

## ФИНАНСЫ И КРЕДИТ

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

*С. Н. Козлов, старший преподаватель кафедры «Бухгалтерский учёт, анализ и аудит» НГИЭИ*

**Аннотация.** Совершенствование методологических основ перспективного планирования является основной целью концепции реформирования бюджетного процесса, а также создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. В статье изложены направления и суть этой реформы, а также пути повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках чётких среднесрочных ориентиров.

**Ключевые слова:** реорганизация бюджетных учреждений, среднесрочное финансовое планирование, управление результатами, методика распределения помощи, казначейство, денежное исполнение, сбалансированность бюджета, управление ресурсами бюджетной системы, управление результатами, среднесрочное финансовое планирование.

Основной целью Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2005–2009 годах является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Суть этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и адми-

нистраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Сравнительная характеристика методов управления общественными финансами представлена на рисунке 1.



**Рис. 1. Сравнительная характеристика методов управления общественными финансами**

В рамках концепции «управления ресурсами» бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации Российской Федерации. При соблюдении жестких бюджетных ограничений такой подход обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок. В то же время ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

В рамках концепции «управление результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов, в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются

долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений, использование которых осуществляется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.д.), приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Ее суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов [2].

Переход к среднесрочному финансовому планированию является одним из основных элементов бюджетной реформы в Российской Федерации.

В рамках среднесрочного финансового планирования бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода. При этом среднесрочный финансовый план может являться прогнозно-аналитическим документом органов исполнительной власти либо утверждаться законодательно, получая статус многолетнего (укрупненного) бюджета.

Таким образом, бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа, что, с одной стороны, обеспечивает преемственность госу-

дарственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований, и, с другой стороны, позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения.

О необходимости повышения роли среднесрочного финансового планирования говорил ещё Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в своем бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2009 году».

Д. А. Медведев отмечал, что «стратегия бюджетных расходов должна строиться не на текущих оценках ценовой конъюнктуры на рынках сырья, а исходя из долгосрочных тенденций». Причем «установленные процедуры и сроки разработки и утверждения перспективного финансового плана должны неукоснительно соблюдаться. Уже в следующем (2007) году необходимо утвердить законом федеральный бюджет на среднесрочный период (2010–2012 годы)».

Эту же мысль Д.А. Медведев развил в своем бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2012 годах», в котором в качестве одной из основных задач бюджетной стратегии отметил «дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования. Формирование и утверждение федерального бюджета на трехлетний период целесообразно рассматривать в качестве основы для перехода к долгосрочному финансовому планированию (на период до 10–15 лет и более)».

На наш взгляд, данных принципов следует придерживаться и при утверждении региональных и местных перспективных финансовых планов.

После накопления практического опыта среднесрочного бюджетного планирования может быть поставлена задача утверждения перспективного финансового плана муниципального района решением представительных органов местного самоуправления (то есть придания ему статуса трехлетнего укрупненного бюджета) по одному из следующих вариантов:

а) утверждение укрупненных показателей бюджета на второй и третий год бюджетного цикла решением о бюджете на очередной финансовый год;

б) утверждение перспективного финансового плана отдельным решением, принимаемым до внесения решения о бюджете (с возможностью отклонения в установленных пределах параметров проекта бюджета от среднесрочных проектировок без внесения изменений в это решение).

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

Рассмотрим более подробно основные моменты, которые должны содержаться в Положении о разработке, применении и мониторинге применения перспективного финансового плана муниципального образования, утверждаемом Постановлением Главы муниципального образования.

Прежде всего, данное Положение разрабатывается в целях урегулирования правоотношений по формированию, утверждению, применению и мониторингу применения перспективного финансового плана муниципального образования, создания механизма для увязывания социально-экономической и финансовой политики муниципального образования в среднесрочной перспективе.

Перспективный финансовый план муниципального образования должен разрабатываться ежегодно на предстоящие три года, первый из которых – это год, на который составляется местный бюджет.

Разработка перспективного финансового плана должна основываться на одобренных Главой муниципального образования на предстоящий трехлетний период основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики муниципального образования, а также разработанных вариантах сценарных условий развития экономики муниципального образования на предстоящий трехлетний период.

В ходе разработки перспективного финансового плана в обязательном порядке принимаются во внимание основные параметры прогноза социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочную перспективу.

Перспективный финансовый план разрабатывается в два этапа.

На первом этапе разрабатываются и одобряются основные показатели перспективного финансового плана с целью определения

общего объема финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на исполнение расходных обязательств муниципального образования в предстоящие три года.

На втором этапе разрабатывается и утверждается Перспективный финансовый план с целью определения основных параметров состояния местных финансов и установления предельных объемов бюджетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств на предстоящие три года [3].

Основные направления бюджетной политики муниципального образования должны содержать краткий анализ структуры расходов местного бюджета в текущем и предшествующих финансовых годах и обоснование предложений о приоритетных направлениях расходования бюджета принимаемых обязательств в предстоящем финансовом году и на среднесрочную перспективу с учетом прогнозов и программ социально-экономического развития муниципального образования.

Основные направления налоговой политики муниципального образования должны содержать анализ законодательства о налогах и сборах, формирующих налоговые доходы местного бюджета муниципального образования; обоснование предложений по его совершенствованию в пределах компетенции органов местного самоуправления; оценку влияния данных предложений на сценарные условия.

Основные направления долговой политики муниципального образования должны разрабатываться в соответствии с Порядком осуществления муниципальных заимствований, обслуживания и управления муниципальным долгом, утвержденным Постановлением Главы муниципального образования, и содержать анализ и прогноз объема и структуры муниципального долга, обоснование предложений по объемам заимствований, оценку стоимости обслуживания и объемов погашения муниципального долга в предстоящий трехлетний период.

Следует иметь в виду, что при разработке сценарных условий, основных направлений бюджетной, налоговой и долговой политики, основных показателей перспективного финансового плана должна быть обеспечена возможность публичного обсуждения включаемых в них данных.

Основные показатели перспективного финансового плана, как и сценарные условия, разрабатываются в двух вариантах; консервативном и оптимистическом с применением разных индексов-дефляторов цен.

Перспективный финансовый план должен включать в себя:

- основные параметры состояния местных финансов на предстоящий трехлетний период;
- предельные бюджеты главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств на предстоящий трехлетний период;
- перечень принимаемых обязательств, форма которых должна соответствовать форме реестра расходных обязательств.

Следует иметь в виду, что основные параметры состояния местных финансов должны соответствовать одобренному варианту основных показателей перспективного финансового плана.

Предельные бюджеты главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств приводятся в разрезе бюджета действующих обязательств и бюджета принимаемых обязательств.

Объемы бюджетов действующих обязательств (БДО) главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств определяются на основе реестра расходных обязательств муниципального образования.

Объемы бюджетов принимаемых обязательств (БПО) главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств определяются по результатам отбора поступивших от них предложений в соответствии с Методикой распределения бюджета принимаемых обязательств.

Перспективный финансовый план с пояснительной запиской представляется финансовым органом местной администрации для рассмотрения и утверждения Руководителю администрации (Главе муниципального образования).

Утвержденный Перспективный финансовый план пересмотру, изменению и уточнению не подлежит.

Утвержденный Перспективный финансовый план подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации.

Утвержденный Перспективный финансовый план направляется в представительный орган муниципального образования вместе с проектом местного бюджета на очередной финансовый год.

Следует отметить, что для эффективной работы над перспективным финансовым планом следует разработать и утвердить Главой муниципального района график разработки перспективного финансового плана муниципального образования. В графике следует определить ответственных исполнителей, сроки разработки, представления и утверждения основных документов и материалов, необходимых для составления Перспективного финансового плана.

Составление и утверждение Перспективного финансового плана муниципального образования имеет большое практическое значение в деятельности органов местного самоуправления.

Использование финансовым органом местной администрации Перспективного финансового плана при формировании проекта бюджета муниципального образования на очередной финансовый год включает в себя:

- разработку доходной части бюджета муниципального образования в соответствии с параметрами Перспективного финансового плана в части доходов (с учетом того, что в решении о бюджете должны также найти отражение поступления субвенций, передаваемых в местный бюджет из бюджетов других уровней средств для осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, которые не учитываются при составлении Перспективного финансового плана);

- разработку расходной части бюджета муниципального образования в соответствии с параметрами Перспективного финансового плана в части расходов, включая бюджеты главных распорядителей бюджетных средств (с учетом того, что в решении о бюджете должны также найти отражение поступления субвенций, передаваемых в местный бюджет из бюджетов других уровней средств для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые не учитываются при составлении Перспективного финансового плана);

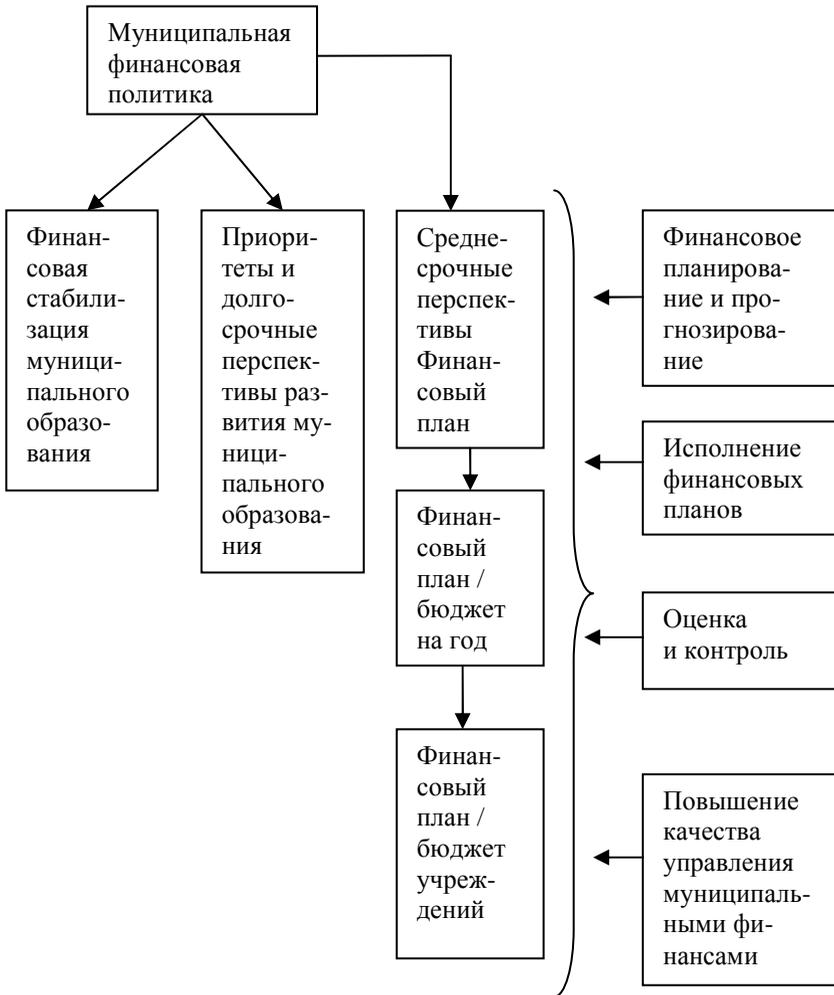
- разработку в соответствии с параметрами Перспективного финансового плана в части привлечения и погашения муниципальных заимствований и предоставления государственных гарантий программы муниципальных заимствований муниципального образования на очередной финансовый год и установление в решении о бюджете предельных объемов обязательств по муниципальным гарантиям.

Отклонение от показателей утвержденного Перспективного финансового плана при разработке местного бюджета муниципального образования на очередной финансовый год допускается только в случаях:

- 1) изменения объемов финансовой помощи от бюджетов других уровней по сравнению с предусмотренными в Перспективном финансовом плане объемами (при оценке изменений поступления из региональных фондов компенсаций в расчет не принимаются);

2) изменения значений показателей выбранного варианта сценарных условий.

Логическая схема взаимосвязанных целей и направлений муниципальной финансовой политики представлена на рисунке 2.



**Рис. 2. Логическая схема взаимосвязанных целей и направлений муниципальной финансовой политики**

В заключении следует обратить особое внимание на то, что в ходе разработки перспективного финансового плана в обязательном порядке применяются основные параметры Прогноза социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочную перспективу, и перспективный финансовый план муниципального района должен включать в себя перспективные финансовые планы городских и сельских поселений. Соблюдение этих принципов будет способствовать дальнейшему стратегическому развитию и финансовой стабилизации не только отдельных муниципальных образований (городских и сельских поселений), но и муниципального района в целом.

Исходя из вышеизложенного можно констатировать, что обеспечение финансовой стабилизации сектора муниципального управления, эффективное аккумулирование, распределение и использование муниципальных финансовых ресурсов может быть достигнуто только посредством наполнения финансовой политики муниципального образования принципиально новым содержанием.

Стратегическое (перспективное) планирование местных бюджетов становится сердцевиной финансовой политики и главным элементом системы управления муниципальными финансами. Основными объектами бюджетного планирования выступают объемы финансовых ресурсов, производство и предоставление бюджетных услуг, оценка эффективности бюджетных расходов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Пронина, Л. И. О расширении полномочий органов местного самоуправления и их финансовом обеспечении / Л. И. Пронина // Финансы. – 2005. – № 6. – с. 43 – 75.
3. Пантелеев, А. Ю. Формирование финансовой основы местного самоуправления / А. Ю. Пантелеев // Финансы. – 2005. – № 11. – с. 33 – 85.
4. <http://www.government.nnov.ru>

## PERFECTION OF METHODOLOGICAL BASES OF FORWARD PLANNING OF LOCAL BUDGETS

*S. N. Kozlov, the senior teacher of the chair «Bookkeeping, analyses and audit», the Nizhniy Novgorod state engineering-economic institute*

**Annotation.** Perfection of methodological bases of forward planning is a main objective of the concept of reforming of budgetary process, and also creation of conditions and preconditions for maximum efficient control the state (municipal) finance according to state policy priorities. In article directions and an essence of this reform, and also a way of increase of responsibility and expansion of independence of participants of budgetary process and managers of budgetary funds within the limits of accurate intermediate term reference points are stated.

**The keywords:** reorganization of budgetary establishments, intermediate term financial planning, management of results, technique of distribution of the help, exchequer, monetary execution, equation of the budget, resource management of budgetary system, management of results, intermediate term financial planning.