

## Финансовое планирование и прогнозирование в системе управления общественными финансами

© 2016 Канкулова Маржинат Ильясовна  
доктор экономических наук, профессор кафедры  
государственных и муниципальных финансов  
Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21  
E-mail: kankulova@mail.ru

Определяются содержание понятий и функции государственного финансового планирования и прогнозирования; характеризуются документы различного горизонта финансового планирования, обосновывается их роль в системе планирования; анализируется реализация функций бюджета как экономической категории через формирование, исполнение и контроль исполнения бюджетного плана как основного финансового плана государства; раскрывается взаимосвязь документов стратегического планирования и прогнозирования с бюджетным планированием; аргументируется значение программного формата бюджетного планирования; определяется основное назначение бюджетного прогноза как документа, призванного обеспечивать корреляцию между целями социально-экономической политики, получившими отражение в государственных программах, и финансовыми ресурсами, выделяемыми на реализацию этих целей в долгосрочном периоде и в соответствии с бюджетными проектами на трехлетний период.

*Ключевые слова:* государственное финансовое планирование и прогнозирование, национальное программирование, государственная программа, программный бюджет, бюджетная стратегия.

Необходимым условием реализации целей деятельности Правительства РФ по обеспечению устойчивого экономического роста и повышению уровня и качества жизни населения является эффективное и ответственное управление общественными финансами, инструментами которого являются *государственное финансовое планирование и прогнозирование*. Понятие государственного финансового планирования не имеет законодательного закрепления. Исходя из обобщения и анализа толкования в экономической литературе, его можно определить как целенаправленную деятельность субъекта планирования - органа государственной власти по установлению оптимальных количественных значений соотношения между активами государства и его обязательствами на базе научно обоснованного прогноза доходных возможностей и необходимости достижения приоритетов и целевых ориентиров развития на определенный период времени.

Важнейшей функцией государственного финансового планирования и прогнозирования в системе управления общественными финансами является управление рисками сбалансированности и устойчивости национальной финансовой системы, как основной предпосылки экономического роста и социального развития. Оно должно предусматривать формирование перечня рисков, оценку вероятности наступления, степени влияния, возможности управления, а также комплекс мер по минимизации и преодолению их

последствий. Соответственно, критерием эффективности государственного финансового планирования можно рассматривать достижение показателей, характеризующих состояние финансовой системы государства как устойчивую и стабильную. Основывается государственное финансовое планирование на результатах экономического анализа состояния планируемого объекта в прошедшем периоде, на анализе и прогнозировании текущих и инвестиционных возможностей, прогнозировании последствий управленческих решений.

Федеральный закон "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" выделяет следующие периоды прогнозирования: долгосрочный - на срок 10 лет; среднесрочный - от 3 до 5 лет; краткосрочный - 1 год<sup>1</sup>. Соответственно, можно разделить и периоды планирования: долгосрочное (стратегическое), среднесрочное (перспективное) и краткосрочное (оперативное) планирование<sup>2</sup>. Назначение долгосрочного и среднесрочного планирования состоит в определении стратегических (перспективных) направлений, приоритетов и целевых показателей развития. Они могут периодически корректироваться в соответствии с изменениями внутренних и внешних факторов и возникающими в связи с ними рисками. Краткосрочное планирование является инструментом оперативного управления и чаще всего предназначено для обеспечения оператив-

ных управленческих решений в сфере государственных финансов.

Государственное финансовое планирование осуществляется посредством составления финансовых планов разного уровня и содержания в зависимости от задач и объектов планирования. Основными документами государственного финансового планирования являются бюджеты бюджетной системы – федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты, а также бюджеты государственных внебюджетных фондов. Как документ финансового планирования бюджет представляет собой основной финансовый план государства (субъекта Федерации, муниципального образования), в котором устанавливаются и утверждаются в форме закона целевые показатели по объемам доходов, расходов и источникам финансирования дефицита бюджета. В настоящее время в нашей стране основы стратегического планирования и соответствующего ему долгосрочного финансового планирования только формируются и практически горизонт планирования ограничен трехлетним периодом. В соответствии с бюджетным законодательством среднесрочный – *трехлетний* – период планирования является обязательным для федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Для местных бюджетов Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) устанавливает краткосрочное планирование – на один год. В этом случае местной администрацией должен быть составлен и утвержден *среднесрочный финансовый план муниципального образования* – документ, содержащий основные параметры местного бюджета (см. п. 19.1).

Через параметры бюджетного плана, представляющие собой количественное выражение финансовой политики государства, реализуется общественное назначение бюджета как встроенного регулятора экономики. Конкретные числовые характеристики политики доходов и расходов, установление их определенных соотношений, воплощенные в бюджетном плане, утверждаемом в форме закона о бюджете, позволяют государству добиваться развития всех секторов экономики и социальной сферы, сглаживая “провалы рынка”, ликвидируя неравенство в развитии отдельных отраслей, территорий и в распределении доходов между различными группами населения. Планируя бюджетные ассигнования на реализацию определенных механизмов взаимодействия государства и бизнеса, государство привлекает частный капитал к реализации крупных проектов, в приоритетные отрасли экономики и в депрессивные регионы. Планируемые соотношения доходных и расходных параметров

бюджета оказывают также непосредственное влияние на такие “изъяны” рынка, как инфляция и безработица. Показатели, запланированные в бюджете, имеют значение для всех экономических агентов, они определяют экономическое поведение не только субъектов рынка и получателей средств бюджета, но и населения. Параметры бюджетного плана, прогнозные значения основных макроэкономических показателей, заложенные в основу их расчета, становятся информационной базой для принятия экономическими агентами финансовых решений. С этой точки зрения особенно важен долгосрочный горизонт государственного финансового планирования, как инструмента управления общественными финансами, обеспечивающего прозрачность и предсказуемость финансовых решений государства.

Как способ согласования целей стратегического планирования и мер в области финансовой политики и для обеспечения результативного и эффективного использования финансовых ресурсов при осуществлении регулирования социально-экономических процессов в современную практику внедряется программный формат государственного финансового планирования. Бюджетный план, основанный на государственных программах, предполагает четкую взаимосвязь целей и средств их достижения; увязку приоритетов бюджетной политики и институциональных преобразований, а также повышение эффективности и результативности расходования государственных средств, направляемых на реализацию приоритетов долгосрочного социально-экономического развития (см. рисунок).

К финансовым планам оперативного характера, лежащим в основе бюджетного процесса и формируемым органами власти для определенных целей, относятся: сводная бюджетная роспись, бюджетные росписи ГРБС и РБС, а также кассовый план.

*Сводная бюджетная роспись* является оперативной базой исполнения бюджетов и представляет собой документ, который составляется и ведется финансовым органом или органом управления государственным внебюджетным фондом в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета на основании утвержденного бюджета. Утверждение показателей сводной бюджетной росписи осуществляется по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов либо по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям (госу-



**Рис. Взаимосвязь документов стратегического планирования и прогнозирования с бюджетным планированием**

дарственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов. При внесении изменений в закон о бюджете корректируются и показатели сводной бюджетной росписи. В установленных БК РФ случаях в него могут быть внесены изменения в соответствии с решением руководителя финансового органа без внесения изменений в закон о бюджете.

На основании ассигнований, утвержденных Сводной бюджетной росписью, и утвержденных Минфином России лимитов бюджетных обязательств формируются *бюджетные росписи ГРБС\** - документ по назначению, структуре и составу показателей, аналогичный Сводной бюджетной росписи, в нем производится распределение бюджетных ассигнований главным распорядителем бюджетных средств между своими нижестоящими распорядителями и подведомственными учреждениями. На основании доведенных данных учреждениями осуществляется уточнение проектировок сметы расходов или плана финансово-хозяйственной деятельности и их утверждение. Таким образом, посредством формирования сводной бюджетной росписи и бюджетных росписей ГРБС и РБС при помощи существующего механизма доведения показателей этих документов

\* Порядок составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств (ГРБС), включая внесение изменений в них, устанавливается соответствующим финансовым органом.

до получателей бюджетных средств, а также до бюджетных и автономных учреждений реализуется возможность осуществления оперативного планирования и исполнения бюджетных показателей на всех уровнях управления.

Важным инструментом оперативного управления общественными финансами является кассовое планирование и прогнозирование средств бюджета, цель которого - исключение или сведение к минимуму возможности *кассового разрыва* между денежными средствами на едином счете бюджета и его обязательствами, т.е. управление ликвидностью счета. Кроме того, оперативное прогнозирование позволяет государству получать доход и решать задачи по регулированию уровня ликвидности банковской системы путем размещения свободных остатков бюджетных средств на банковских депозитах. Результаты кассового планирования и прогнозирования средств бюджета отображаются в *кассовом плане*, под которым в соответствии с законодательством понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Кассовый план по исполнению федерального бюджета формируется на текущий финансовый год с помесечной детализацией и на текущий месяц с детализацией по рабочим дням в соответствии с Порядком, установленным Приказом Министерства финансов РФ<sup>3</sup>. Его составление и ведение осуществляет Федеральное казначейство. Функция кассового планирования средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов реализуется соответствующим

щими финансовыми органами на собственной нормативно-методической базе.

Государственными и муниципальными учреждениями для осуществления своей финансово-хозяйственной деятельности также формируются финансовые планы: казенными учреждениями - в виде бюджетной сметы; бюджетными и автономными учреждениями - в виде плана финансово-хозяйственной деятельности. **Бюджетная смета** казенного учреждения - это документ, в котором определяются объем и направления использования бюджетных средств, выделенных учреждению на реализацию его функций. Смета составляется на очередной финансовый год или трехлетний период по подразделениям КОСГУ на основе информации, доведенной до учреждения в виде лимитов бюджетных обязательств<sup>4</sup>. Все планируемые поступления и выплаты бюджетных и автономных учреждений отражаются в **плане финансово-хозяйственной деятельности**, составляемом ими на трехлетний период по форме, утвержденной органом власти, исполняющим функции и полномочия учредителя<sup>5</sup>. В нем отражаются поступления из всех источников: из бюджета - в форме субсидий на выполнение государственного задания, иные цели и бюджетные инвестиции; от внебюджетной деятельности - от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности. Направления использования средств, помимо субсидий на иные цели и бюджетные инвестиции, бюджетные и автономные учреждения определяют и утверждают в плане финансово-хозяйственной деятельности самостоятельно.

Проблемой современного периода развития является отсутствие нормативно-методического обеспечения и практики долгосрочного бюджетного планирования, которое позволяло бы решать задачи по обеспечению условий для долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета. Решением этой проблемы должно стать использование в бюджетном процессе долгосрочного бюджетного прогноза - **Бюджетной стратегии** - документа, включающего в себя: основные параметры бюджетной системы Российской Федерации, уровня государственного и муниципального долга; положения бюджетной, долговой и налоговой политики в долгосрочном периоде; предельные объемы ("потолки") расходов на реализацию государственных

программ; показатели, характеризующие риски для бюджетной системы, формирование и обоснование мер по их предотвращению<sup>6</sup>. Для федерального уровня диапазон бюджетного прогнозирования предусматривается до 18 лет, для регионального - не менее 12 лет. Предполагается, что формирование муниципальными образованиями бюджетных прогнозов на шестилетний период будет оставлено на их усмотрение.

Благодаря такому содержанию основное назначение бюджетного прогноза видится в том, что он будет обеспечивать корреляцию между целями социально-экономической политики, получившими отражение в государственных программах, и финансовыми ресурсами, выделяемыми на реализацию этих целей в долгосрочном периоде и в соответствии с бюджетными проектировками на трехлетний период. Утверждение предельных размеров расходов по государственным программам на каждом этапе долгосрочного планируемого периода, учитывающих изменения бюджетно-налоговой политики в зависимости от диагностируемых для бюджетной системы рисков и мер по их предотвращению, обеспечивает предсказуемость и возможность устанавливать достижимые в рамках заданных объемов финансовых ресурсов, индикаторы целей - количественные показатели результативности.

<sup>1</sup> О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 1995 г. □ 115-ФЗ.

<sup>2</sup> Рассматриваемый в настоящее время Государственной Думой РФ законопроект "О государственном стратегическом планировании" под долгосрочным понимает период более 6 лет, под среднесрочным - от 3 до 6 лет.

<sup>3</sup> О порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году : приказ Минфина РФ от 27 нояб. 2007 г. □ 120н.

<sup>4</sup> Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет : приказ Минфина РФ от 20 нояб. 2007 г. □ 112н.

<sup>5</sup> О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения : приказ Минфина РФ от 28 июля 2010 г. □ 81н.

<sup>6</sup> Подпрограмма "Долгосрочное финансовое планирование" Государственной программы "Управление государственными финансами".

Поступила в редакцию 06.03.2016 г.