

С. С. КУЗНЕЦОВ

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ
ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**



ИЗДАНИЕ ВВЕДЕНО В НАУЧНЫЙ ОБОРОТ
АВТОРОМ

Москва, 2011

Светлана Вячеславовна Мишина
Методологические основы бюджетного
планирования и прогнозирования доходов
местных бюджетов: на примере бюджета
городского округа «Город Калининград»

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=18006735

Светлана Мишина. Методологические основы бюджетного планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов: на примере бюджета городского округа «Город Калининград»:
Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА»; Москва; 2013
ISBN 978-5-9904757-5-5

Аннотация

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью дальнейшего совершенствования бюджетного планирования и прогнозирования в Российской Федерации, особенно в муниципальных образованиях. Бюджетное планирование и прогнозирование представляют собой неотъемлемые элементы финансового механизма, при осуществлении которых принимаются необходимые политические, финансовые и социально-экономические решения. В условиях циклических проявлений финансовой нестабильности в экономике, подобных мировому экономическому кризису, усовершенствованный инструментарий оперативного и перспективного планирования призван решать задачи предвидения и предупреждения негативных последствий экономических потрясений, обеспечения финансовой устойчивости бюджетов территорий.

В монографии рассматриваются актуальные вопросы, связанные с процессом планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов; анализируются современные тенденции и проблемы планирования и прогнозирования на муниципальном уровне; обосновывается необходимость совершенствования методики оценки налогового потенциала муниципальных образований, а также предлагается методика прогнозирования доходов местных бюджетов на примере бюджета городского округа «Город Калининград»

Содержание

Введение[1]	5
Глава 1	7
1.1. Системный подход к формированию доходов местных бюджетов Российской Федерации	7
1.2. Бюджетное планирование и прогнозирование доходов местных бюджетов как составная часть финансового механизма	16
1.3. Сравнительный анализ зарубежного и российского опыта бюджетного планирования и прогнозирования доходов бюджета	28
Конец ознакомительного фрагмента.	33

Светлана Мишина
Методологические основы бюджетного
планирования и прогнозирования
доходов местных бюджетов: на
примере бюджета городского
округа «Город Калининград»

© Мишина С. В., 2013

© Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА», 2013

Введение¹

В России на протяжении последних двух десятилетий осуществляется сложный процесс замены механизма управления экономикой на новый, основанный на рыночных методах хозяйствования. Формирование экономики в условиях рыночных отношений требует научного изучения возникающей системы финансовых взаимосвязей на различных уровнях управления экономическими и социальными процессами в стране. Одно из центральных мест в решении этого вопроса занимают проблемы бюджетной и налоговой систем.

В условиях формирования новой системы управления рыночной экономикой особое значение имеет создание рычагов и стимулов для повышения эффективности управления бюджетными средствами.

Важнейшее условие успешного ведения хозяйства – постоянное совершенствование методов его управления. Управлять – значит, предвидеть. В связи с этим возрастает роль перспективного планирования, а значит, и научного прогнозирования.

Однако до сих пор недостаточно четко выработаны методологические подходы к формированию и функционированию механизма бюджетного планирования и прогнозирования на местном уровне управления, следствием чего является чрезмерная централизация в использовании бюджетных ресурсов, недостаточная проработанность вопросов формализованного, несубъективного метода разработки местных бюджетов.

В связи с чем имеется острая необходимость в совершенствовании действующих и разработке новых методов анализа, прогнозирования и планирования бюджетного процесса на муниципальном уровне, которые способствовали бы оптимизации финансовых отношений и взаимосвязей, определению факторов и резервов роста доходов местных бюджетов, принятию обоснованных решений на основе многовариантных расчетов.

Вряд ли найдутся достаточные аргументы для убеждения в целесообразности отказа от прогнозирования, призванного предвидеть вероятные тенденции при решении стратегических задач развития общества, и планирования как средства обоснования кратчайших путей достижения поставленных целей. В условиях рыночной экономики прогноз и план должны разрабатываться на основании новых методологии и методики. Ведь в условиях рыночных отношений прогнозирование и планирование – это не директива, а собрание правил и средств, которыми можно очертить параметры уровня развития экономики, которые будут определять основы жизни общества в предстоящем периоде.

Актуальность проблемы исследования обусловлена недостатками действующей системы планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов, которая базируется на вертикальной схеме принятия решений по распределению ресурсов и планированию от достигнутого уровня.

В условиях нестабильной экономической среды применение наиболее точных методов прогнозирования, установление реальных плановых показателей способствует более эффективному финансированию широкого круга мероприятий, связанных с социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения.

Цель настоящей работы – исследовать особенности формирования доходов местных бюджетов Российской Федерации, оценить действующие методы планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов, исследовать современное состояние системы планирования и прогнозирования на муниципальном уровне, определить основные направления

¹ Автор монографии Мишина Светлана Вячеславовна – кандидат экономических наук, доцент, начальник отдела доходов управления планирования бюджета комитета экономики, финансов и контроля администрации городского округа «Город Калининград».

совершенствования планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов, а также обосновать и предложить методику прогнозирования доходов местных бюджетов на примере конкретного муниципального образования городского округа «Город Калининград».

Глава 1

Концептуальные основы планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов

1.1. Системный подход к формированию доходов местных бюджетов Российской Федерации

Сущность местного самоуправления как самостоятельного вида власти в Российской Федерации заключается в том, что эти органы власти решают вопросы местного значения и имеют право на собственные финансы.

Муниципальные финансы представляют собой законодательно регулируемую систему экономических отношений, связанных с аккумулярованием определенной части стоимости национального дохода, ее перераспределения и соответствующего использования с учетом функций и полномочий, возложенных на муниципальные органы самоуправления и (или) делегированных им вышестоящим уровнем бюджетной системы.

Под муниципальными финансами, как правило, понимается совокупность денежных средств, которыми располагают органы местного самоуправления для решения задач, возложенных на них государством и местным населением. С этой точки зрения муниципальные финансы могут образовываться из трех основных источников:

1) государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;

2) собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т. п.), местных налогов;

3) заемных средств или муниципального кредита.

Структура этих источников определяет самостоятельность данного муниципального образования, поскольку доминирование первой или третьей группы порождает зависимость от государства или кредитных учреждений. Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе.

В экономической литературе муниципальные финансы рассматриваются в узком и широком экономическом содержании. В узком содержании муниципальные финансы – это средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды², государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности. Однако в силу изменения бюджетно-финансового законодательства, которое произошло в ходе реализации целого ряда реформ (бюджетной, налоговой, административной, местного самоуправления и т. д.), под муниципальными финансами в узком значении понимается формирование и использование денежных доходов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления и необходимых для реализации их функций³. Фактически такая постановка вопроса

² Действующее бюджетное законодательство Российской Федерации исключает возможность формирования муниципальных внебюджетных фондов в настоящее время. Так, статья 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает запрет на использование органами местного самоуправления иных, кроме местного бюджета, форм образования и расходования денежных средств для исполнения своих расходных обязательств.

³ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под ред. проф. С. И. Лушина, проф. В. А. Слепова. М.: Эко-

сводит элементы муниципальных финансов к содержанию местного бюджета. Это, прежде всего, обусловлено тем, что включение других элементов (кроме местного бюджета) в узкую трактовку муниципальных финансов не представляется целесообразным, так как данные элементы либо отсутствуют в законодательстве (например, местные внебюджетные фонды, валютные местные фонды), либо являются составными частями местного бюджета (например, муниципальный кредит), либо не относятся к публичным (общественным) финансам (например, финансы юридических лиц).

В широком смысле в систему муниципальных финансов включаются все местные финансы, в том числе и финансы самостоятельных хозяйствующих субъектов муниципального образования: финансы муниципальных унитарных предприятий, финансы предприятий и организаций других форм собственности, а также финансы населения, направляемые на развитие территории (рис. 1⁴).

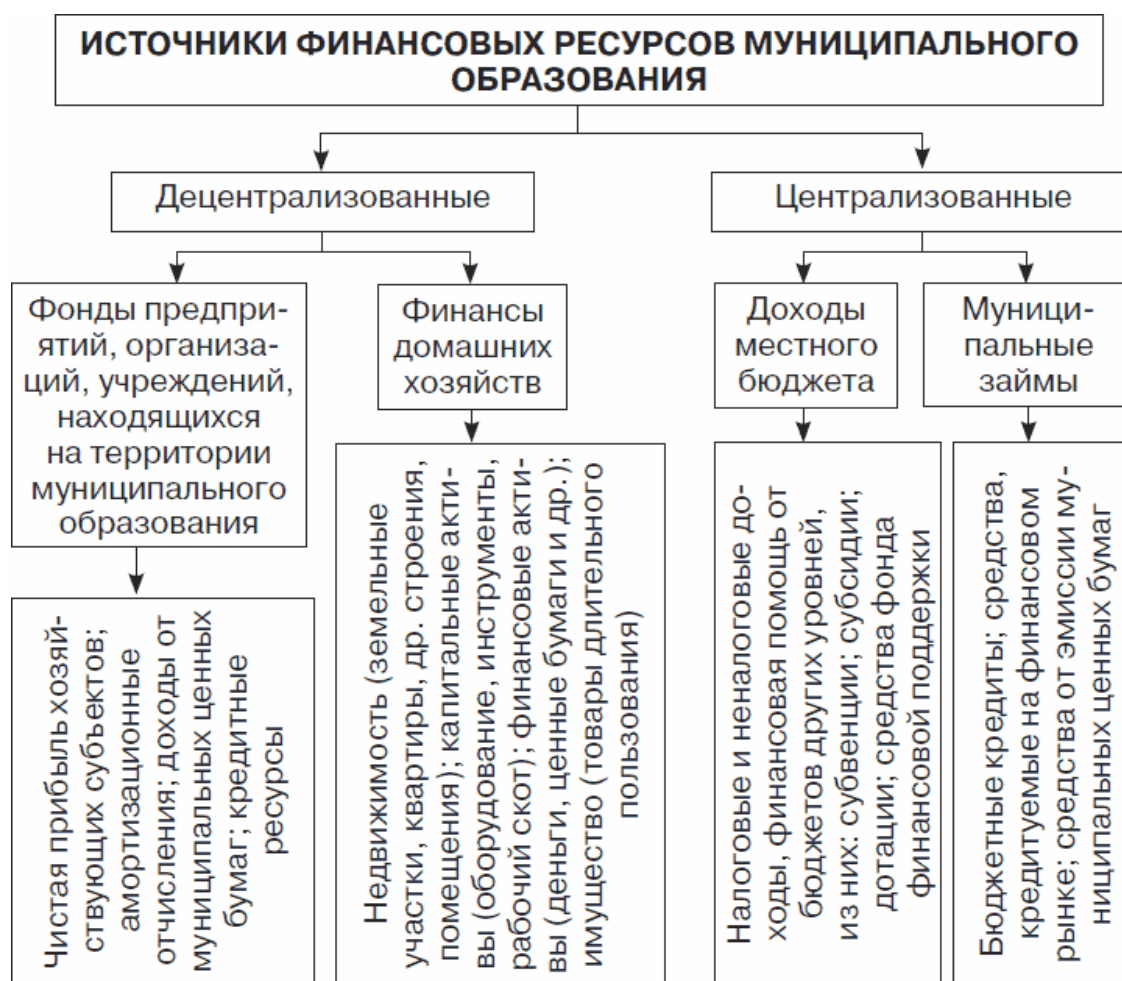


Рис. 1. Источники финансовых ресурсов муниципального образования

Данный подход вполне правомерен, так как на территории муниципального образования функционируют финансовые подсистемы федеральных и региональных органов власти, коммерческие предприятия различных форм собственности, некоммерческие организации, домашние хозяйства. Именно с этих позиций муниципальные финансы рассматриваются при сводном финансовом планировании, разработке среднесрочного финансового плана,

номистъ, 2006. С. 513.

⁴ Муниципальные финансы: учебник / под ред. В. И. Матееюка. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2003. С. 88.

формировании финансовой политики, анализе финансовых рынков, налогового потенциала, инвестиционной привлекательности отдельных территорий.

Отметим, что в данном контексте системообразующим элементом муниципальных финансов, основой финансовой базы муниципалитетов также является местный бюджет, в котором аккумулируются местные финансовые ресурсы для последующего их использования для решения вопросов местного значения, для целей муниципального развития.

При этом финансы хозяйствующих субъектов являются ведущим звеном в финансовой системе, так как именно на этом уровне формируются источники финансовых ресурсов. Товаропроизводители и продавцы свободны в своих решениях и ориентируются лишь на рыночные регуляторы (цены, налоги, процентные ставки, курсы валют, дивиденды и др.), имеют возможность решать вопросы своего развития и создания фондов денежных средств. Доверие экономических субъектов рынка к органам власти является неотъемлемой частью существования рыночной экономики. Финансы хозяйствующего субъекта служат индикатором его конкурентоспособности, показателем эффективности деятельности в рыночной экономике.

Во всем мире возрастает внимание к местным финансовым ресурсам, источникам их формирования и направлениям рационального использования. Эти вопросы имеют первостепенное значение для реализации стратегий и программ развития муниципальных образований, которые без финансового обеспечения обычно остаются только на бумаге.

Местные органы власти, обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие территории, осуществляя контроль за эффективным размещением производственных и социальных объектов, опираются, главным образом, на местный бюджет, через который они целенаправленно воздействуют на территориальную инфраструктуру и в котором экономические и политические процессы, происходящие на территории муниципального образования, находят наибольшее отражение.

По социальной природе бюджет – это система денежных и иных общественных отношений между государством, субъектами Федерации, муниципальными образованиями, юридическими и физическими лицами.

По своему материальному содержанию бюджет – это фонд финансовых средств, обеспечивающий финансирование утвержденных в нем расходов по функциональному признаку, т. е. на конкретные цели функционирующих отраслей местного хозяйства в определенном финансово-бюджетном периоде, совпадающем с календарным годом.

Профессор Д. Н. Бобрышев и академик РАЕН Ю. В. Корыстелев в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) обобщили основные понятия бюджета и бюджетной системы (рис. 2⁵).

⁵ Муниципальные финансы: учебник / под ред. В. И. Матееюка. Краснодар, Кубанский гос. ун-т, 2003. С. 131.

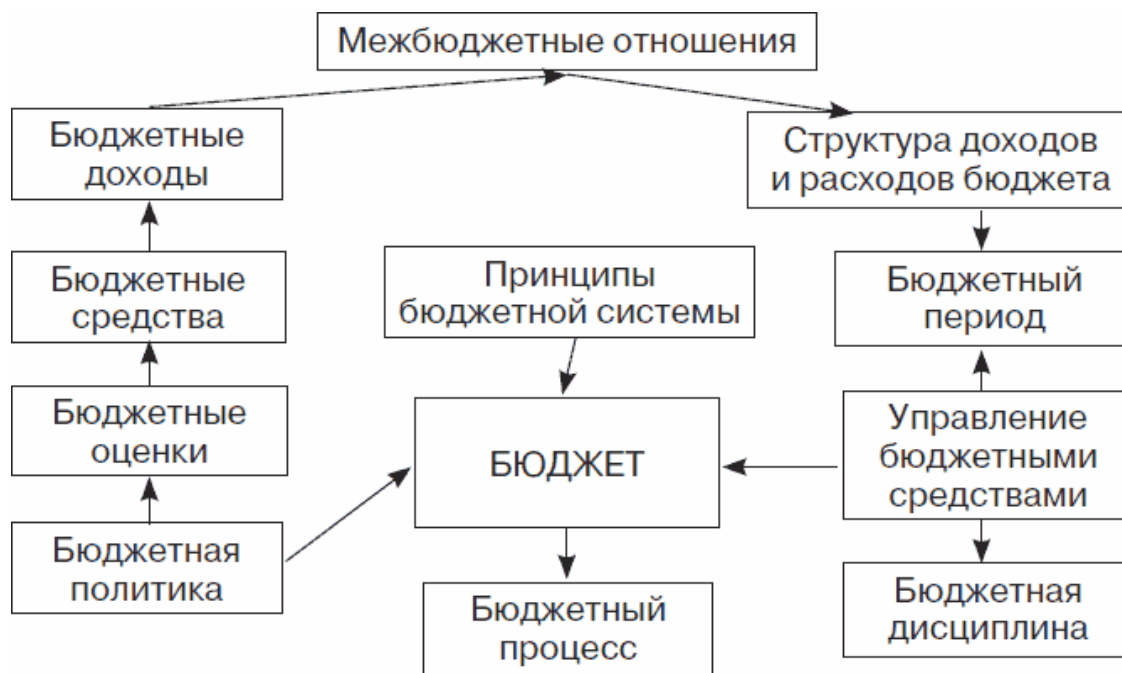


Рис. 2. Состав основных понятий бюджетной системы

Следует отметить, что с принятием поправок в БК РФ⁶ (в 2007 г.) понятия «местные бюджеты», «бюджеты муниципальных образований», «бюджеты органов местного самоуправления» рассматриваются как ряд синонимов. При этом термин «бюджет» в финансовой науке одновременно используется для обозначения различных по своей природе предназначений: «основной централизованный фонд денежных средств», «совокупность денежных отношений» как «основной финансовый план, как важнейший финансовый регулятор».

Так, например, ведущий экономист 1930-х гг. XX в. М. А. Смирнов местные бюджеты рассматривал как «... совокупность задач, поручаемых местным органам власти, и совокупность средств, которыми они располагают для их удовлетворения»⁷.

По мнению профессора Л. Н. Павловой, «местный бюджет – это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль, за исполнением которого осуществляется органом местного самоуправления самостоятельно»⁸. Это определение содержит системную оценку критериям, на основе которых должны действовать местные бюджеты.

Профессор О. В. Врублевская свою критериальную системную оценку «местных бюджетов» представляет следующим образом: «... системная оценка бюджета должна охватывать следующие аспекты: бюджет как денежные отношения; как фонд денежных средств, централизуемых органами власти соответствующего уровня; как плановый документ, отражающий конкретные доходы и расходы, относящиеся к компетенции власти данного уровня...»⁹.

⁶ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.

⁷ Смирнов М. А. Местные финансы. М.: Госиздат, 1926. С. 26.

⁸ Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: Юнити, 2001. С. 460.

⁹ Романовский М. В., Врублевская О. В., Сабанти Б. М. Финансы. М.: Перспектива, 2000. С. 256.

Крупный ученый 1920-х гг. Л. А. Велихов в своей работе «Основы городского хозяйства» сформулировал, что «бюджет конкретно отображает в денежных единицах план действий городского самоуправления на конкретный период времени»¹⁰.

Бюджет необходим каждому муниципальному образованию для удовлетворения его объективных потребностей в денежной форме, служащей выполнению экономической, социальной и политической функций. Бюджет любого муниципального образования включает одни и те же категории: налоги, займы, расходы и т. д., содержание которых меняется лишь при переходе от одной общественно-экономической формации к другой. Данное обстоятельство позволяет определить бюджет как экономическую категорию. Любые понятия бюджета должны характеризовать как форму, так и его содержание. С этой точки зрения представляется наиболее полным и точным следующее определение: «С экономической точки зрения бюджет муниципального образования представляет собой совокупность экономических отношений между юридическими и физическими лицами как участниками формирования аккумулированного централизованного фонда финансовых средств конкретного муниципального образования»¹¹. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ)¹² каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет (местный бюджет).

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции: формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности органов местного самоуправления; распределение и использование этих фондов между отраслями местного хозяйства; контроль за финансово-хозяйственной деятельностью муниципальных унитарных предприятий, организаций, учреждений, входящих в муниципальную собственность, а также за использованием средств бюджетополучателей других форм собственности.

Местные бюджеты являются самостоятельным уровнем бюджетной системы Российской Федерации. В то же время низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами, ежегодный пересмотр правил, ведущих к сокращению доли стабильных доходных источников в пользу федерального и региональных бюджетов, порождают проблемы финансовой стабилизации муниципальных образований. В местных бюджетах сосредоточена основная часть бюджетных расходов на социальную сферу: через муниципальные бюджеты финансируется значительная доля расходов на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, социальную политику.

Налоговые доходы местных бюджетов в среднем по стране покрывают около 7 %¹³ расходных потребностей бюджетов. Многие муниципальные образования за счет заимствований и доходов от приватизации муниципальной собственности финансируют текущие расходы, а не привлекают для финансирования инвестиционные программы и проекты, что означает фактическое удорожание издержек функционирования муниципального образования, снижение его эффективности.

Центральная проблема соответствия доходного потенциала и потребностей в финансировании расходов остается актуальной и в новых условиях организационного устройства местного самоуправления. Более того, на этапе реализации новых организационно-экономических условий деятельности органов местного самоуправления сложно предусмотреть

¹⁰ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. Обнинск, 1995. С. 59.

¹¹ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 182.

¹² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 52.

¹³ Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие для студентов вузов / под ред. Г. Б. Поляка. 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 172.

все особенности их функционирования в региональном разрезе без специального учета особенностей и специфики формирования местных бюджетов.

С одной стороны, государственное регулирование закрепляет принципы, которые применяются при формировании местных бюджетов, которые позволяют защитить экономические интересы участников бюджетных отношений, проводить единую бюджетную политику, обеспечить взаимосвязь местных бюджетов с бюджетами других уровней¹⁴.

В то же время внутренняя структура механизма местных бюджетов имеет определенное построение и характеризуется наличием ряда звеньев и элементов: в механизме образуется специальный набор инструментов, позволяющий воздействовать на бюджетные отношения. Такими инструментами являются принципы, методы, приемы формирования доходных поступлений и расходных функций, способы и методы регулирования доходов и расходов местных бюджетов.

Отметим, что выбор принципов формирования доходов и расходов местных бюджетов – наиболее сложный аспект организации. Это обусловлено тем, что они предназначены для реализации целей и задач бюджетной политики, обеспечения функционального взаимодействия бюджетов всех уровней, в них должна быть учтена специфика местных бюджетов, связанная с особенностями такой формы публичной власти, как местное самоуправление. Принципы формирования играют роль своеобразного фильтра, ограничивающего сферу бюджетных отношений местных органов власти, препятствующего «стягиванию» бюджетных отношений «вниз» или «наверх». Всю совокупность ограничений, учитываемых при разделении расходных функций и доходных поступлений между органами местного самоуправления и вышестоящими звеньями государственной власти, необходимо определять на основе принципов экономической целесообразности, макроэкономического регулирования, достаточности доходных поступлений. Общие принципы формирования доходов и расходов местных бюджетов основываются на принципах построения бюджетной системы в целом и на роли, которую призваны играть государственные и местные органы власти в экономической системе.

Как бы ни складывалась система органов муниципального управления, условием ее эффективного функционирования является наличие достаточных ресурсов, формирующих стабильную финансовую базу деятельности этих органов управления и необходимый объем бюджетных доходов.

Доходы местного бюджета формируются в соответствии с законодательством Российской Федерации. В теоретическом и практическом плане особое значение приобретает вопрос об отнесении тех или иных доходов местных бюджетов к собственным, закрепленным или регулирующим. Конкретизация этих видов доходных источников связана с детерминированием их состава, унификацией понятийного аппарата, характеризующего доходную часть бюджета с позиции правового статуса бюджетных средств.

На законодательном уровне сформировалось новое понимание собственных доходов бюджета, выражающееся в разделении источников доходов бюджетов в зависимости от вида расходных полномочий. Идея реформирования бюджетных отношений в части разграничения доходов бюджетов оформилась в следующую схему: собственные полномочия – собственные доходы; переданные полномочия – переданные субвенции¹⁵.

¹⁴ Бюджетным законодательством дан исчерпывающий перечень предметов ведения органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений. См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 9.

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 52, п. 5; Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст. 26.2, 26.3, 26.5.

В соответствии с БК РФ¹⁶ к собственным доходам бюджетов относятся: налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах; неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций.

Закон № 131-ФЗ конкретизировал перечень собственных доходов местных бюджетов (рис. 3¹⁷).

Так, к собственным доходам отнесены следующие источники: средства самообложения граждан (разовые платежи, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, решение о введении и использовании которых решаются местным референдумом); доходы от местных налогов и сборов; доходы от региональных налогов и сборов; доходы от федеральных налогов и сборов; безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи; доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; часть прибыли муниципальных предприятий; штрафы, устанавливаемые органами местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией; добровольные пожертвования; иные поступления.

¹⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 47.

¹⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 52.



Рис. 3. Источники доходов местных бюджетов

В данном исследовании поддерживается точка зрения, что собственные налоговые доходы в контексте налоговой автономии должны составлять основу любого бюджета и обеспечивать его стабильность. При этом собственными налогами необходимо признавать такие платежи, которые полностью зачисляются в доход соответствующего бюджета и не распределяются вышестоящим уровнем власти с целью достижения сбалансированности бюджетной системы.

Ранее БК РФ¹⁸ определял регулирующие доходы бюджетов как федеральные и региональные налоги, иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Федерации или в местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов. Однако с принятием Федерального закона от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» данная статья утратила силу, теперь регулирующие налоги стали собственными, что по экономическому содержанию, по мнению автора, не верно.

¹⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 48.

Что касается определения закрепленных доходов, то здесь также отсутствует единое мнение. Так, в специальной литературе можно найти трактовки, отождествляющие закрепленные доходы с собственными. Например, «... каждый бюджет можно считать сбалансированным тогда, когда его сбалансирование обеспечивается равномерно поступающими в течение года на его территории доходами, причем значительная доля среди них падает на собственные закрепленные доходы»¹⁹. Другая точка зрения определяет закрепленные доходы как часть собственных доходов, регулированием и регламентацией которых осуществляется вышестоящими органами власти: закрепленными являются доходы, которые в соответствии с законодательством полностью или в твердо фиксированной доле (проценте) на постоянной основе закрепляются за соответствующим бюджетом²⁰.

По мнению автора, при отнесении доходов к собственным, закрепленным или регулирующим важное значение приобретает вопрос о правовом режиме регулирования отдельных видов налогов и доходов. Самостоятельность местного бюджета может быть обеспечена только при условии, что соответствующий орган власти обладает достаточными собственными источниками финансовых ресурсов и вправе свободно распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями, несет полную ответственность в установленном законом порядке за рациональное и эффективное использование бюджетных средств.

Социально-экономическое значение местного самоуправления напрямую определяется наличием у него финансовых средств, достаточных как для решения местных проблем, так и для эффективного участия в реализации общегосударственной политики в сфере социального и экономического развития подведомственных территорий. Ключевой формой образования финансовых средств органов местного самоуправления выступают местные бюджеты, представляющие собой совокупность денежных отношений, возникающих в связи с образованием и использованием денежных фондов органов местного самоуправления в процессе перераспределения национального дохода.

Несмотря на то что основными целями законодательства в налоговой и бюджетной сфере провозглашены повышение стабильности доходной базы местных бюджетов, усиление заинтересованности органов местного самоуправления в создании условий для экономического роста, наращивания налогового потенциала муниципальных образований, на практике предпосылок для реализации указанных задач не создано. Особенно серьезно дело обстоит с созданием механизмов формирования доходов местных бюджетов.

Положениями Закона № 131-ФЗ органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельно формировать местные бюджеты и решать социальные задачи за счет их доходной части. В то же время объем и направления движения финансовых потоков для наполнения доходной части бюджетов органам местного самоуправления оказались неподконтрольными.

Другими словами, основными проблемами в налогово-бюджетной сфере по-прежнему являются общая неустойчивость финансового состояния местных бюджетов и их недопустимая зависимость от финансовой помощи вышестоящих уровней власти, а также отсутствие серьезных стимулов для развития муниципальными образованиями собственной доходной базы. Представляется, что при всей важности и необходимости развития межбюджетных отношений путем совершенствования механизма перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы эти меры сами по себе не могут привести к повышению бюджетной самодостаточности территорий. В связи с чем наиболее актуальной на сегодняшний момент является задача совершенствования и укрепления финансовой базы органов самоуправления на местах, основу которых составляют местные бюджеты.

¹⁹ Демченков В. С., Ужвенко М. Ф. Регулирование местных бюджетов. М.: Финансы. 1995. С. 41.

²⁰ Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 181.

1.2. Бюджетное планирование и прогнозирование доходов местных бюджетов как составная часть финансового механизма

В управлении процессом функционирования финансовых отношений общество использует различные экономические, а также организационно-правовые методы, формы, стимулы и т. п.

Устанавливая способы организации финансовых отношений, государство определяет методы распределения валового внутреннего продукта, формы денежных накоплений, виды платежей, принципы и направления использования финансовых ресурсов. При этом используется финансовый механизм, представляющий собой совокупность методов и форм, инструментов и рычагов воздействия на экономическое и социальное развитие общества в процессе осуществления распределительных и перераспределительных финансовых отношений (рис. 4).

С точки зрения воздействия на общественное воспроизводство финансовый механизм содержит определенные функциональные звенья (мобилизация ресурсов, финансирование, стимулирование), имеющие количественную и качественную определенность.

Количественная определенность проявляется в сумме ресурсов, выделяемых на те или иные цели, что является основой функционирования финансового механизма, так как без соответствующих ассигнований невозможно решение каких-либо задач по развитию общества. Одновременно важно и то, каким образом осуществлялось формирование предоставляемых финансовых ресурсов, в каких формах и по каким каналам происходило их движение, на каких условиях они выделялись и использовались. Это характеризует качественную определенность действия финансового механизма.



Рис. 4. Финансовый механизм²¹

²¹ Воробьев М. К., Осипов И. А. Теория финансов: учебное пособие. Минск: Изд-во МИУ, 2005. URL: <http://www.pandia.ru>.

Функционирование финансового механизма на основе движения финансовых ресурсов характеризует два метода (подсистемы) финансового воздействия на развитие общества: финансовое обеспечение и финансовое регулирование.

Финансовое обеспечение и регулирование взаимосвязаны и взаимозависимы. Однако их функционирование осуществляется относительно самостоятельно, что требует согласования и увязки всех составляющих элементов финансового механизма.

Кроме того, организация финансового механизма отражает также тесную взаимосвязь между системой финансовых рычагов и финансовыми ресурсами. Эта взаимосвязь выражается через координацию и регулирование.

Координация в финансовом механизме означает согласованность работ всех звеньев системы механизма, аппарата управления и специалистов. При этом координация обеспечивает единство отношений финансового механизма и финансовых ресурсов.

Регулирование в финансовом механизме означает воздействие механизма на финансовые ресурсы посредством достижения состояния устойчивости финансовой системы при возникновении отклонений от заданных параметров. Регулирование охватывает текущие мероприятия по устранению возникших отклонений от установленных норм и нормативов, от графиков, от плановых заданий.

Планирование в финансовом механизме представляет собой процесс выработки плановых заданий, составление графика их выполнения, разработку финансовых планов и финансовых программ (финансовое прогнозирование), обеспечение их необходимыми ресурсами и рабочей силой, контроль за их выполнением. В данном контексте планирование – это, прежде всего, процесс администрирования, т. е. он носит директивный характер.

Стимулирование в финансовом механизме выражается в использовании финансовых стимулов²² для повышения эффективности процессов. Таким образом, в финансовом механизме соединяются в единое целое процессы администрирования и стимулирования.

Назначение финансового механизма сводится к двум основным функциям – финансового обеспечения и финансового регулирования экономических и социальных процессов в государстве.

По общему определению финансовый механизм может быть характеризован как комплекс специально разработанных и законодательно закрепленных в государстве форм и методов создания и использования финансовых ресурсов для обеспечения экономического развития и социальных нужд граждан. Финансовый механизм – это, по существу, методические, организационные и правовые положения и меры, которые определяют функционирование финансов в экономике государства, их практическое использование для достижения определенных соответствующими программами целей и задач.

В свою очередь, бюджетный механизм – совокупность различных форм организации отношений в бюджетной сфере, особенностей концентрации и расходования бюджетных средств, принципов проведения мер по планированию и финансированию, условий проведения мероприятий по финансовому контролю. Бюджетный механизм является составной частью общего финансового механизма государства.

Бюджетный механизм используется для воздействия на конкретные отрасли экономики через: формы организации отношений в бюджетной сфере; методы концентрации бюджетных средств; принципы расходования бюджетных средств; объем средств бюджета, которые используются государством, регионами и органами местного самоуправления.

²² Стимул – это побуждение к действию. К финансовым стимулам относятся цены, кредит, использование прибыли и амортизация для самофинансирования, налоги, процентные ставки, дивиденды, премии, финансовые санкции.

В структуре бюджетного механизма определены три звена: концентрация денежных средств в бюджеты различных уровней; использование денежных средств бюджета юридическими и физическими лицами и распределение бюджетных средств между бюджетами различных уровней. Данные звенья бюджетного механизма функционируют при взаимодействии методов, способов, условий, объемов, движений бюджетных средств.

Выделяют следующие блоки бюджетного механизма: блок планирования и прогнозирования бюджета; исполнения бюджета; бюджетного контроля и т. д. Каждому из блоков свойственны специфические методы (способы, приемы), с помощью которых решаются задачи, возникающие на каждой стадии бюджетного процесса. С помощью особых приемов, используемых в блоке бюджетного планирования, составляются финансовые планы, отражающие мобилизацию и расходование бюджетных средств на уровне Федерации, регионов, муниципальных образований. Составляемые в форме балансов доходов и расходов федеральный, региональные и местные бюджеты используются не только для оперативного управления бюджетными отношениями, но и как инструменты бюджетного контроля за общим состоянием экономики и финансов в стране, регионах, муниципальных образованиях. Адресность бюджетных показателей, отражающих через конкретные статьи доходов и расходов многообразные связи бюджета с отраслями экономики, служит основой для их использования в целях контроля за состоянием дел в структурных подразделениях общественного производства.

Через бюджетные показатели можно следить за экономическими и социальными процессами, расценивая отклонения фактических данных от ранее запланированных как своеобразные сигналы для принятия оперативных правительственных решений.

На построение бюджетного механизма существенное влияние оказывает бюджетное устройство страны. Например, в федеративных государствах в зависимости от уровня управления бюджетными процессами в бюджетном механизме выделяют три звена функционирования: федеральный бюджет, региональные бюджеты и местные бюджеты. Содержание звеньев, частей и блоков бюджетного механизма на каждом из уровней управления характеризуется спецификой, обусловленной (и предопределенной) совокупностью бюджетных прав, закрепленных за федеральными, региональными и муниципальными органами власти, отраженными в бюджетном законодательстве.

Бюджетный механизм является инструментом осуществления бюджетной политики и в целом финансовой политики государства, регионов, муниципальных образований. С его помощью государственные и муниципальные органы власти стремятся обеспечить решение задач, сформулированных в основных направлениях бюджетной и налоговой политики на соответствующий период времени (год, три года и т. д.), исходя из целей, поставленных ходом экономического и социального развития как страны в целом, так и её территорий в частности. Меняются задачи, соответственно перестраивается и бюджетный механизм. Особенно большие изменения происходят при смене общественно-экономических формаций и методов хозяйствования. Так, в России переход на рыночные основы хозяйствования сопровождался коренной перестройкой всего бюджетного механизма, который во всех его звеньях, элементах и частях постепенно приобрел качественно новые черты:

- во-первых, прямое бюджетное администрирование хозяйственных процессов было заменено методами косвенного влияния бюджета на экономику;
- во-вторых, вместо неналоговых отчислений и изъятий введена система налоговых платежей;
- в-третьих, существенное развитие получило бюджетное планирование и прогнозирование. При этом бюджетное планирование нацелено на разработку и реализацию среднесрочных и долгосрочных целевых программ.

Если рассматривать понятие «планирование» в широком смысле, то его содержание проявляется в научном обосновании будущего поведения системы, её частей, элементов, процессов и явлений. В узком смысле – это совокупность организаций, методов и процедур по составлению плана.

Инструменты экономической и финансовой политики согласуются по срокам, формам и объемам финансовых ресурсов в рамках бюджетного плана (рис. 5).

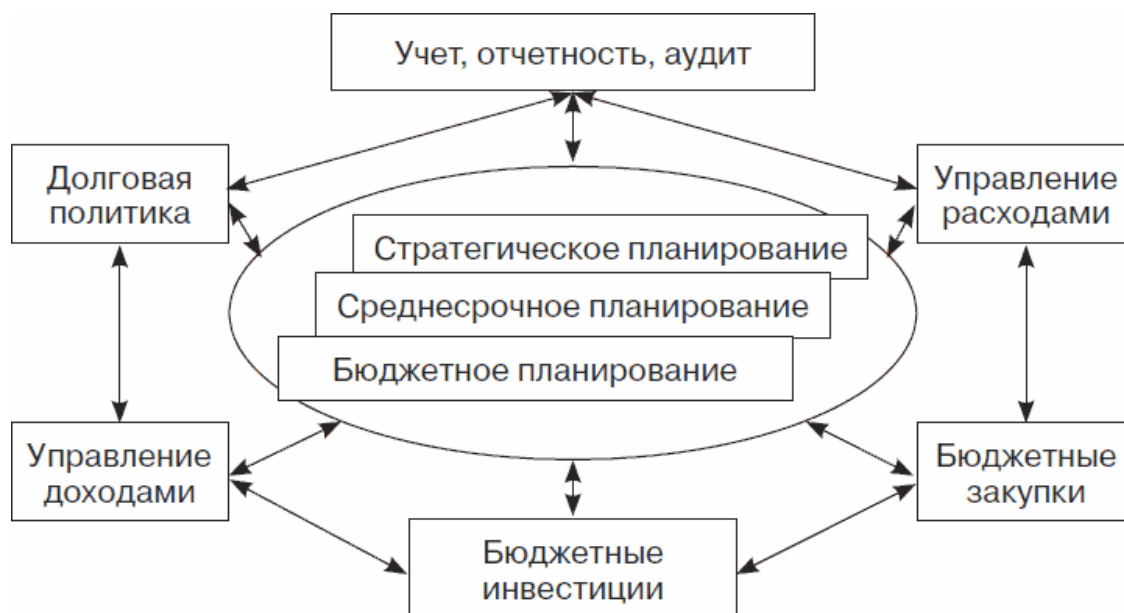


Рис. 5. Бюджетное планирование²³

Различные авторы приводят следующие определения термина «планирование». Так, профессор М. Л. Архипцева считает, что «планирование – это разработка планов, определяющих будущее состояние экономической системы, путей, способов и средств его достижения»²⁴. Экономист Т. В. Прусакова считает, что «бюджетное планирование представляет собой распределение и перераспределение стоимости валового национального продукта и национального дохода между звеньями бюджетной системы страны на основе социально-экономической программы развития территорий в процессе составления и исполнения бюджетов»²⁵. Профессор Г. Б. Поляк определяет планирование как последовательность действий всех ветвей власти, связанных с разработкой прогнозных данных по собираемости платежей²⁶.

В свою очередь, отечественные экономисты²⁷ определяют бюджетное планирование как составную часть финансового планирования, позволяющую определить объем, источники и целенаправленное использование бюджетных ресурсов на каждом уровне управления (федеральном, региональном, местном).

²³ Место бюджетного планирования в системе управления общественными финансами. URL: <http://www.minfn.ru>.

²⁴ Архипцева М. Л. Методологические основы прогнозирования и планирования налоговых поступлений в бюджетную систему // *Налоги и налогообложение*. 2007. № 12. С. 9.

²⁵ Прусакова Т. В. Бюджетное планирование и прогнозирование: методические указания для подготовки к семинарским занятиям / Т. В. Прусакова. Оренбург: ГОУ ОГУ, 2005. С. 5.

²⁶ Поляк Г. Б. Бюджетная система России / под ред. Г. Б. Поляка. М.: ЮНИТИ, 2008. С. 63.

²⁷ Романовский М. В. и др. Финансы и кредит: учебник / под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. М.: Юрайт-издат, 2010. С. 199.

Учитывая сказанное и в контексте рассматриваемой темы, автор предлагает определение «планирование доходов местных бюджетов»: «Планирование доходов местных бюджетов – это деятельность органов местного самоуправления по постановке задач в виде конкретного объема поступлений в местный бюджет на основании параметров социально-экономического развития соответствующей территории и предположений об их изменении».

Наиболее важными вопросами практики планирования следует считать обоснование и выбор целевых положений системы планирования, методов прогнозных проектировок и аналитического инструментария, процедур мониторинга финансовых результатов исполнения планов.

Исходя из приоритетов развития муниципальных образований, систему целей бюджетного планирования можно представить следующим образом (рис. 6):

**СИСТЕМА ЦЕЛЕЙ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
НА СТАДИЯХ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

Создание благоприятного климата в основных отраслях экономики (в пределах компетенции ОМСУ)		Обеспечение стабильных показателей бюджетной обеспеченности МО	
Создание условий для роста доходной базы территории	Создание условий для развития конкуренции	Мониторинг бюджетного процесса	Построение оптимальной системы МБО
Использование научно обоснованной концепции установления и регулирования местных налогов и других обязательных платежей	Использование налоговых механизмов, способствующих развитию конкуренции и предпринимательской активности	Проведение экспертизы принимаемых законов до вступления их в действие	Определение оптимального объема бюджетных ресурсов, необходимых для выполнения государственных задач
Создание стабильного информационного массива данных плательщиков о перечислениях налогов и других обязательных платежей	Построение налоговой системы с учетом отраслевой специализации регионов и муниципальных образований	Обеспечение ясности и доступности законодательных норм в области доходов бюджетов МО	Определение источников мобилизации налоговых и неналоговых доходов
Повышение эффективности администрирования налогов и других обязательных платежей	Разработка приоритетов предоставления налоговых и неналоговых льгот физическим и юридическим лицам	Использование зарубежного опыта при разработке нормативных и рекомендательных положений	Внедрение научно обоснованной методики распределения налогов по уровням бюджетной системы, адекватной модели бюджетного федерализма
Обеспечение внедрения налогового планирования в деятельности хозяйствующих субъектов	Разработка программы инвестиционной привлекательности с применением налоговых и неналоговых преференций		

Создание благоприятного климата в основных отраслях экономики (в пределах компетенции ОМСУ)		Обеспечение стабильных показателей бюджетной обеспеченности МО	
Использование эффективных и целесообразных методов оценки доходного потенциала бюджетов МО		Оптимизация бюджетных рисков	
Создание стимулов для наращивания доходного потенциала МО			
Составление налоговых паспортов МО			

Рис. 6. Цели бюджетного планирования в муниципальных образованиях²⁸

Следует отметить, что важнейшим этапом бюджетного планирования является мониторинг его результатов, как текущий, так и проводимый непосредственно по окончании очередного цикла бюджетного процесса.

Организация бюджетного планирования может быть эффективной только тогда, когда в нее заложены научно обоснованные принципы. На данном этапе развития экономики страны методология бюджетного планирования базируется на следующих важнейших принципах: научности, социальной направленности и приоритета общественных потребностей, повышения эффективности общественного производства, пропорциональности и сбалансированности, согласования краткосрочных и перспективных целей и задач, единства, режима экономики, системности, адекватности, альтернативности, целенаправленности.

Принцип научности предполагает, что плановые документы разрабатываются на основе глубокого познания и использования законов общественного развития, и прежде всего экономических законов, макроэкономических теорий, математики, кибернетики и других наук. В процессе разработки планов проводится глубокий анализ тенденций и перспектив экономического и социального развития, разрабатываются прогнозы, технико-экономические обоснования темпов и пропорций экономического роста, система стоимостных, трудовых и материальных балансов с использованием прогрессивных норм и нормативов.

Принцип социальной направленности и приоритета общественных потребностей предполагает, что в планировании следует исходить из интересов человека и общества. Удовлетворение потребностей населения должно быть исходной позицией финансовых планов, ибо это общественно необходимо. Экономика не должна и не может развиваться вне интересов личного и общественного потребления.

Принцип повышения эффективности общественного производства предусматривает, чтобы все цели и задачи планирования осуществлялись с наименьшими затратами. Он реализуется через возможные формы и направления экономии бюджетных ресурсов и проявляется через систему показателей эффективности.

Принцип пропорциональности и сбалансированности. Рынок формирует экономический механизм регулирования и стимулирования бюджетных отношений и экономики. С

²⁸ Составлено автором на основе: Боровикова Е. В. Бюджетное планирование и прогнозирование как элементы бюджетного процесса. URL: <http://referent.mubint.ru>.

помощью рыночных механизмов обеспечивается производство той продукции, которая удовлетворяет запросы потребителей. Однако формировать пропорции и структуру национальной экономики, отвечающей интересам всего общества, должно государство через систему бюджетного регулирования.

Реализация этого принципа предполагает:

- равновесие совокупного спроса и совокупного предложения по всему народнохозяйственному обороту ресурсов;
- рациональное соотношение между разумными потребностями и всеми имеющимися ресурсами, в том числе и бюджетными;
- паритет различных форм собственности в пользовании материальными, трудовыми и финансовыми ресурсами общества.

Сбалансированное социально-экономическое развитие должно обеспечивать, с одной стороны, соответствие в потенциальных уровнях функционирования отдельных сфер, отраслей, территориальных подразделений общественного производства, с другой стороны, оптимальное (при существующих условиях) удовлетворение производственных и непроизводственных потребностей общества. Этот принцип направлен на поддержание материально-вещественных и финансово-бюджетных пропорций и проявляется через общеэкономические, межотраслевые, отраслевые и территориальные пропорции.

Принцип приоритетности следует понимать или как первенство в каком-либо открытии, или как преобладающее, первенствующее значение чего-либо. Необходимость выбора приоритетных направлений в развитии экономики и бюджетной системы обусловлена, во-первых, ограниченностью ресурсов, во-вторых, неотложностью решения важнейших общегосударственных проблем.

Принцип согласования краткосрочных и перспективных целей и задач предполагает сочетание текущих целей и задач социально-экономического развития страны с достижением научно обоснованных стратегических целей, позволяет добиться их непротиворечивости и однонаправленности. Он реализуется через систему долго-, среднесрочных и текущих плановых бюджетных документов.

Принцип единства вытекает из самой сущности бюджета. Этот принцип имеет две стороны – внешнюю и внутреннюю. Внешняя получает выражение в тесной взаимосвязи и взаимном влиянии бюджетного и экономического планирования. Внутренняя – в планировании бюджетов всех уровней. Органическая взаимосвязь бюджетного и экономического планирования базируется, прежде всего, на том, что в основе бюджетного планирования лежат показатели прогноза экономического и социального развития: объем производства и реализации продукции, фонд оплаты труда, обороты реализации, объем капитальных вложений, контингент учащихся, количество больничных коек и т. д. Однако разработка бюджета отнюдь не сводится к пассивному выражению заданий прогноза экономического и социального развития. В ходе бюджетного планирования уточняются проектировки развития экономики, проверяются балансовые связи отдельных элементов прогноза экономического и социального развития, вскрываются узкие места, выявляются внутрихозяйственные резервы. Организационно принцип единства бюджетного и экономического планирования проявляется в том, что проекты плана экономического и социального развития и бюджетов различных уровней составляются, рассматриваются и утверждаются одновременно. Принцип единства в бюджетном планировании означает также внутреннее единение всех видов бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации.

В соответствии с этим принципом доходы и расходы федеральных, региональных и местных органов объединяются в сбалансированные консолидированные бюджеты с обязательным соблюдением общих принципов их составления, рассмотрения и утверждения. Принцип единства органически вытекает из единства целей и задач, стоящих перед всеми

органами власти. Сочетание отраслевого, ведомственного и территориального планирования в бюджетной системе Российской Федерации органически вытекает из того, что управление экономикой осуществляется на основе прогнозов экономического и социального развития, построенных в отраслевом, ведомственном и территориальном разрезах. Отраслевой разрез в бюджетном планировании помогает обеспечить необходимыми денежными средствами отраслевую структуру общественного производства; ведомственный – позволяет разворачивать планы движения бюджетных ресурсов по конкретным исполнителям – министерствам и ведомствам; территориальный – дает возможность согласовать бюджет каждого территориального звена с объемами бюджетных средств в разрезе отдельных отраслей и ведомств, предопределяя распределение доходов и расходов по звеньям бюджетной системы.

Режим экономии в бюджетном планировании ориентирует на выполнение бюджетных планов при минимальных затратах. В соответствии с ним бюджетные средства должны планироваться в таком объеме, чтобы обеспечивалось рациональное использование ресурсов. Это означает, что при бюджетном планировании должны быть учтены возможности устранения непроизводительных и нецелевых расходов, наиболее прогрессивные нормы расходования сырья, топлива, материалов и т. д.

Принцип системности предполагает исследование количественных и качественных закономерностей в экономических и бюджетных системах, построение такой логической цепочки исследования, согласно которой процесс выработки и обоснования любого решения отталкивается от определения общей цели системы и подчинения достижению этой цели деятельности всех входящих в нее подсистем. При этом данная система рассматривается как часть более крупной системы, также состоящей из определенного количества подсистем. Под системностью методов и моделей бюджетного планирования следует понимать их совокупность, позволяющую разработать согласованный и непротиворечивый бюджет.

Принцип адекватности бюджета объективным закономерностям характеризует не только процесс выявления, но и оценку устойчивых тенденций и взаимосвязей в развитии бюджетных отношений и создание теоретического аналога реальных экономических процессов с их полной и точной имитацией. Реализация принципа адекватности предполагает учет вероятного, стохастического характера реальных процессов. Это означает необходимость оценки и сложившихся отклонений, и таких, которые могут иметь место, а также господствующих тенденций; определение возможной области их расхождения, т. е. оценку вероятности реализации выявленной тенденции.

Принцип альтернативности бюджетного планирования связан с возможностью развития бюджетной системы и ее отдельных звеньев по разным направлениям, при разных взаимосвязях и структурных отношениях. При переходе от имитации сложившихся процессов и тенденций к предвидению их будущего развития возникает необходимость построения альтернатив, т. е. определения одного из двух или нескольких возможных, а зачастую и противоположных, взаимоисключающих путей развития бюджетной системы.

Принцип целенаправленности предопределяет активный характер планирования, поскольку содержание прогноза не сводится только к предвидению, а включает и цели, которые предстоит достигнуть в экономике путем активных действий органов власти.

В отечественной экономической литературе существует разный подход к определению принципов бюджетного планирования. Между тем принципы как основные положения данной стадии управления остаются едиными для всех эпох, этапов развития. Меняются не принципы планирования, а лишь механизм их реализации, методы в зависимости от уровня развития производительных сил, науки и многих других факторов.

Как уже отмечалось, бюджетное планирование является составной частью бюджетного процесса. При этом бюджетный процесс на муниципальном уровне имеет те же основные

этапы, что и на федеральном или региональных уровнях, различия выражаются в источниках доходов, направлении расходования средств, а также их размерах. Прогнозирование и формирование доходов муниципального уровня власти – первый и один из ключевых этапов бюджетного процесса.

Система муниципального бюджетного планирования состоит из годового бюджетного планирования и перспективного (среднесрочного) финансового планирования или трехлетнего бюджетного планирования (очередной финансовый год и плановый период)²⁹.

Система бюджетного планирования должна быть установлена муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В случае когда разрабатывается годовой бюджет – процесс разработки обеспечивается за счет выделения отдельных элементов перспективного финансового плана, относящихся к очередному бюджетному году. При этом годовой бюджет должен рассматриваться исключительно как более детализированная и неотъемлемая часть перспективного финансового плана.

Бюджетное планирование на муниципальном уровне можно представить как последовательность нескольких этапов:

- I этап: формирование на среднесрочный период сценарных условий и основных направлений бюджетной и налоговой политики;
- II этап: выработка финансовым органом перспективного финансового плана и контрольных параметров проекта бюджета на следующий год;
- III этап: разработка проекта бюджета муниципального образования на основе утвержденного финансового плана;
- IV этап: уточнение перспективного финансового плана с учетом измененных показателей прогноза социально-экономического развития и иных факторов.

Необходимо отметить, что в экономической литературе, а также на практике понятия «планирование» и «прогнозирование» часто отождествляются. По мнению автора, прогнозирование фактически должно предшествовать планированию и осуществлять оценку множества вариантов (соответственно определять возможности управления движением финансовых ресурсов на макро- и микроуровнях). Ведь посредством планирования конкретизируются намечаемые прогнозы, определяются конкретные пути, показатели, взаимосвязанные задачи, последовательность их реализации, а также методы, содействующие достижению выбранной цели.

Иными словами, основное отличие между «планированием» и «прогнозированием» – это их целевой характер. Так, планирование, разработка плана связаны, прежде всего, с постановкой задач по достижению определенных показателей. Прогнозирование же в большей степени носит исследовательский характер, результатом которого являются определенные вероятностные значения и показатели, использование которых способствует повышению обоснованности постановки задач, в том числе и планов.

В свою очередь, цель бюджетного прогнозирования – на основе сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок разработать и обосновать оптимальные пути развития бюджета и на этой основе дать предложения по его укреплению. Своевременный учет результатов такого прогнозирования является важным условием для принятия наиболее эффективных мер в финансовой политике государства, региона.

В экономической литературе представлены следующие определения «прогнозирование». Американские экономисты Д. Фридман и Н. Ордуэй определяют прогнозирование как

²⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 169, п. 4.

процедуру оценки будущих событий, основанной на нынешних знаниях, фактах, теории и суждении³⁰. Доктор экономических наук Б. И. Герасимов считает, что «прогнозирование как понятие означает предвидение, опережающее отображение действительности. Прогноз – это комплекс аргументированных предположений относительно будущих параметров экономической системы»³¹.

Как правило, выделяют три вида прогнозирования: долгосрочные прогнозы, среднесрочные прогнозы, краткосрочные прогнозы (табл. 1).

Таблица 1. Виды прогнозирования

Виды прогнозирования	Срок, на который составлен прогноз	Примечание
Краткосрочные прогнозы	На финансовый год	Используются при оперативном (текущем) прогнозировании
Среднесрочные прогнозы	На период от 3 до 5 лет	Используются при разработке прогнозов социально-экономического развития, программ на краткосрочную перспективу
Долгосрочные прогнозы	Раз в 5 лет на десятилетний период	Используются при разработке концепций социально-экономического развития, прогнозов и программ на среднесрочную перспективу

Источник: составлено на основе Годин А. М. Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие / И. В. Подпорина. М.: Дашков и К, 2007. С. 270.

Долгосрочные прогнозы составляются на срок 5–10 лет и используются при разработке концепций социально-экономического развития, прогнозов и программ на среднесрочную перспективу. Среднесрочные прогнозы составляются на срок 3–5 лет. Данные прогнозы используются при разработке прогнозов социально-экономического развития, программ на краткосрочную перспективу. Краткосрочные прогнозы составляются на финансовый год и используются при оперативном (текущем) прогнозировании.

Что касается бюджетного прогнозирования, то отечественные экономисты дают следующее определение: «Бюджетное прогнозирование (от англ. *budgetary forecasting*) – это обоснованное, опирающееся на реальные расчеты предположение о направлениях развития бюджета, возможных состояниях его доходов и расходов в будущем, путях и сроках достижения этих состояний. Это неотъемлемая часть бюджетного процесса, база бюджетного планирования. Прогноз строится на тщательном изучении информации о состоянии бюджета на данный момент; определении в соответствии с выявленными закономерностями разных вариантов достижения предполагаемых бюджетных показателей; нахождении в результате анализа наилучшего варианта развития бюджетных отношений»³².

Другими словами, прогнозирование бюджета ориентирует на поиск оптимального решения задач, на выбор наилучшего из возможных вариантов. В процессе бюджетного про-

³⁰ Фридман Д. Анализ и оценка приносящей доход недвижимости: пер. с англ. / Д. Фридман, Н. Ордуэй. М.: Дело ЛТД, 1995. С. 124.

³¹ Герасимов Б. И. и др. Организационно-экономический механизм формирования региональных программ социально-экономического развития (на примере Тамбовской области): монография. Тамбов: ТГТУ, 2002. С. 9.

³² Романовский М. В. и др. Финансы и кредит: учебник / под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. М.: Юрайт-издат, 2010. С. 199.

гнозирования рассматриваются различные варианты бюджетной политики государства, разные концепции развития бюджета с учетом множества экономических и социальных задач, объективных и субъективных факторов, действующих на государственном, региональном и местном уровнях. При этом непрерывность прогнозирования бюджета обуславливает систематическое уточнение бюджетных показателей по мере формирования новых данных.

Основываясь на вышесказанном, автор предлагает следующее определение: «Бюджетное прогнозирование на муниципальном уровне – это деятельность органов местного самоуправления по построению вероятностной модели изменения основных параметров социально-экономического развития муниципального образования на основании анализа сложившихся тенденций, моделирования и обоснованного суждения».

Относительно процесса прогнозирования доходов на муниципальном уровне следует отметить, что оно должно основываться на подробном анализе текущего состояния бюджета и определении закономерностей развития муниципалитета в различных сферах: экономической, социальной, демографической, культурной и пр.

Базой для прогнозирования являются: прогнозы анализа социально-экономического развития страны, отдельных субъектов Федерации, муниципалитетов на отдельный период времени; статистические данные по макроэкономическим показателям (уровень инфляции, объем инвестиций, объем и динамика производства валового внутреннего продукта, уровень безработицы, рождаемость и смертность населения); прогнозы развития государственных и муниципальных секторов экономики; приоритетные программы социально-экономического развития страны; бюджетное послание Президента Российской Федерации, в котором отражаются основные направления бюджетной политики государства и ее совершенствования.

Подводя итог, следует сказать, что бюджетное планирование как на государственном, так и на муниципальном уровне призвано обосновать стратегию решения приоритетных государственных (муниципальных) задач. А задача бюджетного прогнозирования состоит, с одной стороны, в том, чтобы выяснить перспективы ближайшего или более отдаленного будущего в исследуемой области, а с другой стороны, способствовать оптимизации текущего и перспективного планирования, опираясь на составленный прогноз.

При учете всех требований к процессу прогнозирования и планирования местных доходов в обязательном порядке должен соблюдаться принцип непрерывности прогнозирования, так как без четкого представления об объемах доходов, планируемых к получению в следующем финансовом году, невозможно составление бюджета как такого. При этом должны использоваться объективные методы бюджетного планирования и прогнозирования, позволяющие максимально точно определить объем доходной части местного бюджета, что способствует реализации целей и задач социально-экономического развития муниципального образования.

1.3. Сравнительный анализ зарубежного и российского опыта бюджетного планирования и прогнозирования доходов бюджета

Бюджетное планирование является важной функцией местных органов власти зарубежных стран. Во многих странах бюджетное планирование сводится к разработке двух основных документов – долгосрочного финансового плана и ежегодного бюджета. Разработка этих двух документов местными органами власти является требованием, установленным законодательством. В частности, в Нидерландах кроме ежегодного бюджета органы местного самоуправления обязаны разрабатывать финансовый план на четыре года.

Местные органы власти зарубежных стран осуществляют долгосрочное планирование в соответствии с основными направлениями их деятельности. Например, в США местные органы власти разрабатывают шестилетние программы коммунальных услуг, капиталовложений и финансовой политики, во Франции – законодательно закреплены конкретные нормы по долгосрочному прогнозированию инвестиционных программ местных органов власти.

В основном долгосрочный финансовый план носит характер прогноза, в котором предусматриваются возможные источники и объемы поступлений финансовых ресурсов, а также долгосрочные целевые программы, по которым осуществляются расходы. Такие финансовые планы имеют название сменных пятилетних планов.

В отличие от финансового плана бюджет на год является нормативным актом обязательного характера. При этом показатели бюджета тесно связаны с финансовым планом. Ежегодно после утверждения нового бюджета осуществляется уточнение показателей финансового плана. Таким образом, происходит соединение текущего и перспективного финансового планирования³³.

Особенностью бюджетного планирования в зарубежных странах является то, что финансовый год местных органов власти и финансовый год центрального правительства не совпадают по времени³⁴. Это дает возможность местным органам власти в процессе бюджетного планирования иметь полную информацию о размерах финансовой помощи центрального правительства.

В местных органах власти зарубежных стран широко используется программно-целевой метод финансового планирования инвестиций с детальными расчетами эффективности и окупаемости капитальных вложений.

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

³³ Одной из форм финансового планирования в местных органах власти зарубежных стран является также разработка и утверждение смет расходов учреждений, которые финансируются из бюджета, доходов и расходов присоединенных и дополнительных бюджетов.

³⁴ Например, в США финансовый год центрального правительства охватывает период с 1 октября по 30 августа, а каждый местный орган власти самостоятельно устанавливает границы собственного финансового года. Во Франции бюджет центральной власти должен быть обязательно принят до 31 декабря текущего года, а бюджет коммуны – до 31 марта бюджетного года.

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»³⁵. 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.

В практике зарубежных стран по-разному также распределены обязанности по разработке многолетних бюджетных оценок. Так, в Австралии, Австрии, Германии, США за это отвечает бюджетный департамент или структура с аналогичными полномочиями.

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.

Как правило, многолетние оценки доходов и расходов подаются в парламент вместе с проектом годового бюджета³⁶. При этом законодательные органы не утверждают многолетних оценок³⁷. В Германии и Австрии многолетние оценки расходов передаются в парламент в виде сводных показателей, т. е. в агрегированной форме, без подробной разбивки³⁸.

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.

Несмотря на то что продолжительность стадии подготовки бюджета значительно различается, структурно бюджетные календари большинства зарубежных стран похожи друг на друга. Однако степень интегрированности многолетнего 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.

³⁵ Налоговые расходы – это сокращение доходных поступлений в связи с предоставлением налоговых льгот и освобождением от налогообложения.

³⁶ Единственным исключением является Австрия, где многолетние бюджетные оценки передаются в парламент в самом начале ежегодного бюджетного цикла.

³⁷ Перспективный бюджет представляется исключительно в справочных целях.

³⁸ Показатели в более подробной разбивке существуют, но используются только для нужд внутреннего планирования. В Германии и Австрии подробные (в детальной разбивке) прогнозы расходов, на основании которых рассчитываются сводные показатели, считаются конфиденциальной информацией.

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 произошедших 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.

Следует также отметить, что в большинстве зарубежных государств³⁹ используются «фискальные правила»⁴⁰. Эти правила вводятся центральным правительством для регионов либо вводятся региональными властями добровольно для обеспечения устойчивости и эффективности бюджетной системы региона и страны в целом как в долгосрочной, так и в краткосрочной перспективе.

Однако 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.

Вместе с тем хорошо разработанные и сбалансированные фискальные правила помогают избежать политических ошибок, смягчают последствия экономических циклов и способствуют консолидации бюджетной системы. Так, центральные органы власти часто применяют фискальные правила на региональном и местном уровне для корректировки или чтобы избежать нежелательного роста задолженности бюджетной системы или расходов бюджетов.

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 бюджета не может превышать совокупного объема инвестиций. Для того чтобы удовлетворить этим требованиям, некоторые страны Европейского союза ввели более строгие фискальные правила на региональном и муниципальном уровнях⁴¹.

В большинстве зарубежных стран при финансовом планировании местными органами власти должно соблюдаться требование полной сбалансированности доходов и расходов

³⁹ Страны, входящие в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

⁴⁰ Фискальные правила – это набор институциональных ограничений на решения в области социально-экономической и бюджетной политики. Обычно фискальные правила преследуют стратегические макроэкономические цели, такие как налоговая нагрузка, долгосрочная кредитоспособность бюджетной системы.

⁴¹ Например, в Австрии с 1999 по 2001 гг. были введены требования бездефицитного бюджета для муниципалитетов и профицитного бюджета для регионов. В Испании с 2003 г. было введено требование сбалансированности бюджетов земель и муниципалитетов. В Канаде, Финляндии и Норвегии, введены требования сбалансированности бюджетов в многолетней перспективе, что допускает дефицит бюджета в отдельном периоде.

местного бюджета. Причем такое требование является необязательным относительно бюджета центрального правительства⁴².

Иначе говоря, фискальные правила, устанавливающие параметры дефицита бюджета, обеспечивают его сбалансированность в краткосрочной перспективе. Это способствует понижению инфляции и дефицита торгового баланса, а также стабильности государственного (муниципального) долга. При этом фискальные правила помогают проведению циклической фискальной политики (увеличение расходов в случае спада и уменьшение – в случае экономического подъема).

В Российской Федерации требование сбалансированности бюджета обязательно для всех уровней власти. Принцип сбалансированности закреплен ст. 33 БК РФ. Согласно данному принципу объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. Причем при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 92.1) для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований 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.

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 Корее и Испании (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.

Что касается России, то предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений⁴³.

Во многих странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁴⁴ для региональных и местных бюджетов введены ограничения на налоговые ставки и налоговые льготы. При этом за региональными (муниципальными) властями закреплен значительный уровень налоговой автономии. Жесткость вводимых ограничений зависит от прозрач-

⁴² Например, во Франции.

⁴³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 107.

⁴⁴ Например, Великобритания, Дания, Мексика, Япония.

ности бюджетной системы и уровня развития гражданских и демократических институтов, контролирующих власть в регионе. Данные правила ограничивают возможность регионов или муниципалитетов увеличивать ставки налогов, а также ограничивают их права предоставлять налоговые льготы.

В отдельных странах, таких как Германия, Португалия, Турция, Южная Корея, введены ограничения на повышение расходов. Как правило, эти ограничения вводятся на местном уровне, на уровне регионов такие ограничения применяются редко.

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

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. Следует отметить, что 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 за рубежом, следующий:

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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