

Инструментарий государственного финансового планирования и прогнозирования

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

Определяется понятие государственного финансового прогнозирования и его взаимосвязь с документами стратегического и финансового планирования; анализируется инструментарий государственного финансового планирования; подробно рассматриваются этапы финансового планирования во взаимосвязи с применяемым на каждом из них инструментарием; выделяются проблемные аспекты и направления совершенствования технологий бюджетного планирования.

Ключевые слова: финансовое прогнозирование, финансовое планирование, государственная программа, программный бюджет, расходные обязательства, реестр расходных обязательств, обоснование бюджетных ассигнований.

Обоснование показателей финансовых планов осуществляется в рамках финансового прогнозирования, которое понимается как опирающаяся на определенную научно-методологическую базу деятельность по определению возможного объема финансовых ресурсов и потребности в них в прогнозируемом периоде для реализации целей государственной политики. Финансовое прогнозирование можно рассматривать как необходимый элемент и первоначальный этап в процессе финансового планирования. На практике итогом процесса прогнозирования является справочная информация - база для осуществления финансового планирования. Результаты же государственного финансового планирования оформляются в виде плана - документа, который утверждается нормативным правовым актом (законом, приказом) и показатели которого носят характер целевых установок.

Финансовый прогноз разрабатывается с учетом необходимости достижения целей финансовой политики государства и исходя из различных сценарных условий социально-экономического развития. Одним из основных документов системы стратегического планирования в настоящее время является *Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.* Он определяет направления и ожидаемые результаты социально-экономического развития страны в долгосрочной перспективе, создает единую платформу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера¹. Этот документ предусматривает различные сценарные ус-

ловия развития и базируется на подготовленных на их основе прогнозных материалах федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Именно на основании этого документа предполагается разработка и ведение долгосрочного бюджетного прогноза, обеспечивающего синхронизацию целей и задач государственных программ с их финансовым обеспечением.

Программой повышения эффективности управления общественными финансами² в числе ограничений и нерешенных проблем в сфере управления общественными финансами называется отсутствие регламентированной процедуры формирования и использования в бюджетном процессе и при разработке документов стратегического планирования прогнозов социально-экономического развития, а также недостаточность трехлетнего горизонта социально-экономического прогнозирования и бюджетного планирования.

Государственное финансовое планирование и прогнозирование включает ряд этапов. На первом из них проводится экономический анализ (горизонтальный, вертикальный, трендовый, факторный), который позволяет определить процент выполнения показателей отчетного периода, выявить резервы увеличения доходов и оптимизации расходов, проследить динамику финансовых показателей и сделать на этой основе выводы на будущие периоды. На втором этапе осуществляется расчет планируемых или прогнозируемых показателей - конкретных значений финансовых ресурсов с применением определенных методов и моделей. На третьем - составляется финансовый план или прогноз как документ, от-

ражающий результаты процесса планирования и прогнозирования. Составление финансового плана основано на соблюдении принципа баланса финансовых ресурсов и потребности в них. При этом надо исходить из потребности оптимизации плановых решений, что предполагает построение различных вариантов и выбор из них наиболее оптимального, с точки зрения установленных критериев (максимум доходов бюджета; результативность расходов бюджета; экономическая эффективность расходов и др.).

Государственное финансовое прогнозирование условно можно разделить на следующие взаимообусловленные составляющие: прогнозирование *доходов* на основе долгосрочного прогноза макроэкономических показателей с применением современных методов и моделей; прогнозирование *расходов* (правильнее сказать - планирование, поскольку в этом случае мы не просто предвидим объемы, а устанавливаем их директивно), опирающееся, в числе прочего, на прогнозные показатели по доходам; прогнозирование поступлений из *источников финансирования дефицита бюджета*. В данной статье подробно анализируется инструментальный планирования государственных (бюджетных) расходов.

Успешное использование возможностей научно обоснованного прогнозирования в практике стратегического и программно-целевого планирования бюджетных расходов во многом зависит от оптимального сочетания двух принципиальных методологий выстраивания прогнозов, предлагаемых авторами³ применительно в целом к социально-экономическим системам: изыскательский подход, который исходит из предыстории развития объекта (сфера здравоохранения, образования...), определяет особенности развития, выводит устойчивые тенденции и закономерности, и на этой основе выстраиваются гипотезы и выводы относительно прогнозируемого объекта в будущем; нормативный подход, который отражает возможность и необходимость целенаправленного влияния на прогнозируемые объекты. Главное при этом - обоснованное определение целей и мероприятий по их реализации. Одновременное использование обоих подходов повышает обоснованность прогнозов. Именно на сочетании этих принципиальных методологий основывается внедряемый в настоящее время в практику государственного финансового планирования метод программно-целевого планирования, предполагающий: четкую формулировку целей и средств их достижения; увязку приоритетов бюджетной политики и институциональных преобразований для достижения целей социально-экономического развития страны; повышение эффективности и ре-

зультативности расходования государственных средств, направляемых на реализацию приоритетов долгосрочного социально-экономического развития. Основным инструментом программно-целевого планирования являются государственные программы.

Взаимная увязка документов стратегического планирования и государственных программ осуществляется с помощью среднесрочного и краткосрочного индикативного планирования, позволяющего: определять систему обобщающих показателей и индикаторов; увязывать индикаторы с ресурсами бюджетов бюджетной системы; создавать экономическую заинтересованность субъектов рынка в реализации плановых показателей. Индикативные планы являются ориентирующими для субъектов рынка, но приобретают директивную форму для сектора государственного управления. Функцию среднесрочного директивного плана, в котором обеспечивается корреляция целей реализуемой политики с их финансовым обеспечением, в настоящее время выполняет бюджет, утверждаемый на трехлетний период в программном формате.

Формирование федерального бюджета в соответствии с Государственной программой управления государственными финансами предполагается осуществлять в рамках долгосрочного прогноза параметров бюджетной системы - бюджетного прогноза, основной задачей которого является установление *предельных размеров ("потолков") расходов* на реализацию государственных программ на срок 12 лет, исходя из следующих условий: отсутствие дефицита бюджетов или соблюдение установленных бюджетным законодательством предельно допустимых размеров; последовательное снижение нефтегазового дефицита; сохранение размера государственного долга на безопасном уровне; полнота учета и прогнозирования финансовых ресурсов; безусловное исполнение действующих обязательств; принятие новых обязательств на основе сравнительной оценки их эффективности в пределах имеющихся ресурсов; наличие нераспределенных ресурсов, подлежащих распределению на решение новых задач или в случае неблагоприятной динамики бюджетных доходов; прогнозирование рисков для бюджетной системы. Для эффективной реализации и актуализации долгосрочной бюджетной стратегии необходимо надлежащее информационное и математическое обеспечение прогнозов и проектировок, позволяющее проводить непрерывный мониторинг и прогнозирование существенных параметров, определяющих долгосрочную устойчивость федерального бюджета.

Бюджетным прогнозом должны устанавливаться требования по определению целевых индикаторов государственных программ и соответствующих им “потолков” расходов на их реализацию в двух вариантах: базовом и дополнительном. В базовом варианте предельные расходы должны соответствовать утвержденным бюджетным ассигнованиям на очередной финансовый год и плановый период и обеспечивать достижение ключевых (приоритетных) целей и результатов. За пределами бюджетного цикла их размеры определяются бюджетным прогнозом. В другом варианте предельные расходы предусматривают увеличение объемов финансового обеспечения государственных программ на достижение дополнительных или более высоких результатов и индикаторов достижения целей.

В настоящее время правовое и методическое регулирование установления и использования “потолков” расходов на реализацию государственных программ осуществляется в соответствии с порядком составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период⁴, а также при регулировании разработки и реализации государственных программ РФ⁵. Работа по планированию расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов организуется Министерством финансов РФ. В соответствии с Поручением Правительства РФ⁶, которым утвержден график представления информации, Министерство финансов направляет *предельные* объемы бюджетных ассигнований: субъектам бюджетного планирования⁷ - ответственным исполнителям программ - по государственным программам; главным распорядителям бюджетных средств - по непрограммной деятельности; субъектам бюджетного планирования - в разрезе ГРБС и государственных программ. Доводимые предельные объемы бюджетных ассигнований формируются с использованием следующих основных подходов:

- определение “базовых” объемов бюджетных ассигнований на планируемый период на основе показателей, утвержденных законом о федеральном бюджете на предыдущий бюджетный цикл;
- определение “базового” объема бюджетных ассигнований на второй год планового периода на основе “бюджетных правил” и исходя из необходимости финансового обеспечения “длящихся” расходных обязательств;
- уточнение “базовых” объемов бюджетных ассигнований с учетом *индексации*: оплаты труда работников в бюджетной сфере и стипендиального фонда; публичных нормативных и прирав-

ненных к ним обязательств; объема дотаций бюджетам субъектов РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Инструментарий прогнозирования и планирования бюджетных расходов определен бюджетным законодательством и принимаемыми в соответствии с ним нормативными актами Министерства финансов РФ.

Ключевую роль в процессе планирования бюджетных расходов играют такие инструменты, как: расходные обязательства - действующие и принимаемые, типы расходных обязательств, реестры расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

В соответствии со ст. 174.2 БК планирование бюджетных ассигнований осуществляется отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств. Существует принципиальное отличие в планировании бюджетных ассигнований на реализацию действующих и принимаемых расходных обязательств. Оно состоит в том, что корректировка действующих расходных обязательств происходит за счет перерасчета (индексации) параметров, которые закладывались в формулу для определения действующих расходных обязательств без изменения нормативных правовых актов. В основном это показатели инфляции, а также изменение объемных показателей, например, количества получателей, имеющих право на получение мер социальной поддержки. Корректировка действующих расходных обязательств не требует принятия новых нормативных актов. Принимаемые расходные обязательства, наоборот, требуют принятия новых либо изменения действующих нормативных актов, устанавливающих расходные обязательства. Условно принимаемые расходные обязательства можно разделить на два направления:

- увеличение действующих расходных обязательств, которые связаны с изменением параметров формулы расчета, например, изменением норматива затрат, увеличением суммы выплаты при сохранении количества получателей данной выплаты, что требует внесения изменений в нормативные правовые акты;
- принятие новых расходных обязательств, заключающееся в утверждении нового нормативного документа, который устанавливает те или иные расходные обязательства.

Примеры увеличения действующих расходных обязательств - это индексация расходов по

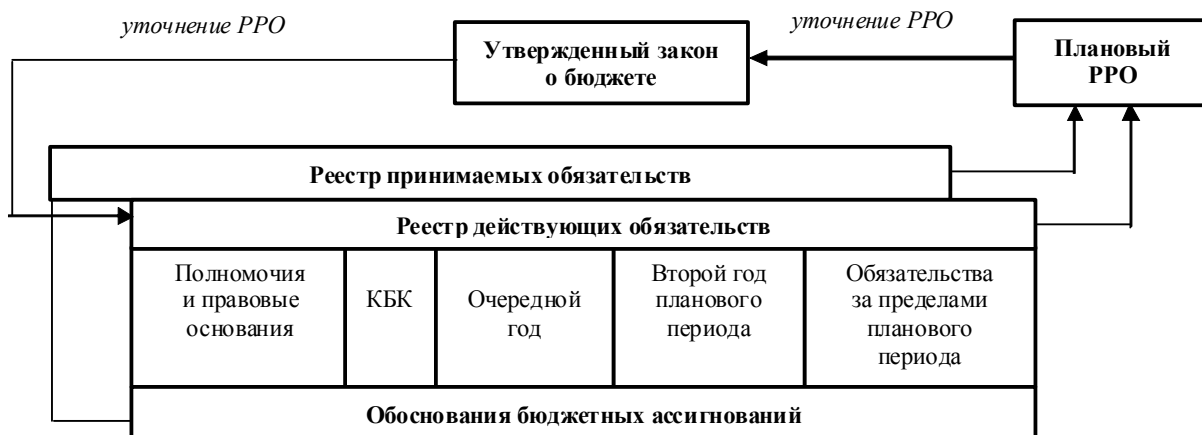


Рис. 1. Реестр расходных обязательств как инструмент бюджетного планирования

оплате труда работников бюджетных учреждений, индексация пенсионных и иных социальных выплат с темпом, превышающим инфляцию, изменение федеральных целевых программ. В части принятия новых - это изменение условий оплаты труда, расширение категорий лиц, которым предоставляются уже действующие социальные выплаты, принятие новых федеральных целевых программ.

Для учета расходных обязательств и определения объемов их финансового обеспечения ГРБС составляется **плановый реестр расходных обязательств**, который содержит в себе: нормативную правовую базу, являющуюся основой для возникновения расходных обязательств, и методы расчета объемов бюджетных ассигнований на исполнение включенных в реестр расходных обязательств. Реестру расходных обязательств отводится роль расчетно-информационной базы, используемой для формирования обоснований бюджетных ассигнований - документа, в котором определяются объемы финансового обеспечения действующих и принимаемых расходных обязательств, содержатся сведения о показателях не-

посредственных и конечных результатов деятельности ГРБС с указанием источников информации о показателях (рис. 1).

Составление плановых реестров расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований главными распорядителями бюджетных средств основывается на доведенных до них предельных объемах бюджетных ассигнований. Формирование и представление этих документов главными распорядителями средств федерального бюджета происходит путем заполнения соответствующих электронных форм в информационной системе Министерства финансов. Формы Обоснований бюджетных ассигнований различаются в зависимости от видов расходов, направлений расходов и главных распорядителей бюджетных средств: каждому виду и направлению расходов по главному распорядителю бюджетных средств соответствует своя форма, всего их - 54.

Для формирования обоснований бюджетных ассигнований (БА) используются классификаторы, реестры и справочники, ведение которых осуществляется Министерством финансов Российской Федерации⁸ (рис. 2).

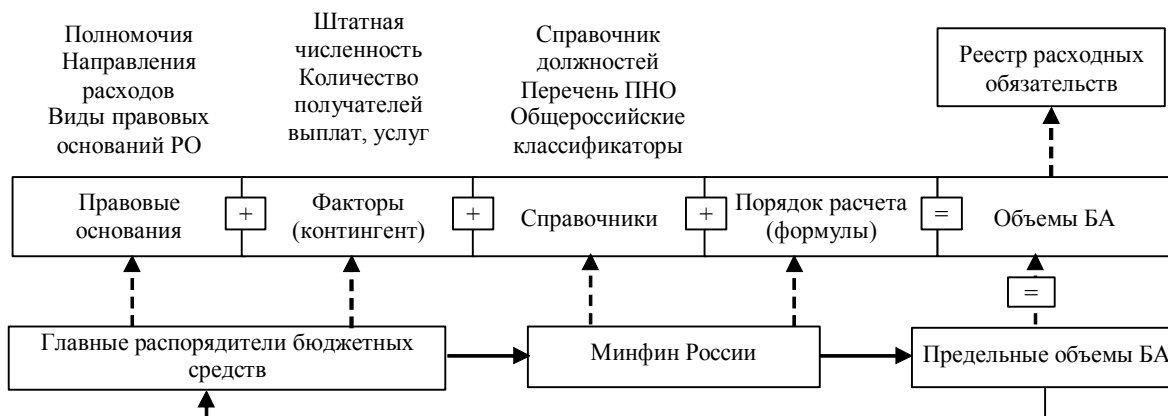


Рис. 2. Единство справочников, показателей и порядков (формул) расчета бюджетных ассигнований

Источник. Из презентационных материалов Министерства финансов РФ.

Министерство финансов на основании реестров, представленных ГРБС формирует плановый реестр расходных обязательств РФ, на основании которого формируется распределение бюджетных ассигнований. Он направляется в Правительство РФ вместе с проектом федерального бюджета одновременно с другими документами.

Для повышения качества бюджетного планирования важное значение имеют преобразования методической базы формирования реестров расходных обязательств, позволяющие реально интегрировать этот документ в бюджетный процесс. В частности, использование при определении объемов бюджетных ассигнований информации из сводной бюджетной росписи вместо данных из закона о федеральном бюджете позволит существенно повысить актуальность применения реестра расходных обязательств. Кроме того, является важным положение, в соответствии с которым на базе пояснительной записки к реестру расходных обязательств может быть получена система пофакторного расчета расходных обязательств, позволяющая осуществлять перерасчет объемов бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств при изменении определяющих факторов - макроэкономических условий, цен и тарифов и др. Значительные изменения, направленные на расширение практики бюджетного планирования по результатам, произошли и в связи с принятием новой методики формирования и представления обоснований бюджетных ассигнований, позволяющей рассматривать предлагаемый формат обоснований в качестве *бюджетной заявки* по принимаемым расходным обязательствам, а также как инструмент повышения обоснованности решений по изменению структуры действующих и принятию новых обязательств⁹.

Таким образом, в настоящее время расчет бюджетных ассигнований в процессе планирования осуществляется отдельно по действующим и принимаемым обязательствам в зависимости от вида бюджетных ассигнований одним из следующих методов:

- методом индексации бюджетных ассигнований - расчет объема бюджетных ассигнований путем индексации объема бюджетных ассигнований текущего финансового года на прогнозируемый уровень инфляции или иной коэффициент;
- нормативным методом - расчет объема бюджетных ассигнований на основе нормативов расходов, утвержденных соответствующими нормативными правовыми актами, или порядка определения затрат на оказание услуг (выполнение работ);

- плановым методом - установление объема бюджетных ассигнований в соответствии с показателями, указанными в нормативном правовом акте (договоре, целевой программе), либо в соответствии со сметной стоимостью объекта.

В заключение важно еще раз подчеркнуть, что взаимосвязь обозначенных в документах стратегического планирования целей социально-экономической политики государства и их ресурсного обеспечения, эффективное и результативное использование бюджетных средств, выделенных на реализацию установленных целей, осуществляемые при помощи формирования и реализации *программного бюджета*, являются важнейшими условиями практической реализации мероприятий, предусматриваемых государственными программами для достижения поставленных Правительством РФ целей и приоритетов. Принципиально новые программно-целевые методы государственного финансового планирования и конкурсного распределения бюджетных средств призваны сыграть решающую роль в системе управления общественными финансами, направленной на достижение целевых ориентиров экономического развития и качества жизни граждан страны.

¹ Как следует из преамбулы документа, исходными для разработки долгосрочного прогноза являются основные положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. □ 596-606, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. и другие документы долгосрочного характера. Долгосрочный прогноз формирует единую платформу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера.

² Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2013 г. □ 2593-р.

³ Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник. 3-е изд., доп. Москва, 2009.

⁴ См.: О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период : постановление Правительства Рос. Федерации от 29 окт. 2007 г. □ 1010; О представлении информа-

ции в целях составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (вместе с “Методическими указаниями по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов”, “Методическими рекомендациями по составлению плановых реестров расходных обязательств, обоснований бюджетных ассигнований на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов”) : письмо Минфина России от 11 июля 2013 г. □ 16-01-08/26933.

⁵ См.: Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 2 авг. 2010 г. □ 588; Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : приказ Минэкономразвития Рос. Федерации от 22 дек. 2010 г. □ 670.

⁶ График подготовки и рассмотрения в 2013 году проектов федеральных законов, документов и ма-

териалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов : поручение Правительства Рос. Федерации от 24 апр. 2013 г. □ дм-п13-2792.

⁷ Под субъектами бюджетного планирования понимаются федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Генеральная прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ.

⁸ О Порядке представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований : приказ Минфина России от 25 дек. 2013 г. □ 137н.

⁹ Там же.

Поступила в редакцию 30.03.2016 г.