включает процедуры разработки, принятия, мониторинга и корректировки среднесрочного финансового плана (после принятия бюджета или в рамках так называемой «скользящей трехлетки»). Разработка и принятие бюджетов только на очередной год не дает возможности выработать и осуществить необходимые шаги в направлении желаемых прогнозируемых изменений и при необходимости скорректировать продвижение в их направлении. Недостатки (ограничения) годового планирования иллюстрирует таблица.

Встречаются следующие недостатки (ограничения) годового планирования:

- неувязанность текущего, среднесрочного и стратегического планирования;
- отсутствие преемственности в бюджетной политике;
- годовой бюджет не согласуется с долгосрочными целями государства в области общественных финансов, а также с целевыми показателями дефицита и долга на многолетнюю перспективу;
- отсутствует программный подход в планировании;
- проблемы планирования и реализации инвестиционных программ;
- невозможность заключения долгосрочных контрактов.

Процесс годового планирования включает в себя формирование проекта бюджета на очередной финансовый год. Процесс разработки годового бюджета обеспечивается за счет выделения и детализации отдельных элементов перспективного финансового плана, относящихся к очередному финансовому году.

Годовой бюджет должен рассматриваться только как более детализированная и неотъемлемая часть перспективного финансового плана. Вместе с тем, ввиду возможности возникновения объективных факторов, обуславливающих возникновение отличий годовых объемов финансовых ресурсов бюджета субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также принимая во внимание необходимость получения точного плана поступления доходов в течение года, некоторые отличия имеют право на существование. Однако это исключение справедливо только в отношении доходной части бюджета.

Расходы, предусмотренные перспективным финансовым планом, при отсутствии существенных обстоятельств, влияющих на изменение условий формирования расходов (например, резкое (труднопрогнозируемое) изменение тарифов естественных монополий и т. д.), должны в полной мере соответствовать и планируемым расходам в годовых бюджетах на эти годы.

Процедуры бюджетного планирования неразрывно связаны практически со всеми сферами деятельности финансовых органов.

Так, для процесса бюджетного планирования информация отраслевых структурных подразделений финансовых органов является необходимыми исходными данными (например, реестры расходных обязательств, оценка возможных объемов заимствований). И наоборот, результаты бюджетного планирования являются исходными данными для последующей работы по другим направлениям деятельности финансовых органов (например, для обеспечения сбалансированности финансового плана или проекта бюджета могут быть определены конкретные потребности в заимствованиях, секвестирование определенных расходных статей (в случае отражения их в перспективном финансовом плане), условия формирования резервного или стабилизационного фонда).

Значительная часть функций, связанных с бюджетным планированием, может быть непо-

средственно возложена на отраслевые структурные подразделения, непосредственно занимающиеся, например, управлением доходами и расходами. При этом обязательно выделяется структурное подразделение в составе финансового органа, которое непосредственно занимается разработкой проекта бюджета и перспективного финансового плана в процессе бюджетного планирования.

В течение продолжительного времени (в период становления бюджетной системы Российской Федерации) в регламентации и реализации процедур бюджетного планирования основное внимание уделялось именно процессам годового и внутригодового планирования, связанным с разработкой проекта бюджета на очередной год и исполнением этого бюджета. Вместе с тем по мере стабилизации бюджетной системы и межбюджетных отношений возрастала актуальность и значимость расширения границ бюджетного планирования за пределы очередного финансового года на среднесрочную перспективу.

В рамках реформы бюджетного процесса основным принципом бюджетной политики становится то, что конкретные решения принимаются как средство для достижения ожидаемого результата.

Годовое и перспективное бюджетное планирование регламентируются в бюджетном законодательстве Российской Федерации с закреплением основных принципов на федеральном уровне и детализацией их в рамках регионального законодательства. При этом в нормативных правовых актах регионального и муниципального уровней необходимо относительно подробно регламентировать, что именно надо выполнить субъекту Российской Федерации и муниципальному образованию, но при этом сохранить достаточную свободу действий для определения способа выполнения.

Необходимо использование основных шагов, процедур и методов бюджетного планирования в тесной увязке с социально-экономическим планированием в регионе и муниципальных образованиях, что дает возможность:

- оптимизировать последовательность и содержание процедур формирования перспективного финансового плана и проекта бюджета;
- прогнозировать поступления доходов и планировать объем обязательств в соответствии с располагаемыми ресурсами;

- находить оптимальный баланс между собственными и заемными средствами;
- обеспечить максимальное соответствие годового бюджета среднесрочным приоритетам.

Предложенные рекомендации могут быть использованы для того, чтобы эта система утвердилась в качестве института, обеспечивающего эффективное выявление перспективных потребностей территории в услугах сектора государственного управления и необходимых для их оказания ресурсов.

Бюджетным кодексом Российской Федерации регламентируется, что к органам, осуществляющим составление проектов бюджетов субъектов Федерации (муниципальных образований), относятся финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Участники перспективного финансового планирования федеральным законодательством не определены, однако по смыслу перспективного финансового плана как основы бюджета территории на очередной год главным его разработчиком должны быть определены также финансовые органы. Финансовые органы также являются главными разработчиками проектов основных направлений бюджетной, налоговой и долговой политики.

#### **4.1.2. Основные модели бюджетного планирования**

Система бюджетного планирования состоит из годового бюджетного планирования и перспективного (среднесрочного) финансового планирования. Результатом годового бюджетного планирования является составление проекта бюджета территории (субъекта Российской Федерации или муниципального образования) на очередной финансовый год, основой которого является перспективный финансовый план на среднесрочный (трехлетний) период, составление проекта которого, в свою очередь, является результатом среднесрочного финансового планирования. При этом среднесрочное финансовое планирование основано на результатах среднесрочного и долгосрочного социально-экономического планирования, а также основных приоритетах социально-экономического развития субъекта Федерации или муниципального образования. В совокупности реали-

зация указанных процедур представляет собой единый цикл бюджетного планирования, начинающийся в начале года с разработки исходных документов, необходимых для составления перспективного финансового плана, и заканчивающийся утверждением бюджета на очередной финансовый год. Цикл бюджетного планирования может реализовываться и в рамках составления и утверждения многолетнего бюджета. Процесс разработки годового бюджета обеспечивается за счет выделения отдельных элементов перспективного финансового плана, относящихся к очередному бюджетному году. При этом годовой бюджет должен рассматриваться только как более детализированная и неотъемлемая часть перспективного финансового плана.

Результаты процесса бюджетного планирования представляются в виде следующих документов:

- Сценарные условия.
- Основные направления бюджетной, налоговой и долговой политики.
- Перспективный финансовый план.
- Бюджет субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на очередной год (в случае перехода на многолетний бюджет — на три года).

В общем случае можно выделить три основные модели реализации процесса бюджетного планирования, которые можно обозначить как «Перспективный финансовый план + бюджет», «Перспективный финансовый план и бюджет» и «многолетний бюджет»:

1. Модель «Перспективный финансовый план + бюджет». Одновременно с проектом бюджета на очередной год идет разработка перспективного финансового плана на три года. Перспективный финансовый план полностью соответствует в своих проектировках проекту бюджета и представляется вместе с ним в законодательные (представительные) органы власти. Перспективный финансовый план законодательно не утверждаемый, но может иметь следующий статус:

- Информационный материал, прилагаемый к проекту закона о бюджете.
- Нормативный акт, утверждаемый главой исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования), направляемый для информации в представитель-

ный орган вместе с проектом годового бюджета. Может быть скорректирован по итогам рассмотрения проекта бюджета представительным органом.

2. Модель «Перспективный финансовый план и бюджет». Перспективный финансовый план разрабатывается до начала разработки проекта бюджета и является прогнозным документом без жесткого соответствия годовому бюджету. В нем обязательно представлены общие показатели доходов, расходов, дефицита/профицита бюджета, долга, возможен также ведомственный и отраслевой разрез. После утверждения перспективного финансового плана главой исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования) его основные показатели являются установленными ориентирами при разработке проекта бюджета. Перспективный финансовый план подлежит корректировке (в случае значительных расхождений в показателях с проектом бюджета) по итогам разработки проекта бюджета и, при необходимости, по результатам рассмотрения проекта бюджета законодательным (представительным) органом.

3. Модель «Многолетний бюджет». Перспективный финансовый план как самостоятельный документ не разрабатывается, при разработке проекта бюджета используется принцип «скользящей трехлетки», когда основные показатели бюджета утверждаются с горизонтом в три года, а исходными данными являются показатели утвержденного бюджета предыдущего года, скорректированные с учетом изменения сценарных условий и основных политических приоритетов.

Основным преимуществом первой модели является соответствие сложившейся процедуре составления и рассмотрения бюджетов, однако в этом случае разделение между текущим (на очередной год) и среднесрочным планированием окажется недостаточно четким, что не позволит существенно упростить процедуру принятия ежегодного бюджета. Во второй модели появляется возможность раздельной и, как следствие, более качественной и менее длительной проработки среднесрочных и текущих вопросов бюджетного планирования, в то же время могут возникнуть трудности в их увязке друг с другом.

Рекомендуется постепенное внедрение в бюджетное планирование соответственно первой, второй и третьей моделей.

### 4.1.3. Задачи и принципы бюджетного планирования

Необходимость развития бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях связана с реформированием финансовых основ федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации, в результате которого были созданы предпосылки для перехода к перспективному бюджетному планированию.

Стабилизация финансовой системы и межбюджетных отношений позволяют планировать будущие поступления на основе четко сформулированных и не подлежащих ежегодному пересмотру правил. Возникла потребность в создании перспективных программ наращивания собственных доходных источников в условиях увеличения зависимости обеспеченности бюджетов необходимыми средствами от качества разрабатываемой и реализуемой на местах налоговой и экономической политики. Наблюдается тенденция к повышению прозрачности финансовых потоков между федеральным центром и территориями, улучшающих перспективы эффективного менеджмента в области общественных финансов.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, обуславливает необходимость выхода за рамки годового горизонта планирования в части достижения всех поставленных целей. Потребности в среднесрочном бюджетировании связаны с необходимостью иметь четко заявленные цели налогово-бюджетной политики на более продолжительный период времени. В бюджетной документации должно быть отражено, как годовой бюджет согласуется с долгосрочными целями государства в области общественных финансов, а также с целевыми показателями дефицита и долга на многолетнюю перспективу.

Кроме того, повышается актуальность содействия лучшему пониманию избирателями реальных возможностей органов власти региона (муниципального образования) и распределения ответственности между региональными и муниципальными властями.

Перспективное бюджетное планирование позволяет решать следующие задачи:

- обеспечение среднесрочной сбалансированности доходов и расходов;
- определение приоритетов развития территории и их отражение в перспективном финансовом плане, а через него в бюджетах, с учетом ограничений по доходам;
- формирование обоснованных и реалистичных программ по реализации приоритетов развития территории;
- осуществление мониторинга и анализа степени достижения поставленных целей и качества прогнозов;
- повышение обоснованности стратегических решений;
- повышение эффективности использования бюджетных ресурсов;

Система бюджетного планирования должна строиться на следующих принципах:

- прозрачности и предсказуемости финансовой политики, проводимой субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием), обеспечиваемых путем максимальной формализации действий исполнительных органов власти;
- расширения доступности соответствующей информации для заинтересованных лиц;
- реалистичности экономических прогнозов, лежащих в основе бюджетного планирования, обеспечиваемой расширением круга используемых данных и регулярным анализом причин нарушения прогноза по результатам отчетного периода;
- учета циклических факторов экономического развития, обеспечиваемого за счет использования прогнозных моделей, с целью обеспечения стабильности бюджетной политики в условиях дефицита или избыточности финансовых ресурсов;
- обязательного резервирования средств под непредвиденное снижение доходных источников путем обособления части финансовых ресурсов в периоды благоприятной экономической конъюнктуры, которые могут быть использованы в периоды ухудшения финансового положения субъекта Российской Федерации (муниципального образования);



- вариантности прогнозирования и планирования.

Учитывая сложность точного прогнозирования макроэкономических показателей, не зависящих от налогово-бюджетной политики, проводимой органами государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления), прогнозные и плановые документы в рамках бюджетного планирования рекомендуется разрабатывать в различных вариантах, соответствующих консервативному, оптимистическому и пессимистическому сценариям.

#### 4.1.4. Этапы бюджетного планирования

Ежегодный цикл бюджетного планирования начинается после утверждения законодательным (представительным) органом проекта бюджета, но не позднее начала года, предшествующего прогнозируемому, и заканчивается после принятия указанным органом бюджета на очередной финансовый год.

В календарном плане цикла финансового планирования можно выделить следующие этапы (стадии).

**Первая стадия.** Процесс формирования на среднесрочный период сценарных условий и основных направлений бюджетной, налоговой, долговой и инвестиционной политики (с программой действий администрации), в котором должны участвовать финансовый орган и орган, отвечающий за развитие экономики (далее — экономический орган). Экономический орган разрабатывает сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития. На основе этих материалов и обобщения результатов исполнения перспективного финансового плана финансовый орган разрабатывает основные параметры финансового плана на очередной период планирования. Стадия заканчивается утверждением (согласованием) на уровне высшего органа исполнительной власти (местной администрации) основных направлений налоговой и долговой политики, сценарных условий, основных параметров прогноза и перспективного финансового плана.

**Вторая стадия.** Финансовый орган вырабатывает перспективный финансовый план и контрольные цифры для проекта бюджета на следующий год. Высший орган исполнительной власти утверждает основные направления налоговой и долговой политики, сценарные условия и перспективный финансовый план.

**Третья стадия.** Разработка проекта бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на основе утвержденного финансового плана (с участием главных распорядителей бюджетных средств — субъектов бюджетного планирования).

Внесение поправок в перспективный финансовый план, учитывающих последние прогнозы развития территории и учитывающих основные показатели проекта бюджета на очередной год.

**Четвертая стадия.** Проект бюджета вместе с программой действий администрации и финансовым планом рассматриваются органом исполнительной власти (перед передачей на рассмотрение представительному органу власти).

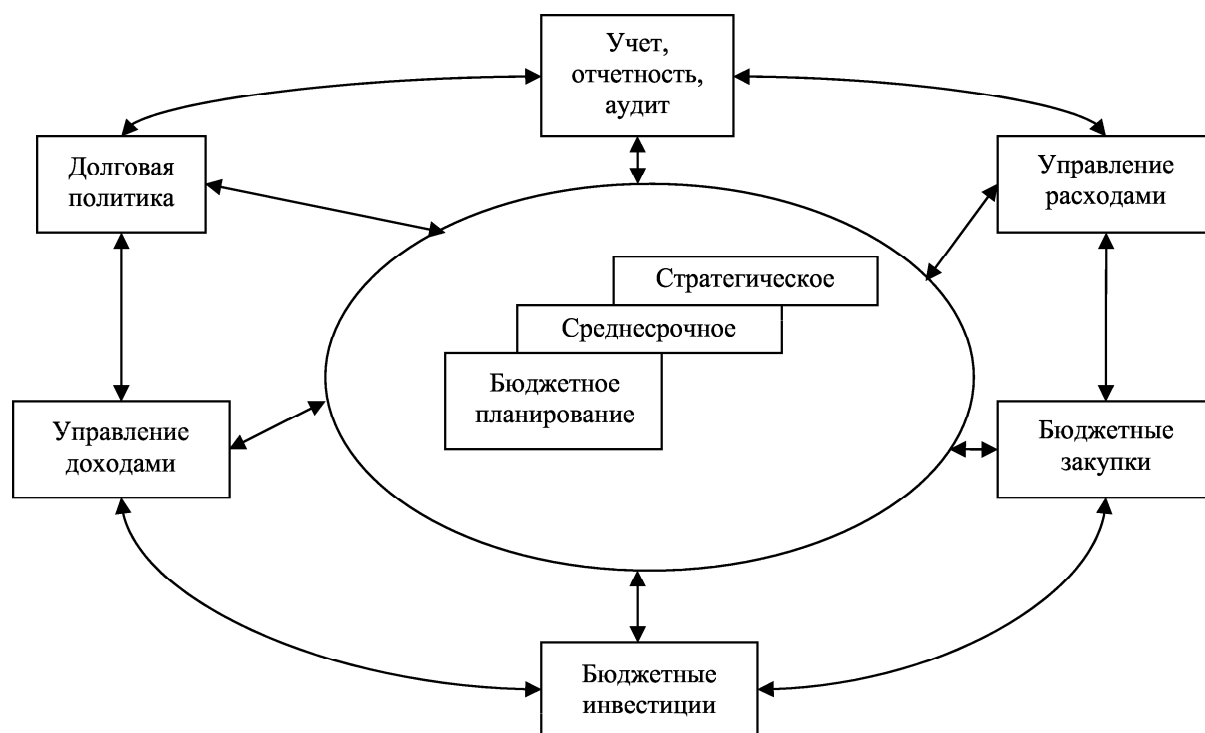
**Пятая стадия.** С учетом утвержденного бюджета, уточнения показателей прогноза социально-экономического развития и иных факторов осуществляется уточнение перспективного финансового плана.

Таким образом, в результате последовательного выполнения указанных стадий перспективный финансовый план встраивается в бюджетный процесс в качестве самостоятельного звена, выполняя, в том числе, роль утвержденных на уровне исполнительной власти (после завершения бюджетной реформы — на уровне представительной власти) ориентиров для разработки проекта бюджета.

Объединение в рамках единой стадии цикла бюджетного планирования разработки основных направлений бюджетной (налоговой, долговой) политики, сценарных условий и перспективного финансового плана означает необходимость более тесной координации действий финансовых и экономических органов и повышает значимость и обоснованность финансового плана. Кроме того, промежуточные результаты разработки перспективного финансового плана могут являться основанием для корректировки основных направлений бюджетной политики.

Вместе с тем в случае наличия объективных причин, затрудняющих внедрение указан-

ной схемы бюджетного планирования, в качестве промежуточных вариантов возможно совмещение по времени процессов разработки перспективного финансового плана и проекта бюджета с утверждением финансового плана одновременно с внесением проекта бюджета на рассмотрение законодательного (представительного) органа власти.



**Рис.4.1.** Согласование инструментов экономической и финансовой политики

Представляется необходимым использовать такие процедуры финансового планирования, чтобы основные параметры проекта бюджета на очередной год, вносимого на рассмотрение представительного органа, совпадали с показателями перспективного финансового плана на соответствующий год. В связи с этим возможно перенести утверждение органом исполнительной власти перспективного финансового плана в третью стадию или предусмотреть обязательность корректировок финансового плана.

#### 4.1.5. Место бюджетного планирования в системе управления общественными финансами

Формирование бюджета начинается с определения общего объема бюджетных расходов, совокупных обязательств соответствующей административно-территориальной единицы перед ее гражданами и определения потребностей в бюджетных доходах на реализацию этих обязательств. Эти основополагающие политические

решения вырабатываются в процессе стратегического планирования и находят выражение в программных документах соответствующих правительств.

Бюджетное планирование занимает центральное место в системе управления общественными финансами. Оно связывает в единое целое все сферы общественных финансов: оказание бюджетных услуг, управление долгом, управление бюджетными закупками, планирование бюджетных инвестиций, планирование межбюджетных отношений и пр. Инструменты экономической и финансовой политики государства согласуются по срокам, формам и объемам финансовых ресурсов в рамках бюджетного плана. Действующее законодательство Российской Федерации определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, что фактически является согласованием всех инструментов экономической и финансовой политики в краткосрочной перспективе. В рамках перспективного финансового плана осуществляется согласование в среднесрочной перспективе (см. рис. 4.1).

В идеале стратегические цели социально-экономического развития должны найти отражение в виде среднесрочных целей и приоритетов, сформулированных в целевых и ведомственных программах, в конечном счете в перспективном финансовом плане, который трансформируется в годовой бюджет (либо бюджет принимается в многолетнем режиме, как уже принято во многих странах с развитой рыночной экономикой).

На стратегическом уровне планируется размер бюджетного сектора экономики, соответственно, общий уровень налоговой нагрузки. Также на стратегическом уровне планируются объем и структура социальных услуг, оказываемых государственным сектором экономики. В соответствии со стратегическими приоритетами формулируются среднесрочные цели социально-экономического развития, которые трансформируются в более детальные планы оказания социальных услуг в соответствии со спросом на социальные услуги.

Также определяются потребности в бюджетных инвестициях, исходя из параметров спроса на социальные услуги и состояния социальной инфраструктуры. Это, в свою очередь, определяет параметры долговой политики и политики управления доходами. Наконец, политика бюджетного учета и аудита, как ключевая часть политики информационного обеспечения органов власти, также зависит от целей социально-экономической политики, трансформировавшихся в задачи конкретных органов власти.

Таким образом, процедуры бюджетного планирования неразрывно связаны со всеми сферами деятельности органов власти. В процессе бюджетного планирования необходимо определить ключевые параметры всех вышеперечисленных инструментов социально-экономической политики и обеспечить их взаимную согласованность, а также взаимодействие органов власти.

## 4.2. Международный опыт перспективного бюджетного планирования

Почти во всех странах бюджет составляется на год. Однако в современных условиях, когда все более остро встают проблемы контроля за дефицитом государственного бюджета, выбора разумной финансовой политики в быстро меняющемся экономическом контексте, правительства многих развитых стран существенно реформировали бюджетный процесс.

Одним из направлений этого реформирования стал переход на многолетний финансовый план<sup>1</sup>. В настоящее время эта практика получила уже достаточно широкое распространение во всем мире, по существу становясь общепризнанным стандартом в области управления общественными финансами. Богатый опыт многолетнего бюджетного планирования накоплен в странах Западной Европы — Германии, Великобритании, Австрии, Канаде, Австралии, США. В последнее время на внедрение этой практики

ориентировались и многие развивающиеся страны, в том числе страны Восточной Европы, в частности Венгрия и Чехия.

Зарубежный опыт показывает, что для процесса формирования многолетнего финансового плана характерны четыре направления работы:

- 1) Разработка многолетней или среднесрочной финансовой стратегии.
- 2) Подготовка в рамках бюджетного процесса многолетних оценок (прогнозов) по доходам и расходам.
- 3) Разработка методологии «смещения» или «перехода» показателей многолетнего финансового плана вперед по прошествии года.
- 4) Определение роли законодательных органов в процессе формирования и принятия многолетнего бюджета.

В рамках общих принципов разработки перспективных финансовых планов и решения общего круга задач их практическая реализация в разных странах имеет свои особенности.

<sup>1</sup> В теории и практике пока не сложилось устоявшегося термина, определяющего процесс государственного многолетнего финансового планирования. Используются определения: «прогнозирование», «долгосрочное планирование», «среднесрочное планирование», «перспективное планирование», «финансовый план-прогноз».

### 4.2.1. Формирование среднесрочного финансового плана

Среднесрочный (перспективный) финансовый план формируется, как правило, на основании среднесрочного экономического и финансового прогноза. Однако способы формирования среднесрочного финансового плана на основании такого прогноза отличаются друг от друга в разных странах.

В Германии основные параметры среднесрочного финансового плана формируются Советом по финансовому планированию, который обеспечивает согласованность между бюджетами разных уровней. На заседаниях Совета в результате переговоров между представителями всех трех уровней власти определяются параметры и совокупный объем государственных расходов на среднесрочную перспективу, а также распределение бюджетных ресурсов между бюджетами трех уровней. По достижении договоренности все уровни власти модифицируют свои бюджеты в соответствии с параметрами, определенными в среднесрочном финансовом плане. В этом смысле многолетние бюджетные показатели функционируют в контексте финансового плана, благодаря чему обеспечивается согласованность бюджетной политики и бюджетных решений на всех уровнях власти с целями общенациональной макроэкономической политики.

В странах Британского Содружества среднесрочный финансовый план разрабатывается и уточняется либо казначейством, либо министерством финансов в соответствии с экономической программой правительства. В Канаде и Англии финансовая стратегия правительства находит свое выражение в лимитах расходов по министерствам на многолетний период. В Новой Зеландии Закон «О фискальной ответственности» требует, чтобы правительство представляло в парламент официальный доклад (положение) «О бюджетной политике» еще до начала бюджетного процесса. В США экономическая и фискальная стратегия правительства излагается в ежегодном экономическом докладе президента. Кроме того, многолетние лимиты на размер бюджетного дефицита в США определяются в законодательном порядке (Закон «Об обязательном исполнении бюджета»).

### 4.2.2. Многолетние оценки (прогнозы) доходов и расходов

Прогнозные оценки доходов являются неотъемлемой частью многолетнего подхода к бюджетному планированию, однако они могут по-разному использоваться в различных странах.

Министерство финансов Австрии, например, помимо прогнозных оценок доходов, которые строятся в ходе годового бюджетного цикла, готовит ряд среднесрочных оценок доходов. Эти многолетние прогнозные оценки доходов ежегодно обновляются и публикуются в составе среднесрочного финансового плана Австрии. В Германии многолетние прогнозные оценки доходов служат аналогичной цели, однако Министерство финансов обновляет их ежеквартально.

Соединенные Штаты Америки также строят многолетние прогнозы по доходам в ходе бюджетного процесса — прогнозируются суммы доходов, которые будут собраны, если будут реализованы все подготовленные администрацией предложения по обеспечению доходных поступлений, содержащиеся в проекте бюджета. Особое внимание уделяется в США так называемым «налоговым расходам». Под ними понимается сокращение доходных поступлений в связи с предоставлением налоговых льгот и освобождением от налогообложения. Таким образом, конгресс США рассматривает не только стоимость определенных расходных статей в многолетнем контексте, но и стоимость «налоговых расходов» за тот же период.

В подходе стран Британского Содружества к многолетнему бюджетному планированию среднесрочные оценки доходов также играют важную роль. В Великобритании и Канаде прогноз доходных поступлений на период многолетнего бюджета образует основу для расчета многолетних «потолков» по расходам, которые устанавливаются казначейством в ходе многолетнего бюджетного процесса. В Австралии и Новой Зеландии многолетние прогнозы доходов сравниваются с многолетними оценками расходов, что позволяет заранее обнаружить угрозу нехватки доходных поступлений в будущем. Правительства Австралии, Канады и Новой Зеландии для построения многолетних прогнозов в рамках многолетнего бюджетного процесса пользуются сложными эконометрическими моделями, состоящими из множества уравнений.

По-разному распределены и обязанности по разработке многолетних бюджетных оценок. В некоторых странах за это отвечает бюджетный департамент (или структура с аналогичными полномочиями). Именно так происходит в Австралии, Австрии, Германии и Соединенных Штатах Америки. Такое организационное решение, когда разработкой оценок занимается бюджетный департамент, имеет целый ряд преимуществ. В частности, если все многолетние бюджетные оценки готовятся одним и тем же органом, существенно упрощается проблема сопоставимости исходных данных. Кроме того, этот порядок гарантирует, что все расчеты делаются с использованием одной и той же методологии. Рассчитанные бюджетным департаментом оценки следует считать потенциально более объективными, чем оценки, которые готовят сами министерства. То обстоятельство, что бюджетный департамент сам рассчитывает многолетние оценки, дает ему большую степень контроля над всем бюджетным процессом.

С другой стороны, возможным недостатком этого подхода является то, что исключение линейных министерств из процесса расчета многолетних показателей делает возможным возникновение разногласий и споров между ними и министерством финансов. К тому же, поскольку бюджетному департаменту приходится самостоятельно делать все расчеты, существенно возрастает и без того немалая нагрузка указанного органа.

Во многих странах Британского Содружества (за исключением Австралии) основная доля бюджетных обязанностей традиционно ложится на отраслевые министерства, в том числе и расчет многолетних бюджетных оценок. Эти оценки затем поступают в министерство финансов (казначейство), которое их рассматривает, утверждает и агрегирует. Преимущество такого подхода заключается в том, что он оставляет отраслевым министерствам значительную свободу в выборе приоритетов собственной политики и поиска путей экономии средств. Потенциальным недостатком такого подхода является то, что степень контроля министерства финансов над бюджетным процессом оказывается урезанной. Кроме того, у отраслевых министерств может возникнуть соблазн обеспечить себе в будущем больший объем ресурсов путем завышения своих потребностей в финансировании в контексте скользящего многолетнего бюджета.

### 4.2.3. Использование многолетних (скользящих) бюджетов

Существует два основных подхода к построению «скользящего» бюджета. Первый основан на бюджетных требованиях министерств, составленных в соответствии со спущенными им «сверху» лимитами расходов. Второй подход основан на приростном изменении базового, или опорного, уровня расходов (так называемое «приростное бюджетное планирование»). Общим у этих подходов является то, что исходным пунктом и того и другого служит расчет базового (опорного) уровня расходов. В рамках многолетнего бюджета базовые уровни расходов рассчитываются путем переноса (уточнения) прошлогодних оценок расходов на один год вперед, т. е. прошлогодние оценки как бы переносятся из прогнозов прошлого года в процесс подготовки бюджета предстоящего года.

При применении первого подхода каждое отраслевое министерство готовит свои требования по финансированию (бюджетные заявки) в рамках установленных для него лимитов расходов. Лимиты расходов по министерствам устанавливаются министерством финансов или казначейством исходя из приоритетов государственной политики, общего лимита государственных расходов и уточненных оценок расходов прошлого года. Иначе говоря, лимиты расходов по министерствам определяются путем обновления прошлогодних базовых уровней расходов и внесения в них поправок с учетом изменений в фискальной стратегии или изменений в политических приоритетах. Лимиты расходов по отраслевым министерствам могут при этом устанавливаться либо на весь период многолетнего бюджета, как это делается в Канаде и в Англии, или только на предстоящий год, как в Германии. Итак, министерства сдают свои бюджетные заявки в министерство финансов (казначейство), где они рассматриваются и анализируются на предмет соответствия финансовой стратегии правительства и его политическим приоритетам. Для приведения требований линейных министерств в соответствие с имеющимися ресурсами министерство финансов нередко вынуждено вести с ними переговоры, стараясь выработать какое-то взаимоприемлемое решение.

Приростное бюджетное планирование представляет собой весьма интересную альтернативу бюджетному планированию, основанному на некоторых «потолках» или лимитах. Наиболее чистую форму приростного бюджетного планирования можно найти в Австралии и Новой Зеландии. При приростном бюджетном планировании базовый уровень расходов определяется на основе обновления прошлогодних оценок расходов. От министерств при этом подходе не требуют, чтобы они разрабатывали свои проекты бюджетов в рамках установленных лимитов расходов, но требуют, чтобы они готовили свои предложения по основным направлениям работы и показали, каким образом реализация этих направлений будет отличаться от базового распределения ресурсов. Отраслевые министерства при таком подходе должны самостоятельно находить резервы экономии в своем бюджете и за счет этой экономии финансировать реализацию новых или расширение прежних программ. Если министерствам удастся добиться экономии в рамках их собственных бюджетов, эти сэкономленные средства остаются у них, т. е. от них не требуют вернуть эти средства в «общий котел». За счет этого у министерств и ведомств возникает заинтересованность в экономии и повышении эффективности бюджетных расходов.

В процессе формирования бюджета также наблюдаются существенные различия в характере влияния со стороны министерства финансов на процесс подготовки бюджетных заявок (проектов министерских бюджетов) или многолетних показателей расходов. Например, министерство финансов Германии задает не только общие лимиты финансирования по министерствам, но также и «потолки» расходов по отдельным категориям. Аналогичным образом министерство финансов Австрии устанавливает общие лимиты расходов по министерствам и лимиты расходов по статье «оплата труда». Страны Британского Содружества используют другой подход, в некоторых из них принято считать, что предоставление министерствам значительных полномочий по распределению ресурсов является необходимым условием обеспечения эффективности использования бюджетных средств.

Своеобразным методом планирования бюджетных расходов является метод построения бюджета с нулевой базой. Суть этого метода заключается в том, что каждое подразделение администрации ежегодно заново («с нуля») обос-

новывает потребность в финансировании своей деятельности. Достоинством метода построения бюджета с нулевой базой является то, что он стимулирует подразделения администрации более критично подходить к оценке своей деятельности, расставлять приоритеты между теми или иными направлениями и искать альтернативные варианты целей и методов своей работы. Однако его недостатком является увеличение объема «бумажной», бюрократической работы; кроме того, частый, ежегодный пересмотр приоритетов в деятельности подразделений администрации не всегда оправдан.

Полнота реализации метода «скользящего бюджета» тоже может быть разной. Одним из наиболее полных подходов к многолетнему бюджетному планированию является многолетний скользящий бюджет. При этом подходе правительство представляет в парламент многолетний план по сбору налоговых поступлений и по бюджетным расходам. Именно такой подход реализован в Германии и Англии. У многолетних бюджетов есть целый ряд преимуществ по сравнению с многолетними бюджетными прогнозными оценками, которые просто отражают стоимость уже принятых или предлагаемых фискальных решений. Самое главное, что многолетние бюджеты обеспечивают высокую степень определенности в отношении будущих фискальных решений или будущей фискальной политики. Кроме того, многолетние бюджеты служат гарантией того, что эти фискальные решения или меры согласуются со среднесрочной финансовой стратегией органов власти. Сочетание всех этих элементов обеспечивает высокий уровень системной проработанности финансовой политики.

Однако многолетний бюджет обладает также и целым рядом недостатков.

- Во-первых, составить интегрированный многолетний бюджет — задача совсем не простая, в том числе и с административной точки зрения. В частности, ее решение может потребовать гораздо большего объема ресурсов, чем готова выделить на эти цели администрация.
- Во-вторых, использование полноценного многолетнего бюджета предполагает наличие высокого политического и социального согласия.
- В-третьих, в условиях переходной экономики многолетний бюджет может оказаться

чересчур жестким инструментом, особенно для регионов, серьезно зависящих от проводимой центральным правительством экономической и финансовой политики, а также от изменений в межбюджетных отношениях.

#### **4.2.4. Роль законодательной (представительной) власти в среднесрочном бюджетном планировании**

Орган исполнительной власти (правительство) направляет проект бюджета в представительный орган (парламент) только тогда, когда процесс формирования бюджета уже полностью завершен. Как правило, многолетние оценки доходов и расходов подаются в парламент вместе с проектом годового бюджета. Единственным исключением является Австрия, где многолетние бюджетные оценки передаются в парламент в самом начале ежегодного бюджетного цикла. Как правило, законодательные органы не утверждают многолетних оценок (перспективный бюджет представляется исключительно в справочных целях).

В Германии и Австрии многолетние оценки расходов передаются в парламент в виде сводных показателей, т. е. в агрегированной форме, без подробной разбивки; показатели в более подробной разбивке существуют, но используются только для нужд внутреннего планирования. В этих странах подробные (в детальной разбивке) прогнозы расходов, на основании которых рассчитываются сводные показатели, считаются конфиденциальной информацией.

В большинстве других стран бюджетная информация в подробной разбивке считается конфиденциальной только в процессе подготовки бюджета, т. е. до публикации бюджетного документа, в котором содержится вся подробная информация. Делается это в целях недопущения ненужных споров между исполнительными и законодательными структурами по поводу направлений расходования средств в будущие годы или по поводу точности представленных оценок.

Хотя продолжительность стадии подготовки бюджета значительно различается, структурно их бюджетные календари похожи друг на друга. Однако степень интегрированности многолет-

него планирования в бюджетный цикл в разных странах не одинакова. Например, в Австрии многолетний финансовый план готовится к июню, хотя проект бюджета на очередной год выносится на рассмотрение парламента только в октябре, при этом финансовый план больше не обновляется. В других странах показатели многолетнего финансового плана обязательно обновляются в ходе формирования годового бюджета, чтобы представляемый в парламент многолетний бюджет основывался на самых последних данных. Если говорить о Новой Зеландии и Австралии, то там многолетний бюджет обновляется непрерывно.

Количество документов, публикуемых в ходе подготовки многолетнего финансового плана, также различается по странам. Упрощенность австралийского подхода видна уже в том, что показатели многолетнего финансового плана появляются всего лишь в одном документе из числа публикуемых в ходе бюджетного цикла. В большинстве других стран документов по многолетнему финансовому плану может быть несколько, но все они представляются в законодательный орган одновременно с проектом годового бюджета.

В Новой Зеландии и Австралии правительства ежегодно в самом начале бюджетного цикла публикуют отдельные документы по финансовой стратегии, экономическому и финансовому прогнозу, а к моменту подачи проекта бюджета на рассмотрение в парламент выходят уточненные прогнозы с учетом происшедших за это время изменений. Публикация излагающего финансовую стратегию правительства документа и финансового прогноза способствует принятию обоснованных решений, придает бюджетному процессу большую преемственность, а также повышает прозрачность процесса формирования бюджета.

#### **4.2.5. Фискальные правила и их применение в практике бюджетного планирования**

Фискальные правила — это набор институциональных ограничений на решения в области социально-экономической и бюджетной политики. Они могут быть введены центральным правительством для регионов, либо введены региональными властями добровольно для



обеспечения устойчивости и эффективности бюджетной системы региона и страны в целом как в долгосрочной, так и в краткосрочной перспективе.

Фискальные правила стали широко применяться в странах Организации экономического сотрудничества и развития в связи с общей тенденцией к децентрализации бюджетных систем для того, чтобы избежать макроэкономической и финансовой дестабилизации. Фискальные правила ограничивают региональные и местные власти в возможностях управления доходами и расходами бюджета. Конкретные формы и параметры фискальных правил зависят от степени децентрализации общественных финансов в стране и от ее влияния в долгосрочной перспективе на финансовую устойчивость бюджетной системы. Также фискальные правила зависят от общей потребности бюджетной системы в ресурсах, от жесткости бюджетных ограничений на всех уровнях бюджетной системы и от институциональных особенностей страны. Хорошо разработанные и сбалансированные фискальные правила помогают избежать политических ошибок, смягчают последствия экономических циклов и способствуют консолидации бюджетной системы.

Центральные органы власти часто применяют фискальные правила или усиление фискальных правил на региональном уровне для корректировки или избегания нежелательного роста задолженности бюджетной системы или расходов бюджетов. Обычно фискальные правила преследуют стратегические макроэкономические цели, такие как налоговая нагрузка, долгосрочная кредитоспособность бюджетной системы.

Фискальные правила можно разбить на два типа. К первому типу относятся ограничения, устанавливаемые по дефициту бюджета, размеру долга и расходов на его обслуживание.

Одной из самых простых и старых форм бюджетных ограничений является «золотое правило», устанавливающее, что текущие расходы не должны превышать бюджетные доходы, иными словами, что дефицит государственного бюджета не может превышать совокупного объема государственных инвестиций. «Золотое правило» до сих пор сохранилось в бюджетном законодательстве некоторых стран.

Весьма распространенным фискальным правилом является ограничение бюджетного дефицита. Ограничение дефицита бюджета яв-

ляется одним из центральных положений европейского пакта стабильности, который ограничивает размер бюджетного дефицита стран, входящих в зону евро, 3-мя %-ми. Для того чтобы удовлетворить этим требованиям, некоторые страны Европейского союза должны были ввести более строгие фискальные правила на региональном и муниципальном уровнях. В Австрии с 1999 по 2001 гг. это были требования бездефицитного бюджета для муниципалитетов и профицитного бюджета для регионов. В Испании с 2003 г. было введено требование сбалансированности бюджетов земель и муниципалитетов.

В Российской Федерации для субъектов Федерации и муниципальных образований Бюджетным кодексом Российской Федерации введены следующие ограничения. Размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, утвержденный законом субъекта Российской Федерации о бюджете на соответствующий год, не может превышать 15 % объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Размер дефицита местного бюджета, утвержденный нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, не может превышать 10 % объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

В некоторых странах, например в Канаде, Финляндии и Норвегии, введены требования сбалансированности бюджетов в многолетней перспективе, что допускает дефицит бюджета в отдельном периоде.

Фискальные правила, устанавливающие параметры дефицита бюджета, обеспечивают сбалансированность бюджета в краткосрочной перспективе. Они способствуют понижению инфляции и дефицита торгового баланса. Также достигается стабильность государственного и муниципального долга. При этом подобные фискальные правила способствуют проведению проциклической фискальной политики (увеличение расходов в случае спада и уменьшение — в случае экономического подъема).

Во многих странах практикуется ограничение размера долга и долгового финансирования региональных и местных бюджетов. Наиболее строгие ограничения, запрещающие заимствования в принципе, введены в Дании, Южной

Корею и Испанию (на текущие расходы). В Польше размер долга консолидированного бюджета не должен превышать 60 % ВВП. Во многих странах существует практика утверждения заимствований региона или муниципалитета вышестоящим уровнем.

В России предельный объем государственного долга субъекта Федерации, муниципального долга не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Правила, ограничивающие размер долга, непосредственно обеспечивают стабильность системы управления долгом. С другой стороны, эти правила не учитывают скрытых обязательств бюджетной системы — таких как гарантии, государственные пенсии и др.

Многие страны Организации экономического сотрудничества и развития ввели ограничения на налоговые ставки и налоговые льготы для региональных бюджетов, оставляя при этом значительный уровень налоговой автономии. Жесткость вводимых ограничений зависит от прозрачности бюджетной системы и уровня развития гражданских и демократических институтов, контролирующих власть в регионе. Эти правила ограничивают возможность регионов или муниципалитетов увеличивать ставки налогов, а также ограничивают их права предоставлять налоговые льготы. Подобные ограничения введены в Дании, Японии, Мексике и Великобритании.

В некоторых странах также вводятся ограничения на повышение расходов. Как правило, оно вводится на местном уровне, как это сделано в Германии и Португалии для расходов в целом и в Южной Корее и Турции для отдельных видов расходов. На уровне регионов такие ограничения в жесткой форме применяются редко.

В Российской Федерации текущие расходы бюджета субъекта, местного бюджета, утвержденные соответственно законом о бюджете субъекта Российской Федерации или нормативным актом представительного органа местного самоуправления, не могут превышать объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации, объем доходов местного бюджета, утвержденные соответственно законом о бюджете субъекта Российской Федерации или нормативным актом представительного органа местного самоуправления.

В целом правила, ограничивающие расходы или конкретные виды расходов, достаточно удобны в применении, но в условиях недостаточной квалификации государственных и муниципальных служащих или проблем с организацией бюджетных услуг они могут привести к неэффективному урезанию расходов и, как следствие, к снижению бюджетной дисциплины.

Некоторые страны комбинируют применение ограничений бюджетного дефицита, заимствований с ограничением налоговой автономии. Это дает в принципе достаточные ограничения на расходы бюджета, хотя это не гарантирует от возникновения непредвиденной необходимости повышения налогов или увеличения заимствований для покрытия обязательств региональных бюджетов.

Второй тип фискальных правил — это регламентация исполнения правил первого типа. К правилам второго типа относятся требования к прозрачности отчетности и отчетов об исполнении бюджетов, соблюдения определенных принципов мониторинга, а также система санкций за несоблюдение фискальных правил первого типа.

Прежде всего, правила второго типа касаются прозрачности процедур учета и отчетности. Практика показывает, что стандарты учета и отчетности могут отличаться между регионами внутри страны. Это приводит к проблемам с мониторингом и контролем, а также к проблемам с агрегированием отчетности. Фискальные правила могут также касаться забалансовых счетов и условных обязательств.

Также правила второго типа регламентируют процедуры мониторинга и контроля. Они регламентируют мониторинг и контроль на всех этапах бюджетного процесса от планирования до реализации.

Для эффективного введения фискальных правил необходимы механизмы принуждения. При этом уровень прозрачности бюджета, отсутствие адекватного мониторинга и аудита и другие институциональные факторы препятствуют эффективному применению мер принуждения. Это тоже является фискальными правилами второго типа.

Использование фискальных правил в деятельности регионов и муниципалитетов может иметь не только обязательный характер. Достаточно много примеров, когда дополнительные ограничения вводятся на добровольной основе для совершенствования процедур управления и

повышения эффективности региональных и муниципальных финансов. Добровольное введение повышенных стандартов более эффективно, чем обязательные стандарты. В настоящее время ассоциации и объединения регионов и муниципалитетов в разных странах собирают информацию об успешном внедрении в практику усовершенствованных стандартов и публикуют их в виде кодексов лучшей практики. В качестве примера можно привести кодекс лучшей практики, составленный ассоциацией муниципальных финансистов США.

Основной вывод, который можно сделать из практики внедрения фискальных правил, следующий: эффективность фискальных правил критическим образом зависит от политического стремления (политического обязательства) улучшать бюджетную дисциплину. Эффективное фискальное правило должно быть четко сформулировано, исполнение его должно быть легко контролируемо, а нарушение — очень дорого. Кроме того, фискальное правило должно учитывать специфику страны и бюджетной системы.

### **4.3. Нормативное правовое регулирование бюджетного планирования и практика его реализации на региональном и муниципальном уровнях**

Нормативное правовое регулирование бюджетного планирования в Российской Федерации достаточно подробно регламентирует, что именно должно быть исполнено, оставляя на усмотрение субнациональных органов власти регулирование конкретных процедур и методических подходов. Далее рассмотрены как общие процедуры планирования, предусмотренные федеральным законодательством, так и особенности практики ее детализации на региональном и муниципальном уровнях на основе ранее рассмотренных общих подходов, а также практика реализации исходя из использования различных моделей бюджетного планирования и различной степени детализации процесса бюджетного планирования в нормативных документах.

ботки проектировок основных показателей бюджета на среднесрочную перспективу одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год. В статьях 169–183 Бюджетного кодекса Российской Федерации оговорен состав документов, необходимых для планирования бюджета, требования к перечню информации, используемой для составления бюджета, и т. п. Следует отметить усиление роли макроэкономических показателей при составлении бюджета. Также предполагается, что экономическая политика региональных и местных властей, реализуемая через бюджеты соответствующих уровней, должна строиться с учетом общенациональных приоритетов, излагаемых в Бюджетном послании Президента Российской Федерации.

Составление проекта бюджета на очередной год основывается на:

#### **4.3.1. Федеральное законодательство, регламентирующее бюджетное планирование**

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает включение в процесс бюджетного планирования элементов многолетнего планирования, в частности перспективного финансового плана, среднесрочного прогноза социально-экономического развития территории, концепции и программы социально-экономического развития территории, разра-

- Бюджетном послании Президента Российской Федерации (и аналогичных посланиях высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и местного самоуправления);
- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;

- прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год и плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год<sup>2</sup>.

Составление проектов бюджетов — прерогатива Правительства Российской Федерации, соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов.

В целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц:

- о действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговом законодательстве;
- о нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- о предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- о видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой;

- о нормативах финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг;
- о порядке выравнивания бюджетной обеспеченности.

Однако большинство из вышеперечисленных сведений в настоящий момент практически полностью утратило актуальность. Так, по мере завершения налоговой реформы, а также учитывая ограниченные возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по изменению налогового законодательства в части собственных налогов, сведения о действующем налоговом законодательстве не могут рассматриваться как критически значимые для бюджетного процесса, хотя сохраняют значения сроки введения в действие изменений в налоговое законодательство. То же справедливо и в отношении нормативов отчислений от налогов в бюджеты других уровней бюджетной системы. Налоговым кодексом Российской Федерации в новой редакции уточнен перечень федеральных, региональных и местных налогов и сборов, по которым региональные и местные органы власти обладают полномочиями по изменению существенных элементов налогов; указанные налоги подлежат зачислению также в соответствующие бюджеты. В свою очередь, Бюджетным кодексом Российской Федерации закреплены доли федеральных налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также местные бюджеты муниципальных районов, поселений и городских округов.

Понятие минимальной бюджетной обеспеченности на сегодняшний день также практически утратило юридическую силу и финансовый эффект ввиду утверждения Бюджетным кодексом Российской Федерации концептуально иного подхода к распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, заключающегося в сокращении различий в уровне обеспечения региональных и местных полномочий собственными доходами, а не обеспечении некоего минимального, гарантированного уровня.

В целом представленные условия документального обеспечения бюджетного процесса, а также сводный финансовый баланс, планы развития государственного или муниципального сектора экономики во многом утратили свою

<sup>2</sup> Следует отметить, что в настоящее время актуальность этих документов крайне низка ввиду их низкой информативности и практической значимости.

актуальность для формирования и исполнения бюджетов всех уровней.

Для повышения точности бюджетного планирования необходимы методические разработки и координация деятельности администраций и налоговых органов федерального подчинения для получения более полной информации о текущем и прогнозируемом финансово-экономическом состоянии налогоплательщиков. Бюджетный кодекс Российской Федерации предъявляет определенные требования к прогнозированию. Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается на основе данных социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета. Общие принципы разработки прогноза социально-экономического развития территорий, цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ определены Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Изменение прогноза социально-экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета. Однако это правило, разумеется, действует только до принятия представительным органом проекта закона (решения) о бюджете в первом чтении, где утверждаются основные характеристики бюджета.

Конституционные основы бюджетного законодательства, принципы разграничения компетенции между федеральными и субфедеральными уровнями власти, а также статья 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации позволяют субъектам Российской Федерации осуществлять самостоятельное правовое регулирование бюджетного процесса в части, прямо не противоречащей федеральному законодательству, в целях

устранения пробелов в правовом регулировании, детализации и конкретизации основ.

Перечисленные обстоятельства дают возможность утверждать о наличии широких возможностей для региональных и муниципальных властей по установлению процедур бюджетного планирования, в первую очередь применения отдельных документов в ходе бюджетного планирования.

Среди подзаконных актов, регламентирующих процедуры бюджетного планирования, следует отметить постановление Правительства Российской Федерации № 118 от 6 марта 2005 г. «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год». Реализуя на федеральном уровне модель «Перспективный финансовый план и бюджет», указанный нормативный акт может рассматриваться как основа для формализации системы организации бюджетного планирования в регионе (муниципалитете).

#### **4.3.2. Полномочия субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) по регламентации процесса среднесрочного и годового финансового планирования**

Федеральное бюджетное законодательство дает лишь самые общие понятия среднесрочного планирования. Это открывает возможность, используя заданные законом рамки, создавать нормативную базу для более детального правового регулирования бюджетного процесса на региональном и муниципальном уровнях по следующим вопросам.

1. **Детализация целей и задач** перспективного финансового планирования с учетом особенностей и приоритетов развития конкретной территории. Эти особенности и приоритеты могут быть как обусловлены особенностями социально-экономического развития территории, так и политическими решениями, предусматривающими в среднесрочном периоде первоочередное развитие определенных отраслей

или первоочередное решение определенных социальных проблем.

**2. Определение статуса** перспективного финансового плана. Бюджетный кодекс Российской Федерации, упоминая о том, что перспективный финансовый план законодательно не утверждается, не определяет форму, процедуру и орган, принимающий решение об утверждении этого документа. Возможны следующие варианты решения данного вопроса:

- Перспективный финансовый план — информационный материал, прилагаемый к проекту бюджета на очередной год (наиболее частая практика на территориях в настоящее время);
- Перспективный финансовый план утверждается органом исполнительной власти (практика, рекомендуемая к внедрению);
- Перспективный финансовый план не разрабатывается (в перспективе по мере перехода к многолетним бюджетам)<sup>3</sup>.

Применительно к моделям реализации процесса бюджетного планирования («Перспективный финансовый план + бюджет», «Перспективный финансовый план и бюджет», «многолетний бюджет») первый вариант может быть при первой и второй моделях, второй — только при второй, третий — только при третьей модели.

**3. Приоритетность** перспективного финансового плана по отношению к другим документам, содержащим результаты среднесрочного финансового планирования (например, к среднесрочным прогнозам социально-экономического развития, среднесрочным программам и концепциям развития территории (ее отдельных отраслей)), что должно быть закреплено в законодательных актах.

**4. Форма** перспективного финансового плана и степень его детализации зависят от места финансового плана в бюджетном процессе территории, степени готовности территории к внедрению новых стандартов в сфере управления общественными финансами, политическими приоритетами социально-экономического развития территории. Возможны следующие варианты:

- а) по основным бюджетным показателям (объемы доходов, расходов, долга) без расшифровки их содержания;
- б) по укрупненным статьям доходов и расходов;
- в) по главным распорядителям бюджетных средств или их группам (необходимо для внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат), объемы бюджетов которых соответствуют перспективному финансовому плану, утвержденному ранее на соответствующий период.

Перспективный финансовый план рекомендуется сопровождать пояснительной (аналитической) запиской, содержащей следующие разделы:

- Мониторинг и анализ качества прогнозов предыдущих лет (с указанием фактических причин изменения ранее утвержденного перспективного финансового плана).
- Прогноз доходов с выделением налоговых, неналоговых доходов и финансовой помощи от бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы (возможно применение более детального порядка отражения доходов, в том числе по отдельным видам налогов, неналоговых доходов, финансовой помощи).
- Прогноз расходов с выделением расходов на оказание финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней бюджетной системы, принимаемых бюджетных обязательств (возможно применение детализации по отдельным направлениям расходов в рамках бюджетной классификации).
- Прогноз по межбюджетным отношениям (объемы межбюджетных трансфертов с выделением субвенций на исполнение делегируемых полномочий, поступающие из вышестоящих бюджетов и направляемые нижестоящим бюджетам).
- Предложения по использованию профицита или финансированию дефицита (включая параметры изменения государственного долга территории, резервного фонда, стабилизационного фонда или их аналогов).

**5. Процедура формирования** перспективного финансового плана. В частности, должны быть детализированы и закреплены:

- Порядок учета основных социально-экономических и политических приоритетов субъекта Российской Федерации (муниципального образования), основных направле-

<sup>3</sup> В случае модели «многолетний бюджет» перспективный финансовый план как самостоятельный документ не разрабатывается и регламентация большинства рассмотренных здесь вопросов теряет смысл.

ний бюджетной, налоговой, инвестиционной, долговой политики, региональных и муниципальных программ. Например, первоочередное решение определенных социальных проблем или приоритетное развитие определенных отраслей должно быть отражено в перспективном финансовом плане адекватным финансированием, обеспечивающим выполнение поставленных задач.

- Место среднесрочного планирования в бюджетном процессе, что предполагает в соответствии с выбранной моделью бюджетного планирования определение статуса перспективного финансового плана, обязательности его применения, соотношения перспективного финансового плана и проекта бюджета в модели «Перспективный финансовый план и бюджет», порядка рассмотрения представителем органом власти).
- Конкретизация перечней входных и выходных показателей, требований к исходной информации, формализация типового документооборота.
- Использование при разработке перспективного финансового плана формализованных методик планирования доходов и расходов.

**6. Порядок мониторинга исполнения** перспективного финансового плана (сроки и процедура осуществления мониторинга, рассмотрение результатов мониторинга при возможном представлении результатов в представительный орган власти, порядок использования результатов мониторинга).

**7. Процедура трансляции** (перенесения) перспективного финансового плана в проект бюджета (если разработка перспективного финансового плана и проекта бюджета процедурно разнесены во времени, как в модели «Перспективный финансовый план и бюджет»). Для модели «Перспективный финансовый план + бюджет» перспективный финансовый план используется для разработки проекта годового бюджета в следующем цикле бюджетного планирования, при этом важную роль играет формализация процедур мониторинга и корректировки перспективного финансового плана.

**8. Порядок и основания для корректировки** перспективного финансового плана.

Для перехода от формального соблюдения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации к созданию действенного инструмента

среднесрочного планирования целесообразно пересмотреть ряд положений действующего законодательства, а также принять новые подзаконные нормативные и правовые акты.

Значительная роль в регулировании деятельности по составлению проектов бюджетов отводится постановлениям и другим актам исполнительных органов, определяющим порядок составления проектов бюджетов на конкретный финансовый год и являющимся в настоящее время важнейшим правовым регулятором реализации данных бюджетно-процессуальных норм. В частности, для реализации порядка составления перспективного финансового плана и проекта бюджета, как правило, ежегодно принимаются постановления, детально регламентирующие порядок и сроки разработки всех необходимых документов. Несмотря на то, что такие правила не носят нормативного характера, поскольку содержат указания конкретным органам государственной власти или местного самоуправления и рассчитаны на однократное применение, многим из них следовало бы в дальнейшем придать бессрочный характер, так как они закрепляют и регулируют повторяющиеся процедуры, без которых невозможно составление проектов бюджетов и связанных с ними документов.

Таким образом, представляется целесообразным с учетом требований действующего законодательства выстраивание системы правовых актов, регламентирующих вопросы формирования, утверждения, использования перспективного финансового плана в следующем составе:

- а) закон субъекта Российской Федерации (решение органа местного самоуправления), регламентирующий вопросы бюджетного процесса, который должен содержать основы формирования, утверждения, исполнения и мониторинга исполнения перспективного финансового плана (в частности, определяющий обязанности и полномочия участников процесса бюджетного планирования в данной области);
- б) правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации (местной администрации), детализирующий вопросы формирования, утверждения, исполнения и мониторинга исполнения перспективного финансового плана, корректировку которых не требуется проводить ежегодно в зависимости от сроков и документооборота ежегодной разработки бюджета

- субъекта Федерации или местного бюджета («общее» постановление о перспективном финансовом плане с утверждением графика бюджетного планирования, форм отчетных документов, детализацией полномочий участников процесса);
- в) методика прогнозирования доходов, расходов, долга, межбюджетных трансфертов с выделением субвенций на исполнение делегируемых полномочий в рамках межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации;
- г) положения (дополнения в положения) о финансовом органе и об органе исполнительной власти, определяющих экономическую политику субъекта Российской Федерации (муниципального образования), в которых целесообразно в явном виде закрепить обязанности указанных органов, связанные с подготовкой, использованием и мониторингом использования перспективного финансового плана;
- д) регламент высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- е) правовой акт финансового органа субъекта Российской Федерации, устанавливающий общий порядок взаимодействия подразделений финансового органа по разработке, исполнению и мониторингу исполнения перспективного финансового плана.

Основным документом, регламентирующим процесс годового бюджетного планирования, при условии достаточного правового обеспечения подготовки перспективного финансового плана, а также учитывая достаточно стандартизированный механизм документарного и процедурного обеспечения подготовки проекта бюджета на очередной финансовый год, должен стать порядок использования перспективного финансового плана для целей составления годового бюджета.

Принимая во внимание практически полное отсутствие законодательного регулирования указанного вопроса на федеральном уровне, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (самостоятельно в рамках непересекающихся исключительных полномочий) обладают всей полнотой власти по утверждению требований к составу этого инструмента бюджетной политики.

Итак, порядок перевода (учета) перспективного финансового плана, с ограничениями, установленными соответствующими органами

власти для среднесрочного финансового планирования, должен включать в себя следующие обязательные элементы:

- механизм детализации основных показателей перспективного финансового плана на ограниченный период очередного финансового года с учетом изменения значений базовых показателей социально-экономического развития территории (строго формализованный порядок «расшифровки» укрупненных показателей перспективного финансового плана с целью их оформления в проект бюджета на год);
- порядок расчета потребности в финансовом обеспечении расходных обязательств с учетом изменения макроэкономических показателей и численности соответствующих получателей бюджетных услуг (бюджет действующих расходных обязательств с возможными корректировками для расходов инвестиционного характера) в рамках бюджетного года (должен быть определен исчерпывающий перечень обстоятельств, которые приводят к изменению объема потребности в финансировании действующих обязательств);
- методологию расчета конкретных видов налоговых, неналоговых доходов, доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности и межбюджетных трансфертов с выделением субвенций на исполнение делегируемых полномочий, представленных в перспективном финансовом плане, как правило, в укрупненном виде (должны быть установлены требования к исходным данным, их состав, сроки и порядок получения и применения в расчетах);
- формат и порядок документооборота между органами исполнительной власти, непосредственно отвечающими за составление проекта бюджета на очередной финансовый год, субъектами бюджетного планирования и администраторами доходов бюджета (следует определить сроки предоставления того или иного документа, ведомство, ответственное за его подготовку, порядок и основания для внесения изменения в документы по итогам их рассмотрения, перечень документов);
- перечень сведений, предоставляемых в представительный орган власти для рассмотрения проекта бюджета на очередной финансовый год (определяются типовые формы



предоставляемой информации, требования к их составу, ответственные за подготовку материалов ведомства);

- механизм учета утвержденных показателей бюджета на очередной финансовый год в перспективном финансовом плане (необходимо определить формализованный порядок изменения показателей перспективного финансового плана на основании утвержденного бюджета).

### 4.3.3. Практика среднесрочного бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации

До недавнего времени вопросам среднесрочного финансового планирования в субъектах Российской Федерации внимания практически не уделялось. И если формально термин «перспективный финансовый план» и использовался в документах, посвященных организации разработки проекта бюджета на очередной финансовый год, то процедур составления перспективного финансового плана в регионах сформулировано не было; если он и разрабатывался, то зачастую являлся документом служебного пользования для специалистов финансового органа.

В значительном числе субъектов Федерации нормы законодательства, посвященные разработке и последующему использованию перспективного финансового плана, почти дословно воспроизводят положения статьи 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Как правило, в указанных региональных актах содержатся нормы, согласно которым под финансовым планом понимается документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития субъекта Федерации и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

В последние годы, во многом в связи с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса на 2004–2006 гг., подход к перспективному финансовому планированию в субъектах Федерации стал изменяться. На региональном уровне стали предприниматься ша-

ги, касающиеся повышения роли среднесрочного финансового планирования. Активное реформирование бюджетной системы привело к тому, что на уровне субъектов Федерации практически отсутствуют прецеденты, когда разработка перспективного финансового плана не регламентируется никакими нормативными документами.

В целом анализ регионального законодательства показывает, что более чем в половине субъектов Российской Федерации ведутся активные работы по совершенствованию среднесрочного финансового планирования. В частности, в более чем 20 субъектах Федерации приняты подзаконные нормативные правовые акты, утверждающие порядок разработки, утверждения, исполнения, а в ряде случаев и мониторинга исполнения перспективного финансового плана соответствующих субъектов Российской Федерации. В подзаконных нормативных правовых актах указанных субъектов Федерации закрепляется как само положение о перспективном финансовом плане, так и форма перспективного финансового плана.

В некоторых регионах упомянутые выше акты носят комплексный характер и посвящены не только формированию и исполнению перспективного финансового плана, но и порядку разработки проектов региональных бюджетов на очередной финансовый год. В некоторых случаях в актах о порядке формирования перспективного финансового плана утверждаются методики его формирования, которые содержат алгоритм расчета доходной и расходной частей бюджета, расчета профицита (дефицита) областного бюджета, расчета объема государственного долга субъекта Российской Федерации для целей составления перспективного финансового плана.

Вышеизложенное, а также сложившаяся в регионах России практика бюджетного планирования позволяют все регионы разделить на следующие группы<sup>4</sup>:

- субъекты Российской Федерации, в которых приняты и действуют на постоянной основе подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок разработки, утверждения, исполнения, а в ряде случаев и мониторинга исполнения перспективного финансового плана;

<sup>4</sup> По состоянию на середину 2006 г.

- субъекты Российской Федерации, в которых вопросы финансового планирования регламентируются ежегодно принимаемыми подзаконными нормативными правовыми актами о разработке проекта бюджета на очередной финансовый год и/или разработке перспективного финансового плана на определенный период;
- субъекты Российской Федерации, в региональной нормативной правовой базе которых не удалось выявить каких-либо нормативных правовых актов, свидетельствующих о наличии в регионе стабильной практики разработки перспективного финансового плана (к данной группе можно отнести около четверти субъектов Федерации).

В свою очередь, все принятые и действующие на постоянной основе подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок разработки, утверждения, исполнения, а в ряде случаев и мониторинга исполнения перспективного финансового плана (первая группа) могут быть разделены на следующие типы:

- фактическое дублирование положений Бюджетного кодекса Российской Федерации (с перечислением того, «что должно быть сделано», без детализации того, «как именно сделано») (это первая модель, которая предполагала использование перспективного финансового плана только как информационного материала к проекту бюджета);
- подзаконные нормативные правовые акты, ориентированные на подходы, сформулированные в рамках Проекта МБРР «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне» (это первая модель с утверждением перспективного финансового плана актом исполнительной власти);
- подзаконные нормативные правовые акты, базирующиеся на нормах федерального положения о перспективном финансовом плане<sup>5</sup> (это вторая модель);
- подзаконные нормативные правовые акты, подготовленные с использованием, преимущественно, собственных разработок (сочетание элементов первой и второй модели).

Применение в качестве основы принципиально различающихся подходов к формированию перспективного финансового плана привело к тому, что на региональном уровне ключевые идеи организации процедур перспективного финансового планирования существенно разнятся, как и значение перспективного финансового плана.

Например, у Воронежской, Тюменской, Читинской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа в правовых актах записано, что перспективный финансовый план «разрабатывается, исходя из необходимости создания условий для обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы... и... бюджета, предсказуемости бюджетной, налоговой и долговой политики, исполнения действующих и принимаемых обязательств».

В Кировской, Липецкой областях и Республике Коми перспективный финансовый план разрабатывается в целях<sup>6</sup>:

- «— информирования о финансовом отражении среднесрочных тенденций развития экономики и социальной сферы;
- комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых и реализуемых реформ, программ, законов;
- выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;
- отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер».

В Москве были разработаны и утверждены подходы, в соответствии с которыми перспективный финансовый план «разрабатывается и используется в целях усиления взаимосвязи и согласованности финансово-бюджетной политики с экономической, инвестиционной и социальной политикой, осуществляемой на территории города Москвы, обеспечения стабильности и преемственности бюджетного процесса, усиления прозрачности и эффективности механизма формирования и распределения бюджетных ресурсов, а также создания условий поэтапного перехода к программно-целевому бюджетированию».

<sup>5</sup> Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 г. № 118 «Об утверждении положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год».

<sup>6</sup> По сути это и есть дублирование норм Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Региональная практика перспективного бюджетного планирования значительно различается и в плане используемой методологии. Так, в перспективном финансовом плане могут:

- включены данные либо только по региональному уровню, либо также по местным и консолидированному бюджетам;
- приведены либо не приведены показатели предельных объемов бюджетов субъектов бюджетного планирования (главных распорядителей бюджетных средств).

Соответственно, различаются и установленные в региональных актах формы перспективного финансового плана. В части регионального бюджета детализация является самой подробной, в форму перспективного финансового плана в этой части включаются сведения о доходах (с выделением налоговых и неналоговых, безвозмездных перечислений, иногда — доходов целевых бюджетных фондов и доходов от предпринимательской деятельности), расходах (здесь встречаются самые различные степени детализации: от общих сведений с выделением агрегированных объемов текущих и капитальных расходов, процентных и непроцентных, программных и непрограммных расходов до структуризации расходов по разделам и подразделам), объемах дефицита (профицита), источниках финансирования дефицита бюджета, объемах госдолга.

В состав сведений о местных бюджетах обычно включаются данные об общих объемах доходов, расходов, дефицита/профицита, источниках финансирования дефицита бюджета, муниципального долга. Информация о предельных объемах бюджетов субъектов бюджетного планирования (главных распорядителей бюджетных средств) приводится по единой форме, предполагающей выделение объемов бюджетов действующих и принимаемых обязательств.

При этом необходимо отметить, что при планировании в перспективном финансовом плане расходов у субъектов Федерации одновременно детально все виды классификаций (функциональная, экономическая, ведомственная), как правило, не применяются, акцент делается либо на разрезе информации по субъектам бюджетного планирования, либо на функциональной структуре расходов. Что касается экономической структуры расходов, то, как правило, если и выделяются какие-то категории, то это только общие объемы расходов инвестиционного и текущего

характера. Только в отдельных случаях более подробно приводятся данные о расходах на выплату заработной платы, коммунальные платежи и т. п.

Фактически, решение в каждом конкретном субъекте Федерации вопроса о форме перспективного финансового плана аналогично тому, как решен в субъекте Федерации вопрос о том, какой опыт/рекомендации взять за основу для внедрения перспективного финансового планирования: опыт регулирования федерального финансового планирования, либо материалы Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне.

Аналогично тому, как разнятся между собой федеральный перспективный финансовый план и рекомендации, выработанные в рамках Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне, разнятся и циклы среднесрочного финансового планирования, описанные в региональных актах. Так, в отдельных регионах в цикл планирования включен этап мониторинга финансового плана, а вопросы его применения в основном оговорены с позиций составления бюджета и регионального нормотворчества в целом. У большинства регионов норм о мониторинге, а зачастую и норм о применении перспективного финансового плана даже в ходе бюджетного процесса (при составлении бюджета) не имеется вообще.

Увязка процедур формирования перспективного финансового плана с применением данных из реестров расходных обязательств предусмотрена более чем в 15 субъектах Федерации — в основном в том контексте, что бюджеты действующих обязательств должны формироваться на базе реестров расходных обязательств соответствующего субъекта.

Практически повсеместно предусмотрено утверждение или одобрение разработанного перспективного финансового плана, как правило, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В некоторых субъектах полномочия по одобрению/согласованию перспективного финансового плана делегированы специальным органам (в Ямало-Ненецком автономном округе предусмотрено одобрение плана координационным советом при губернаторе, а в Ростовской области — согласование коллегией администрации области).

Утвержденный, или одобренный, или согласованный вариант перспективного финансового плана в некоторых субъектах Федерации подлежит опубликованию. Большое распространение получила норма, закрепляющая обязательность представления перспективного финансового плана в законодательный орган.

По-разному в субъектах Федерации решен вопрос о возможностях изменения утвержденных, или одобренных, или согласованных планов.

Есть практика прямого запрета на изменение утвержденного перспективного финансового плана (например, в Республике Коми, Чувашской Республике и Кировской области).

В других регионах (например, в республиках Бурятия, Марий Эл, Саха (Якутия), Амурской, Белгородской, Оренбургской, Ростовской, Тюменской, Читинской областях, г. Москве и Ямало-Ненецком автономном округе) закреплены основания для корректировки и внесения изменений в утвержденный, или одобренный, или согласованный перспективный финансовый план, в числе которых в основном указываются:

- изменение макроэкономических прогнозов на федеральном уровне в соответствии с целями государственной политики;
- изменение бюджетного и налогового законодательства;
- изменение объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- уточнение параметров прогноза социально-экономического развития на этапе разработки проекта бюджета;
- изменение проекта бюджета при рассмотрении его в законодательном органе, влекущее отклонение от показателей перспективного финансового плана.

Каждый из выбранных субъектами Российской Федерации вариантов имеет под собой определенные основания финансово-экономического и организационного характера. Оптимальным представляется последовательное внедрение первой, второй и третьей моделей бюджетного планирования с учетом особенностей их реализации на федеральном уровне.

## **4.4. Методические рекомендации по организации перспективного бюджетного планирования на региональном и муниципальном уровнях**

Ниже приведены рекомендации по оптимальной реализации процедур перспективного финансового планирования в рамках определенных этапов, каждый из которых завершается по достижении определенных результатов.

### **4.4.1. Концепция развития перспективного бюджетного планирования на региональном и муниципальном уровнях**

Международный опыт свидетельствует о том, что практика составления годового бюджета стала дополняться планированием бюджета на многолетнюю перспективу. Потребность в многолетнем бюджетном планировании связа-

на, в частности, с необходимостью учета в финансовом планировании долгосрочных эффектов от принимаемых сегодня решений в области налогообложения и расходных обязательств, учета влияния на потребности в государственном финансировании долгосрочных внешних факторов (социальных, демографических, экономических), а также возможности осуществлять целенаправленную политику, что может быть особенно важным при решении приоритетных государственных задач.

В настоящее время все страны Европейского союза разрабатывают среднесрочные бюджетные программы. Общим требованием Европейской комиссии является представление ими ежегодно трехлетней программы стабильности и роста. Международный опыт показал, что наиболее приемлемой и разумной является разработка трехлетних бюджетных планов, в которых

первый год является очередным бюджетным годом, на который составляется годовой бюджет, а два других — годы, следующие за очередным годом. Бюджетные планы с большим горизонтом планирования подвержены риску значительных ошибок в прогнозах бюджетных доходов и колебании экономической конъюнктуры.

Государственные финансы являются мощным инструментом в руках регионов и важным элементом региональной экономики и жизни общества. Несмотря на меры по сокращению государственного сектора, его доля в национальной экономике большинства стран остается значительной (в Германии эта доля достигает 50 % ВВП). Такой же значительный удельный вес государственных финансов и ВВП сохраняется и на уровне регионов. В виду этого, столь влиятельные рычаги экономического воздействия должны рассматриваться не только на уровне принятия каждодневных решений, но и в русле принимаемых долгосрочных стратегий.

Разработка и исполнение бюджета, проведение финансовой политики в основном осуществляются в ходе текущей работы или в рамках ежегодного бюджетного цикла. Наряду с этим государственное финансирование включает элементы долгосрочного планирования, которые требуют тщательного рассмотрения и долгосрочных прогнозов.

Так, долгосрочное планирование необходимо при решении проблем государственного финансирования, которые назревают медленно и незаметно и предстают во всей красе только по прошествии значительного времени. Одной из сфер, где это проявляется наиболее остро, является управление государственным долгом, другой — накопление социальных платежей и трансфертов. Проблемы в каждой из этих областей характерны, кстати, не только для стран с переходной экономикой, а лежат в основе трудностей, с которыми странам Центральной и Восточной Европы с их социальной направленностью приходится сталкиваться в рамках проходящей глобализации.

Кроме того, долгосрочное планирование государственных финансов является частью политики развития той или иной территории в долгосрочной перспективе. Если регион (или понимаемый под этим термином район или муниципалитет) выбирает новую амбициозную стратегию развития, он в первую очередь должен просчитать, какую долю в финансировании этого проекта будут составлять его собственные доходы, и оптимизировать их. Например, вы-

брать соответствующий, не завышенный уровень налогов на предприятия и обеспечить развитую инфраструктуру для их успешного функционирования.

Таким образом, понятие «стратегическое управление государственными финансами» может рассматриваться в двух аспектах: как разработка стратегии по управлению общественными финансами на соответствующем уровне власти (разработка многолетних бюджетов) и как определение роли общественных финансов в стратегии развития соответствующей территории.

Совершенствование среднесрочного финансового планирования являлось одним из разделов Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., в котором, в частности, констатируется, что среднесрочный финансовый план может являться прогнозно-аналитическим документом органов исполнительной власти либо утверждается законодательно, получая статус многолетнего (укрупненного) бюджета.

Бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа.

После накопления практического опыта среднесрочного бюджетного планирования может быть поставлена задача утверждения перспективного финансового плана законом (т. е. придания ему статуса трехлетнего укрупненного бюджета).

Таким образом, существует два варианта внедрения перспективного бюджетного планирования — в качестве прогнозно-аналитического инструмента и в форме закона. Второй вариант предполагает более жесткое закрепление параметров перспективного финансового плана, соответственно, более качественные бюджетные проектировки. Представляется целесообразным поэтапное внедрение перспективного бюджетного планирования с использованием перспективного финансового плана в качестве аналитического документа с переводом его в законодательную форму в установленные сроки.

На поселенческом уровне и в муниципальных образованиях со слабым социально-экономическим развитием целесообразно внедрять ограниченные формы перспективного бюджетного планирования с большим акцентом на годовое планирование и со значительным ис-

пользованием бюджетных проектировок, подготовленных органами власти вышестоящих уровней бюджетов.

#### 4.4.2. Организация разработки перспективного финансового плана

Перспективный финансовый план разрабатывается в рамках цикла финансового планирования и осуществляется в три этапа.

На первом этапе разрабатываются и утверждаются сценарные условия и основные направления бюджетной, налоговой и долговой политики.

Сценарные условия содержат прогнозируемые на плановый период значения основных макроэкономических показателей, к числу которых рекомендуется отнести:

- 5) динамику валового регионального продукта (для субъектов Федерации), объем промышленного производства, оборота оптовой и розничной торговли (преимущественно для муниципальных образований);
- 6) динамику темпов роста базовых отраслей экономики с выделением тех отраслей экономики (видов деятельности), которые имеют наибольшее социально-экономическое значение для данной территории<sup>7</sup>;
- 7) прогноз индекса розничных цен, цен и тарифов на платные услуги, цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий, как федерального уровня (газ, электроэнергия, железнодорожные перевозки, теплоэнергия), так и местного уровня (локальные монополии);
- 8) объемы производства продукции (товаров, работ, услуг) по группам подакцизных товаров и наиболее значимым отраслям экономики, в том числе с выделением показателей по малому предпринимательству и крупнейшим налогоплательщикам;

- 9) среднегодовую стоимость амортизируемого имущества, остаточную стоимость основных фондов, кадастровую стоимость земли;
- 10) оборот розничной торговли, платные услуги населению;
- 11) численность населения (в том числе численность занятых в экономике, по различным социально значимым группам<sup>8</sup>);
- 12) инвестиции в основной капитал в разрезе всех источников финансирования, в том числе за счет средств регионального (местного) бюджета, включая межбюджетные трансферты из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы, направляемые на софинансирование капитальных расходов;
- 13) фонд заработной платы;
- 14) величину прожиточного минимума в расчете на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения и иных наборов товаров и услуг, применяемых для определения объемов финансирования отдельных расходных полномочий<sup>9</sup>;
- 15) прибыль и убытки организаций;
- 16) стандарты оплаты населением жилищно-коммунальных услуг;
- 17) уровень износа основных фондов по отдельным отраслям экономики, включая жилищно-коммунальное хозяйство, пассажирский транспорт;
- 18) дополнительные показатели, отражающие специфику региона (муниципалитета).

Сценарные условия рекомендуется разрабатывать как минимум в двух основных вариантах (основанных на разных вариантах социально-экономического развития). В пояснительной записке к сценарным условиям приводится анализ факторов и тенденций функционирования и развития экономики субъекта Российской Федерации (муниципального образования), обоснование значений соответствующих показателей для рассматриваемых вариантов, анализ причин

<sup>7</sup> Выделение отдельных элементов может производиться как на основе фискальной значимости (доли налоговых и неналоговых доходов от данной отрасли экономики для формирования доходов бюджета, превышающей, например, 5–10 % доходов), так и других параметров социально-экономического развития территории (численность занятых в этом секторе экономики, значимость работы отрасли для других отраслей экономики и т. д.).

<sup>8</sup> Например, отдельно по гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, имеющим право на дополнительные денежные выплаты и льготы.

<sup>9</sup> Необходимо для реализации множества социальных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по предоставлению населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, выплате пособий гражданам, имеющим детей.

изменения ранее утвержденных сценарных условий.

Сценарные условия разрабатываются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования), отвечающим за развитие экономики, и утверждаются высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Вносимые в высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации (в крупных муниципальных образованиях — и орган местного самоуправления) сценарные условия должны соответствовать проекту сценарных условий, учтенному в основных направлениях налоговой и долговой политики и основных показателях перспективного финансового плана, утвержденных Рабочей комиссией.

Основные направления налоговой и долговой политики субъекта Российской Федерации или муниципального образования содержат анализ практики реализации действующего налогового и бюджетного законодательства (регулирующего), обоснование предложений по его совершенствованию, концепции (основные положения) проектов соответствующих нормативных правовых актов. В частности, применительно к налоговой политике, основные направления должны включать также расчеты влияния изменений в налоговом и бюджетном законодательстве (регулирующем) на доходы бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в очередном году и плановом периоде, предложения по улучшению налогового и бюджетного администрирования, оценку влияния налоговой и долговой политики и предлагаемых изменений на сценарные условия.

Указанные основные направления рассматриваются Рабочей комиссией и утверждаются высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

**На втором этапе** разрабатываются и утверждаются основные показатели перспективного финансового плана.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются по специальной форме, конкретный перечень показателей и степень их детализации зависят от приоритетов среднесрочного планирования территории.

Основные показатели перспективного финансового плана рекомендуется разрабатывать не менее чем в двух основных вариантах, осно-

ванных на разных вариантах прогнозов социально-экономического развития.

Варианты могут быть основаны, в частности, на продолжении реализации прежних приоритетов администрации, а также на учете новых приоритетов, заложенных в программу действий администрации. Основным принципом бюджетного планирования должно стать обеспечение в среднесрочной перспективе действующих и принимаемых обязательств<sup>10</sup> в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной (муниципальной) политики. Выделение ассигнований на новые обязательства может и должно осуществляться только в случае и пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств, которое может образоваться за счет:

- сокращения части действующих обязательств (путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ в отношении не принятых обязательств, реструктуризации бюджетного сектора и т. п.);
- применения консервативных (например, ниже уровня инфляции) методов корректировки действующих обязательств в зависимости от условий планируемого периода.

Исходя из этого, объем бюджета действующих обязательств не может превышать планируемого объема доходов и сальдо источников покрытия дефицита бюджета при консервативном сценарии социально-экономического прогноза на соответствующий год, условия (внешние параметры) формирования которого должны быть определены нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования). В случае невыполнения указанного условия (например, невозможности обеспечения обязательств при реализации наиболее неблагоприятного варианта прогноза социально-экономического развития) действующие обязательства подлежат сокращению.

В случае наступления одного или нескольких из приведенных обстоятельств необходимо принять решения, например, по сокращению

<sup>10</sup> Более подробно действующие и принимаемые обязательства рассмотрены в главе 9 «Функциональные бюджетные расходы на региональном и местном уровнях и привлечение частного сектора к оказанию общественных услуг», посвященной управлению бюджетными расходами.

численности государственных (муниципальных) служащих или работников бюджетных учреждений, сокращению объемов трансфертов населению (отказ от их индексирования с внесением соответствующих изменений в нормативные правовые акты), временной приостановки или отмены инвестиционных программ и т. д.

Соответственно, объем бюджета принимаемых обязательств определяется разницей между доходами бюджета и сальдо источников финансирования дефицита при консервативном сценарии социально-экономического прогноза, с одной стороны, и объемом бюджета действующих обязательств — с другой. В случае отрицательной величины указанной разницы нецелесообразно принятие новых обязательств без корректировки действующих. Формирование конкретных направлений использования средств бюджета принимаемых обязательств осуществляется в соответствии с приоритетами бюджетной политики субъекта Российской Федерации (муниципального образования) Пока что это не обязательно.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются в условиях действующего законодательства, влияющего на доходы бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

По решению Рабочей комиссии могут разрабатываться дополнительные варианты основных показателей перспективного финансового плана, в частности, в соответствии с различными вариантами макроэкономических показателей.

В ходе разработки и рассмотрения основных показателей перспективного финансового плана Рабочей комиссией могут вноситься уточнения в ранее утвержденные основные направления налоговой и долговой политики, а также приниматься решения по уточнению проекта сценарных условий.

Варианты основных показателей перспективного финансового плана разрабатываются финансовым органом субъекта Российской Федерации и представляются на рассмотрение в Рабочую комиссию. Рабочая комиссия утверждает один из вариантов основных показателей перспективного финансового плана, который затем утверждается высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации с корректировкой в случае необходимости основных направлений налоговой и долговой политики и сценарных условий.

**На третьем этапе** разрабатывается проект перспективного финансового плана.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается исходя из утвержденного высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) варианта основных показателей перспективного финансового плана с целью определения основных параметров (характеристик) бюджета территории в плановом периоде. Вместе с тем по мере внедрения в практику бюджетного планирования расходов отдельных элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках перспективного финансового плана необходимо дополнительно установить предельные объемы бюджетов главных распорядителей бюджетных средств.

При разработке перспективного финансового плана финансовый орган субъекта Российской Федерации (местного самоуправления) и орган, отвечающий за развитие экономики, могут вносить в Рабочую комиссию предложения по корректировке сценарных условий и (или) основных показателей перспективного финансового плана в соответствии с прогнозом социально-экономического развития.

Предельные объемы бюджетов субъектов бюджетного планирования в плановом периоде целесообразно определять отдельно по бюджету действующих и бюджету принимаемых обязательств.

Сокращение общего объема бюджета действующих обязательств субъекта бюджетного планирования по сравнению с ранее утвержденным в составе перспективного финансового плана объемом допускается только в случае изменения (снижения) индексов-дефляторов (коэффициентов), применяемых для расчета ассигнований для исполнения действующих обязательств, и (или) в соответствии с решениями высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по сокращению (отмене, прекращению действия) в плановом периоде конкретных видов действующих обязательств. Однако эти ограничения могут применяться только частично на первом этапе работы во избежание неэффективного расходования избыточных бюджетных средств отдельными субъектами бюджетного планирования.

Бюджет принимаемых обязательств распределяется в соответствии с решениями высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации



Федерации (муниципального образования) по результатам рассмотрения:

- предложений финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по распределению бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования в связи с реализацией принятых или планируемых решений высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования), например, по повышению зарплаты, введению (повышению) стандартов услуг, реализации новых приоритетов и т. п.;
- предложений субъектов бюджетного планирования, которые рекомендуется рассматривать на основе сопоставления результативности по заранее утвержденной процедуре и критериям.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования), рассматривается Рабочей комиссией и может быть утвержден высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Перспективный финансовый план, утвержденный высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) или прикладываемый к проекту бюджета как информационный материал, направляется в порядке информации в законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации (муниципального образования), а также органам государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

При разработке проекта регионального (местного) бюджета финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) могут быть подготовлены предложения по уточнению ранее утвержденного высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) перспективного финансового плана только в связи с уточнением прогноза социально-экономического развития. Указанные предложения рассматриваются Рабочей комиссией и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации одновременно

но с рассмотрением проекта регионального (местного) бюджета.

Уточненный перспективный финансовый план направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) одновременно с внесением проекта регионального (местного) бюджета.

Разработка проекта перспективного финансового плана на очередной плановый период осуществляется посредством корректировки параметров последних двух лет ранее утвержденных показателей перспективного финансового плана и разработки параметров на третий год планового периода исходя из новых сценарных условий с учетом изменений в объеме и структуре доходов бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в текущем году и плановом периоде.

Мониторинг исполнения и анализ качества прогнозов предыдущих лет заключается в определении отклонений прогнозируемых значений доходов и расходов по укрупненным статьям бюджетной классификации от фактических. Важно выявить причины таких отклонений. Отклонения могут быть результатом ошибочного прогноза основных макроэкономических показателей или неточности самой методики прогнозирования. Для разделения ошибок по источникам следует пересчитать прогноз расходов и доходов по реализовавшимся значениям макроэкономических параметров и оценить отклонение данного прогноза от факта. Отклонения могут обуславливаться как «внешними» условиями, например быть результатом ошибочного прогноза основных макроэкономических показателей, так и «внутренними» условиями, например неточностью используемой методики прогнозирования.

Если макроэкономических показателей несколько, то общая ошибка прогноза, например по налоговым доходам, рассчитывается как сумма отклонений по каждому налоговому доходу, взвешенных по доле соответствующего налога в общем доходе бюджета.

В мониторинге предусматривается описание наиболее существенных ошибок прогнозов предыдущих лет, их источников и принятых мер по повышению точности прогнозов. Также указываются ожидаемые ошибки в прогнозе на следующие три года по основ-

ным статьям и макроэкономическим показателям.

### 4.4.3. Методические подходы к разработке перспективного финансового плана и проекта бюджета

При рассмотрении и утверждении представительным органом власти перспективного финансового плана в целях его практического использования при формировании проекта бюджета на очередной финансовый год представляется целесообразной разработка в качестве приложения к перспективному финансовому плану пояснительной записки, содержащей описание используемых при его разработке подходов и алгоритмов, а также рекомендации по практическому применению перспективного финансового плана.

**Прогноз доходов** разрабатывается по укрупненным статьям бюджетной классификации исходя из:

- программ социально-экономического развития территории и прогноза макроэкономических показателей;
- изменений в налоговом и бюджетном законодательстве;
- перспективного финансового плана, разработанного в рамках предыдущего бюджетного цикла, и результатов его мониторинга.

Ввиду трудоемкости процесса прогнозирования можно прогнозировать отдельно источники, относительный вклад которых превышает 1 % доходов бюджета (определяется самостоятельно), а остальные прогнозировать совокупно детерминистическим методом (в зависимости от валового регионального продукта, объема промышленного производства, оборота торговли, фонда оплаты труда). При жестких требованиях к точности прогноза доходов можно перейти к более низкому порогу для определения списка отдельно прогнозируемых источников.

Выбор технологии прогнозирования зависит от требований к точности и срокам разработки прогноза, а также набора доступных данных и ресурсов.

Для прогнозирования основных статей доходов можно использовать один из четырех методов: детерминистический метод, метод эконометрического или математического модели-

рования, метод временного тренда и метод экспертных оценок.

- 1) Детерминистический метод предполагает установленную зависимость прогнозируемой величины с известными или принятыми известными переменными.
- 2) Эконометрический метод позволяет получать зависимости исследуемых величин от набора наблюдаемых характеристик экономики в целом и/или экономических агентов в отдельности. Получив зависимость, можно спрогнозировать, как изменятся зависимые величины от экзогенных параметров. Построение регрессий можно проводить на основе данных для ряда территорий, временных рядов для данной конкретной территории или данных за несколько периодов времени.
- 3) Метод временного тренда является простейшим инструментом прогнозирования, предполагающим постоянную корреляцию значений исследуемой величины во времени. Неточность данного метода возрастает с расширением горизонта прогнозирования. Для повышения точности прогнозов на основе временных рядов следует переходить к эконометрическим моделям.
- 4) Метод экспертных оценок заключается в использовании профессиональной интуиции экспертов по бюджетному планированию. Данный метод применяется в случае невозможности использовать какой-либо из предыдущих трех методов, например в случае планирования новых источников доходов (вновь вводимых налогов), отсутствия явно выраженных закономерностей поступления доходов от каких-либо планируемых макроэкономических показателей или невозможности использования предыдущих данных вследствие существенного изменения структуры доходной базы.

Более подробно прогнозирование бюджетных доходов рассмотрено в главе 12 «Налоговые и неналоговые доходы».

**Прогноз расходов** в бюджетном планировании в плановом периоде рекомендуется определять отдельно по бюджету действующих и бюджету принимаемых обязательств.

Бюджет действующих обязательств субъектов бюджетного планирования определяется на

основе реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Бюджет принимаемых обязательств определяется по результатам рассмотрения предложений структурных подразделений органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в связи с реализацией принятых или планируемых решений на уровне субъекта Российской Федерации (муниципального образования):

- предложений финансового органа по распределению бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования;
- предложений экономического органа по распределению бюджета принимаемых обязательств между целевыми программами;
- предложений субъектов бюджетного планирования по распределению бюджета принимаемых обязательств между ведомственными целевыми программами.

При этом большое значение может придаваться использованию утвержденных нормативными правовыми актами финансовых и натуральных нормативов, применяемых к отдельным видам расходов.

Вместе с тем при отсутствии или недостаточности указанных нормативов и в период до широкого внедрения в практику бюджетного планирования территории бюджетирования, ориентированного на результат, прогнозирование расходов в процессе разработки среднесрочного финансового плана (прежде всего его базового варианта) рекомендуется осуществлять по следующей формуле:

$$S_{(i+1)j} = S_{ij} \cdot K_{ij} \cdot Tr\_CH_i, \quad (4.1)$$

где

$S_{ij}$  — сумма расходов в год  $i$  по статье  $j$ ;

$K_{ij}$  — коэффициент роста цен, связанных с объемом расходов по статье  $j$  в год  $i$ , например, индекс роста заработной платы с социальными выплатами для работников бюджетной сферы для экономической статьи «заработная плата и начисления»;

$Tr\_CH_i$  — темп изменения численности постоянного населения региона<sup>11</sup>.

**При прогнозировании инвестиционных расходов** важнейшим этапом является выбор целей и приоритетов бюджетной политики на долгосрочную перспективу (на основе прогноза социально-экономического развития). В значительной степени выбор приоритетов определяет структуру инвестиционных расходов бюджета. Приоритеты должны найти отражение в форме целей и задач программ социально-экономического развития. Оценка эффективности бюджетных расходов ведется на основе анализа фактической ситуации после произведенных расходов и целевых установок. Очевидно, что максимально эффективными считаются бюджетные программы, в наибольшей степени достигшие поставленной цели. Ошибки на стадии определения приоритетов бюджетной политики являются самыми дорогостоящими. Желательно, чтобы целевые установки корректировались в результате анализа влияния экономической политики на ключевые индикаторы социально-экономического развития в долгосрочной перспективе. Таким образом, определение целей и приоритетов является сложным итеративным процессом, в ходе которого может потребоваться проведение всех вышеописанных стадий прогнозирования несколько раз.

Более подробно методические вопросы планирования инвестиционных расходов будут рассмотрены в главе 10 «Бюджетные инвестиции».

#### **Прогноз по межбюджетным отношениям.**

На этапе формирования перспективного финансового плана расходы на финансовую помощь бюджетам других уровней прогнозируются общей суммой с учетом действующего законодательства. При необходимости сбалансированности с общим объемом доходов может быть произведена балансировка рассчитанных показателей прогноза по межбюджетным отношениям.

В результате расчета прогноза по межбюджетным отношениям должны быть сформированы следующие параметры перспективного финансового плана и проекта бюджета:

<sup>11</sup> Предполагается, что изменение численности населения потребует увеличить среднегодовой штат сотрудников, потребление коммунальных услуг, медикаментов и т. д.

- объемы передаваемой в муниципальные образования финансовой помощи;
- объемы получаемых из федерального бюджета финансовых средств.

При планировании объемов финансовой помощи, передаваемой в бюджеты муниципальных образований, рекомендуется использовать Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений<sup>12</sup>, а также конкретные процедуры и методики определения размеров финансовой помощи нижестоящим бюджетам, закрепленные в нормативных методических актах регионального и местного уровня.

Детальная характеристика финансовой помощи бюджетам других уровней дана в главе 13 «Межбюджетные трансферты».

#### **4.4.4. Особенности внедрения перспективного бюджетного планирования в муниципальных образованиях**

Внедрение перспективного бюджетного планирования на муниципальном уровне определяется, прежде всего, статусом муниципального образования, а также степенью покрытия расходных обязательств собственными доходными источниками.

В настоящее время доходная база муниципалитетов значительно расширена. Вместе с тем, большинство муниципальных образований в значительной степени зависят от межбюджетных перечислений из субъекта Федерации. Это оказывает принципиальное влияние именно на долгосрочные программы муниципальных образований. В связи с этим, при разработке перспективного финансового плана для большинства муниципальных образований необходима координация с соответствующими структурами администрации субъекта Федерации. Желательно, чтобы этот процесс был мак-

симально формализован и согласован по срокам с бюджетным процессом на уровне субъекта Федерации. При этом возможно добиться согласования инвестиционных программ в субъекте Федерации и в муниципальном образовании.

Степень детализации перспективного финансового плана зависит от типа муниципального образования. Для городских округов целесообразно применять с небольшими корректировками схему перспективного бюджетного планирования, принятую в субъекте Федерации. Для небольших муниципальных образований с ограниченными финансовыми возможностями следует применять упрощенную схему с планированием только ключевых бюджетных показателей без детальной разбивки. Целесообразны также организация взаимодействия с вышестоящими органами власти при разработке перспективного бюджетного плана и значительное использование разработанных ими материалов.

Актуальность встраивания перспективного финансового планирования в бюджетный процесс в муниципальных образованиях дополнительно определяется в каждом конкретном случае следующими факторами:

- наличием на муниципальном уровне утвержденных приоритетов, обуславливающих необходимость разработки перспективного финансового плана;
  - наличием опыта разработки и принятия среднесрочных планов (прогнозов) социально-экономического развития муниципального образования;
  - наличием достаточной собственной доходной базы, поступления от которой в бюджет муниципалитета можно спланировать органами власти муниципалитета;
  - степенью заинтересованности органов государственной власти субъекта Российской Федерации в создании и поддержке комплексной системы финансового планирования по вертикали «субъект Федерации — муниципальные образования».
- При организации разработки перспективных финансовых планов и проектов бюджетов органами местного самоуправления необходимо учитывать следующие обстоятельства:
- возможные проблемы в кадровом, методическом и информационном обеспечении органов местного самоуправления,

<sup>12</sup> Утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 243 «О Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений»

имеющие более значимый характер по сравнению с обеспечением органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- возможное отсутствие или недостаточность нормативного правового регулирования перспективного финансового планирования со стороны субъекта Российской Федерации.

В связи с этим разработка и принятие перспективного финансового плана на муниципальном уровне являются важными применительно к муниципалитетам, имеющим достаточно определенные приоритеты развития территории, разрабатывающим среднесрочные планы социально-экономического развития и обладающим квалифицированными кадрами в финансовых и экономических органах. Таким образом, представляется пока недостаточно актуальной разработка перспективных финансовых планов на уровне поселений по полным процедурам, описанным в настоящем Руководстве (для поселений можно ограничиться составлением перспективного финансового плана по упрощенной схеме как информационного материала, прилагаемого к проекту бюджета), а при оценке вариантов организации разработки финансовых планов для городских округов и муниципальных районов необходимо учитывать вышеуказанные факторы и условия. При этом при внедрении процедур среднесрочного планирования в практику работы органов местного самоуправления и при необходимости детализации их нормативного обеспечения можно руководствоваться процедурами разработки перспективного финансового плана, изложенными выше применительно к субъектам Российской Федерации, с рядом особенностей.

- 1) Совмещение стадий перспективного финансового планирования.

Подобно тому как сценарные условия, разрабатываемые экономическим органом субъекта Российской Федерации, основываются на показателях среднесрочного прогноза Российской Федерации, соответствующие сценарные условия для муниципалитетов рекомендуется основывать как на показателях, разрабатываемых Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, так и на показателях органа, отвечающего за экономическое развитие субъекта Российской Федерации, что предполагает несколько большие сроки

разработки и представления на утверждение основных показателей перспективного финансового плана. В связи с этим для большинства муниципальных образований (может быть, исключая крупные города) рекомендуется совмещать по времени разработку перспективного финансового плана с разработкой проекта бюджета.

Как вариант, сценарные условия могут разрабатываться на региональном уровне в территориальном разрезе (по муниципальным районам и городским округам) для удобства использования муниципальными районами и городскими округами. Аналогично сценарные условия по муниципальным районам и городским округам могут разрабатываться соответствующими муниципалитетами в разрезе поселений (с рекомендациями использовать для целей бюджетного планирования).

- 2) Особенности организационного и методического обеспечения разработки перспективного финансового плана и проекта бюджета.

В целях согласованности процедур финансового планирования и унификации форм представления их результатов в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации могут быть закреплены рекомендованные процедуры бюджетного планирования в муниципалитетах, типовой документооборот, перечни и форматы входных и выходных документов и требования к ним и т. п., а региональные органы исполнительной власти могут рекомендовать те или иные процедуры и методики разработки среднесрочных макроэкономических показателей, перспективного финансового плана и проекта бюджета. Кроме того, до сведения муниципалитетов должны доводиться методические и информационные материалы, позволяющие городским округам и муниципальным районам спланировать объемы финансовой помощи, направляемой в бюджеты поселений, а также финансовой помощи, поступающей из бюджета субъекта Российской Федерации.

- 3) Взаимодействие органов местного самоуправления со структурными подразделениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации, участвующими в разработке перспективного финансового плана и проекта бюджета региона

(в части информационной, методической и иной помощи).

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть привлечены к разработке для муниципальных образований как сценарных условий, так и непосредственно перспективных финансовых планов и проектов бюджетов территорий на основе соглашений с органами местного самоуправления или по иным основаниям. Такая работа может производиться в соответствии с нормативными правовыми актами регионального уровня, а доводимые до сведения муниципалитетов показатели будут рекомендованы для использования в целях перспективного финансового планирования. В случае недостаточного кадрового и методического обеспечения финансовых и экономических структур муниципалитетов возможно заключение соглашений между органами местного самоуправления и субъектами Федерации (или их экономическими и финансовыми органами) о непосредственном участии органов государственной власти субъекта в разработке проектов перспективных финансовых планов и проектов бюджетов, представляемых на утверждение органам местного самоуправления.

#### **4.4.5. Подготовка к внедрению многолетнего бюджета на региональном уровне**

Порядок бюджетного планирования в России определяется Бюджетным кодексом Российской Федерации. В соответствии с ним среднесрочный финансовый план разрабатывается в целях:

1. Информирования законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы.
2. Комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов.
3. Выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики.

4. Отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.
5. Формирования и уточнения (с учетом разработки и корректировки среднесрочного финансового плана) документов по социально-экономическому развитию территории на долговременную перспективу;
6. Последовательного перехода от ежегодно меняющихся установок по осуществлению бюджетно-финансового планирования к преемственности и стабильности в разработках финансовых документов по форме и существу.
7. Дополнительного обоснования и обеспечения реализации политических приоритетов территориальных органов власти.

Представляется целесообразным использование на региональном и местном уровнях опыта внедрения элементов перспективного бюджетного планирования, накопленного на федеральном уровне с учетом особенностей бюджетной системы на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 г. № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» определяет дополнительные элементы этого порядка, конкретизируя их в соответствии с установленными статьей 114 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Опыт применения введенных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 г. № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» методов и процедур среднесрочного финансового планирования положен в основу предусмотренного законопроектом перехода на федеральном уровне к составлению и утверждению бюджетов на три года, а также их законодательного закрепления для бюджетов государственных внебюд-

жетных фондов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Совершенствование среднесрочного финансового планирования являлось темой одного из разделов Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»), в котором, в частности, сказано:

«...среднесрочный финансовый план может являться прогнозно-аналитическим документом органов исполнительной власти либо утверждается законодательно, получая статус многолетнего (укрупненного) бюджета.

...бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа.

...После накопления практического опыта среднесрочного бюджетного планирования может быть поставлена задача утверждения

перспективного финансового плана законом (т. е. придания ему статуса трехлетнего укрупненного бюджета)...»

Таким образом, в рамках Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. усиление роли в бюджетном процессе перспективного финансового плана, во-первых, не увязывалось с одной из возможных моделей его соотношения с законом о бюджете и, во-вторых, рассматривалось в качестве первого (начального) этапа совершенствования среднесрочного финансового планирования. При этом практический опыт разработки перспективного финансового плана, принятие нового законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд и развитие методологии исполнения бюджетов обусловили необходимость унификации и сопоставимости ведомственной структуры расходов, утверждаемой на очередной финансовый год и плановый период.

## 4.5. Обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджета

### 4.5.1. Понятия сбалансированности и устойчивости бюджета

Сбалансированность — это соответствие расходных обязательств доходам бюджета. Сбалансированность можно рассматривать как в краткосрочной перспективе, так в среднесрочной (3–5 лет) и долгосрочной перспективе. Сбалансированность бюджета достигается путем принятия политических решений о размере государственного сектора экономики, его целях и задачах. Сбалансированность бюджета также зависит от внешних факторов. Это может быть ценовая конъюнктура на мировых рынках для стран или регионов, ориентированных на экспорт. Это могут быть негативные демографические факторы (старение населения и пр.).

Устойчивость бюджета — это способность переносить краткосрочные и долгосрочные эко-

номические шоки без кардинального пересмотра социальных обязательств.

Обеспечение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в долгосрочном периоде названо в числе основных задач бюджетной политики. Законодательное установление ограничений (условий) для утверждения бюджетов с дефицитом является одним из ключевых и общепризнанных в международной практике принципов ответственного управления государственными финансами. Отсутствие таких ограничений (условий) снижает устойчивость бюджетной системы, доверие к проводимой бюджетной политике и ее предсказуемость. Стратегия бюджетных расходов должна строиться не на текущих оценках ценовой конъюнктуры на рынках сырья, а исходя из долгосрочных тенденций.

### 4.5.2. Необходимость применения фискальных правил и принципы установления фискальных правил

Для повышения устойчивости как бюджетной системы в целом, так и бюджета отдельного субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также для повышения эффективности и предсказуемости бюджетной системы в целом целесообразно введение фискальных правил. В Бюджетном кодексе Российской Федерации введены ограничения на размер текущих расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также на размер государственного (муниципального) долга. Субъекты Российской Федерации могут вводить дополнительные ограничения на проведение политики государственных (муниципальных) заимствований.

В большинстве случаев устанавливается целая система фискальных правил. При этом могут возникнуть эффекты взаимного негативного влияния одного фискального правила на другое, когда при достижении цели, предусмотренной одним фискальным правилом, происходит ухудшение целевых показателей, связанных с другим фискальным правилом. Поэтому необходимо четко определять параметры каждого фискального правила, чтобы не ухудшить функционирование бюджетной системы региона или муниципалитета после введения системы фискальных правил.

Целесообразно также сосредоточиться на фискальных правилах второго типа. Для повышения отдачи от внедрения среднесрочного бюджетного планирования вне зависимости от статуса перспективного финансового плана необходимо совершенствование процедур мониторинга и контроля в бюджетном процессе. Необходимы дальнейшие шаги по переориентированию контролирующих органов с мониторинга соответствия затрат утвержденным нормативным правовым документам на мониторинг результатов деятельности органов власти и бюджетных учреждений.

Как уже было отмечено выше, разработка и внедрение фискальных правил требуют учета специфики региона, а также политической воли. Процесс внедрения в практику фискальных правил может занять несколько лет, в ходе которых корректируются формулировки фискальных правил

и процедуры мониторинга и контроля. Неизменными должны оставаться цели — достижение макроэкономической стабильности и повышение эффективности бюджетной системы.

### 4.5.3. Рекомендации по применению фискальных правил на региональном и местном уровнях

**Прогноз использования профицита или финансирования дефицита** при разработке перспективного финансового плана обусловлен необходимостью его балансировки после планирования доходов, расходов и объемов финансовой помощи в рамках межбюджетных отношений и включает в себя следующее:

- параметры государственного (муниципального) долга территории — объем и структуру долга, платежи, необходимые для его обслуживания, объем новых долгов, стоимость их обслуживания, график уменьшения задолженности;
- параметры статей расходов, подлежащих сокращению, порядок сокращения («секвестрования») расходов;
- указание на статьи бюджета, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть сокращены («секвестрованы»);
- профицит или дефицит;
- в случае если планируется профицит — указание на объем профицита;
- в случае если планируется дефицит, определяются его источники покрытия;
- параметры резервного фонда, необходимого для финансирования непредвиденных расходов будущих периодов;
- параметры стабилизационного фонда (в случае его создания).

Использование при балансировке перспективного финансового плана тех или иных способов из числа вышеперечисленных определяется приоритетами бюджетной политики субъекта Российской Федерации (муниципального образования), зафиксированных в соответствующих нормативных правовых актах (наличие и порядок формирования и использования резервного или стабилизационного фонда, приоритеты долговой политики и т. п.).



При планировании параметров государственного или муниципального долга рекомендуется использовать Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по совершенствованию системы управления государственным и муниципальным долгом<sup>13</sup>.

Если доходы бюджета территории тесно связаны с определенными внешними факторами, то возникает риск неспрогнозированного дефицита. Такой дефицит может появиться в результате ошибок в прогнозе ситуации и конъюнктуры на мировых рынках, если бюджет территории в существенной части формируется за счет налогов, доходы от которых определяются мировыми ценами на одну или несколько групп товаров.

Для покрытия рисков, связанных с конъюнктурой на мировых рынках, нужно выделить товар или группу товаров, являющихся источником основной части риска. Далее следует определить цену товара  $C_0$  при которой производство обеспечивает нормальную или ожидаемую по отраслевым стандартам прибыль (или функцию этой цены от объема производства), тогда общая формула налога на этот товар будет следующей (в рублях за единицу измерения, например тонну):

$$\tau = \alpha(C - C_0) \cdot P, \quad (4.1)$$

где:

$C$  — средний за налоговый период уровень цен на товар в долларах США;

$P$  — среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю, устанавливаемого Центральным банком Российской Федерации;

$\alpha$  — ставка налога на прибыль  $\tau_{пр}$ , умноженная на норматив отчислений в региональный бюджет  $HO_{пр}$ .

Тогда гипотетический налоговый доход будет равен:

$$НД = \tau_{пр} \cdot HO_{пр} \cdot Q \cdot (C - C_0) \cdot P, \quad (4.2)$$

где  $Q$  — объем продаж товара на экспорт за налоговый период.

Этот гипотетический доход можно вычитать из налоговых доходов бюджета и направлять в фонд в составе бюджета, который условно можно назвать стабилизационным. Такой фонд будет страховать бюджет на случай,

если сумма налогов, уплачиваемая предприятиями в данной отрасли, упадет ниже ожидаемой. В этом случае необходимо перевести в бюджет из стабилизационного фонда сумму, равную разнице фактически полученных налоговых доходов и тех, что были бы получены, если бы предприятия отрасли получили нормальную прибыль.

В случае если в доходах бюджета субъекта Российской Федерации или муниципального образования значительную долю составляет финансовая помощь из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы, разница между консервативной оценкой объема планируемых к получению безвозмездных перечислений (в объеме текущего года) и целевым значением этого параметра может также рассматриваться в качестве базы для расчета поступлений в стабилизационный фонд.

Кроме того должна быть продолжена политика аккумулирования „конъюнктурных“ доходов бюджета в стабилизационном фонде. Средства стабилизационного фонда сверх базового объема должны направляться исключительно на замещение источников внешнего финансирования дефицита бюджета и (или) досрочное погашение государственного внешнего долга».

При этом базовая цена на нефть является одним из ключевых параметров, определяющих в настоящее время и в среднесрочной перспективе условия формирования федерального бюджета, проведения долгосрочной и предсказуемой бюджетной и денежно-кредитной политики, что обеспечивает макроэкономическую стабильность и устойчивость бюджетной системы. Отказ от ее законодательного утверждения фактически будет означать переход к иному типу финансовой политики, приводящему к резкому повышению бюджетных рисков и зависимости бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры.

Действующий механизм функционирования стабилизационного фонда построен таким образом, что при цене на нефть выше базовой бюджет будет профицитным. При падении цены ниже базовой — бюджет станет формироваться с дефицитом, что в целях проведения взвешенной бюджетной и долговой политики требует установления критериев, вводящих ограничения на размер дефицита бюджета.

Мировой опыт свидетельствует о том, что позитивных результатов в экономике добивались только те страны — экспортеры нефти,

<sup>13</sup> Размещены на сайте Минфина России (www.minfin.ru).

которые наряду с созданием нефтяных фондов ограничивали объем расходов бюджета, например обеспечивали сохранение расходов в реальном выражении на постоянном уровне или увеличивали их лишь в меру увеличения объема ВВП (т. е. за счет доходов, связанных с приростом экономики, а не с повышением цен на сырье) либо вводили «бюджетные правила»: ограничивали размер дефицита бюджета, государственных заимствований, регулировали уровень государственного долга.

Те же страны, которые при создании стабилизационных фондов пошли по пути увеличения расходов бюджета (Венесуэла, Мексика), нарушая тем самым принцип лимитирования денежного предложения, в результате ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры оказались в глубоком экономическом кризисе.

Кроме того, «проциклическая» зависимость ограничения дефицита бюджета от деловых циклов, т. е. снижение допустимого объема дополнительных привлекаемых ресурсов при снижении ВВП, позволяет сохранять объем государственного долга на экономически безопасном уровне и исключить негативные последствия превышения обязательств государства по погашению и обслуживанию долга над его возможностями.

Необходимо также отметить, что «бюджетные правила» вводят также и страны, не зави-

сящие от экспорта сырья. Ограничение дефицита федерального бюджета в процентах от номинального ВВП является распространенной практикой среди развитых стран мира. Так, в соответствии с заключенным в 1997 г. Договором о стабильности и росте в европейском регионе каждая из стран, входящих в еврозону, обязана ограничить дефицит своего бюджета на уровне не более 3 % ВВП. При этом указанным договором предусматривается наложение санкций на страны, превысившие данный уровень.

В Европейском союзе введены ограничения также для уровня государственного долга (60 % ВВП). В настоящее время странами Европейского союза ведутся переговоры об ужесточении этих критериев. Эти нормы уже сейчас ограничены еще более жестко внутри отдельных стран. Так, в Швеции существует правило сбалансированности бюджета (профицит — 2 % к ВВП); в Великобритании руководствуются «золотым правилом»: чистый государственный долг по отношению к ВВП в течение экономического цикла должен поддерживаться на устойчивом уровне и не превышать 40 %.

В развивающихся странах максимальный объем государственного долга не должен превышать 45 % ВВП.

## Заключение

Одним из основных элементов реформы бюджетного процесса является переход к среднесрочному (многолетнему) бюджетному планированию, в рамках которого цикл бюджетного планирования начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем цикле основных параметров перспективного (среднесрочного) финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода. При этом перспективный (среднесрочный) финансовый план может являться прогнозно-аналитическим документом органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо утверждается законо-

дательно, получая статус многолетнего (укрупненного) бюджета.

После накопления практического опыта среднесрочного бюджетного планирования может быть поставлена задача утверждения перспективного финансового плана законом (т. е. придания ему статуса трехлетнего укрупненного бюджета) по одному из следующих вариантов:

- 1) Утверждение укрупненных показателей бюджета на второй и третий годы бюджетного цикла законом о бюджете на очередной финансовый год.
- 2) Утверждение перспективного финансового плана отдельным законом, принимаемым до внесения закона о бюджете (с возможностью отклонения в установленных пределах параметров проекта бюджета от

среднесрочных проектировок без внесения изменений в этот закон).

В общем случае можно выделить три основных модели реализации процесса бюджетного планирования, которые можно обозначить как «Перспективный финансовый план + бюджет», «Перспективный финансовый план и бюджет» и «Многолетний бюджет»:

1. Модель «Перспективный финансовый план + бюджет». Одновременно с проектом бюджета на очередной год идет разработка перспективного финансового плана на три года. Перспективный финансовый план полностью соответствует в своих проектировках проекту бюджета и представляется вместе с ним в представительный орган. Перспективный финансовый план, законодательно не утверждаемый, может иметь следующий статус:

- Информационный материал, прилагаемый к проекту закона о бюджете.
- Нормативный акт, утверждаемый главой исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования), направляемый для информации в представительный орган вместе с проектом годового бюджета. Может быть скорректирован по итогам рассмотрения проекта бюджета представительным органом.

2. Модель «Перспективный финансовый план и бюджет». Перспективный финансовый план разрабатывается до начала разработки проекта бюджета и является прогнозным документом без жесткого соответствия годовому бюджету. В нем обязательны общие показатели доходов, расходов, дефицита/профицита бюджета, долга, возможен также ведомственный и отраслевой разрез. После утверждения перспективного финансового плана главой испол-

нительной власти субъекта Федерации (муниципального образования) его основные показатели являются установленными ориентирами при разработке проекта бюджета. Перспективный финансовый план подлежит корректировке (в случае значительных расхождений в показателях с проектом бюджета) по итогам разработки проекта бюджета и, при необходимости, по результатам рассмотрения проекта бюджета представительным органом.

3. Модель «Многолетний бюджет». Перспективный финансовый план как самостоятельный документ не разрабатывается, при разработке проекта бюджета используется принцип «скользящей трехлетки», когда основные показатели бюджета утверждаются с горизонтом в три года, а исходными данными являются показатели утвержденного бюджета предыдущего года, скорректированные с учетом изменения сценарных условий и основных политических приоритетов.

Основным преимуществом первой модели является соответствие сложившейся процедуре составления и рассмотрения бюджетов, однако в этом случае разделение между текущим (на очередной год) и среднесрочным планированием окажется недостаточно четким, что не позволит существенно упростить процедуру принятия ежегодного бюджета. Во второй модели появляется возможность раздельной и, как следствие, более качественной и менее длительной проработки среднесрочных и текущих вопросов бюджетного планирования, в то же время могут возникнуть трудности в их увязке друг с другом.

Рекомендуется постепенное внедрение в бюджетное планирование соответственно первой, второй и третьей моделей.