

## Секция «4. Актуальные проблемы развития налоговой системы Российской Федерации»

### Перспективное планирование и прогнозирование доходов бюджета

*Касперович Юлия Владимировна*

*Аспирант*

*Киевский национальный торгово-экономический университет, Факультет финансов и банковского дела, Киев, Украина*

*E-mail: janus@rambler.ru*

*Научный руководитель*

*д. э. н. Чугунов Игорь Яковлевич*

В эпоху глобальных экономических трансформаций актуализируется прогностическая функция научного познания. Особое внимание уделяется доходам бюджета как финансовой основе государственности. Потребность совершенствования действующей методологии планирования и прогнозирования доходов бюджета обуславливает значительный спрос на прогрессивный международный опыт в данной сфере. Вместе с тем данный процесс является комплексным и не может быть полностью трансплантирован в другую страну. В контексте модернизации финансово-экономического регулирования в Украине значительное внимание отводится изучению опыта среднесрочного бюджетного планирования РФ. Вместе с тем существуют собственные наработки, которые предложены к дискуссии и имплементации.

В современных условиях расширение горизонта от кратко- до средне-, а в перспективе и долгосрочного планирования доходов бюджета является сверхсложным заданием. К внутренним факторам, таким как наличие теневой экономики, институциональных преобразований, жёстких ресурсных ограничений, техногенных катаклизмов и т.п., добавляются факторы внешней высоко глобализированной финансово-экономической среды – волатильность внешних рынков, потоков спекулятивного капитала, а также политические факторы. Кризис современных моделей, форм и методов государственного регулирования сопровождается беспрецедентной монетарной политикой качественного смягчения и фискального усиления долговой нагрузки на доходную часть бюджета. Вышеизложенные факторы в совокупности прибавляют неопределённости в прогнозные показатели наполнения бюджета.

Становлению и совершенствованию методологии перспективного планирования и прогнозирования в части формирования доходов бюджета сопутствует выделение функций, разработка заданий и наработка принципов его осуществления. К перечню функций следует относить следующие:

- поиск, рациональная оценка источников и определения норм мобилизации бюджетных ресурсов для финансового обеспечения осуществления запланированных расходов на средне - и долгосрочную перспективу;
- реализация основных направлений государственной финансово-экономической, бюджетной и налоговой политики;
- реализация общегосударственных интересов и поддержка местного самоуправления в процессе аккумуляции средств в бюджет;

- обеспечение реалистичной и достоверной основы для составления оперативного (текущего) плана формирования доходной части бюджета;
- информирование законодательных (представительских) органов и общественности о результатах формирования бюджета в условиях предполагаемых тенденций социально-экономического развития;
- комплексное предсказание финансовых последствий проводимых реформ, реализации имплементированного законодательства и разработанных программ;
- выявление необходимости и возможности осуществления мероприятий в сфере финансово-экономического регулирования на перспективу;
- отслеживание долгосрочных негативных тенденций с целью своевременной разработки и принятия соответствующих регуляторных мер.

Ключевыми задачами в процессе перспективного бюджетного прогнозирования и планирования доходов бюджета следует определять:

- реализацию функций, принципов и задач системы финансово-экономического регулирования, бюджетной системы и налогообложения;
- объективное определение существующего состава, структуры, объёма и динамики показателей формирования доходной части бюджета для сопоставления с оптимальными характеристиками в целом и по конкретным категориям источников поступлений бюджетных ресурсов в абсолютных и относительных показателях с целью обоснования целесообразности изменения качественных и количественных характеристик аккумуляции доходов бюджета на средне- и долгосрочную перспективу в процессе обеспечения рационализации данных поступлений;
- поиск резервов мобилизации бюджетных поступлений;
- выявление значимых факторов влияния макроэкономических показателей, фискальной и монетарной политик на динамику формирования доходов бюджета и математическая формализация данных устойчивых взаимосвязей;
- изучение влияния на динамику формирования доходной части бюджета внеэкономических факторов неформального характера, не поддающиеся верификации и количественной оценке;
- создание предпосылок для наращивания показателей доходов бюджета;
- установление взаимосвязи между реализацией стратегических целей программных документов государственного и регионального социально-экономического развития страны и финансовыми ресурсами бюджета на среднесрочную перспективу;
- соблюдения сбалансированности бюджета для обеспечения способности для адекватно полного финансового обеспечения определённых задач социально-экономического развития государства;
- координация и взаимная согласованность влияния изменения параметров монетарной (денежно-кредитной) и фискальной (бюджетно-налоговой) политик на динамику показателей формирования доходов бюджета в системе государственного финансово-экономического регулирования;
- приведения в соответствие институциональной среды формирования доходов бюджета в соответствии с рекомендациями государственных и международных финансово-экономических институтов;
- совершенствование нормативно-правовой базы формирования доходов;
- изучение зарубежного опыта путём сопоставления параметров доходов бюджета с

другими странами, выявления мировых тенденций, апробации прогрессивных методик и механизмов формирования, а также техник администрирования;

– повышение эффективности системы формирования доходов бюджета путём усиления государственного контроля в процессе соблюдения целевого направления отдельных мобилизованных доходов и налоговых потерь на финансовое обеспечение выполнения конкретно определённых долгосрочных программ и мероприятий.

В основу организации перспективного прогнозирования и планирования доходов бюджета должен быть заложен и тщательно соблюден перечень следующих основополагающих принципов его осуществления:

- включения всех источников поступлений бюджета и учёта резервов;
- адекватности отражения теоретической моделью реальных процессов, точности, полноты включения и представления данных, качества, оптимальности сроков и своевременности выполнения, результативности и надёжности полученных результатов прогностической работы;
- реалистичности разработанного прогноза и плана доходов, достоверность, гласность целевых ориентиров, доступность к ознакомлению общественностью;
- научной обоснованности разработки прогнозов и планов формирования доходов бюджета на средне- и долгосрочную перспективу;
- системного и комплексного подхода при оценке основных внутренних социально и финансово-экономических параметров развития страны и внешних факторов по возможности формирования доходов бюджета;
- целостности с подчинённостью системе высших государственных планов и прогнозов, а также территориальным и отраслевым программам развития;
- единства при применении единой методологии прогнозирования и планирования показателей доходов бюджетов всех уровней, единых методов осуществления расчётов и отображения полученных результатов;
- стремления к сбалансированности бюджета при формировании доходов;
- применения прогрессивной методологии, методов и методик, в частности использованием программно-технического компьютерного инструментария;
- релевантного информационного обеспечения прогнозов и планов;
- компетентного кадрового и организационно-технического обеспечения;
- разработки на законодательной основе в рамках действующего нормативно-правового поля, существующих закреплённых норм и нормативов;
- сбалансирования интересов институциональных единиц с позиций необходимости адекватного финансового обеспечения соблюдения и выполнения финансирования общегосударственных приоритетов;
- многовариантности (альтернативности) определения подходов от пессимистического через оптимально реалистичный к оптимистическому сценарию развития формирования доходов бюджета на перспективу;
- рентабельности, которая заключается в соответствии стоимости выполнения поисково-аналитической и расчётной работы практической пользе;
- эффективности, что предусматривает получение максимума значимых исходных данных на основе применения минимума входных показателей.

Обозначенные функции, задачи и принципы реализуются через методологию, которая в свою очередь опирается на комплекс методик. В Украине первой стала Методика

прогнозирования налога на добавленную стоимость, разработанная Министерством финансов совместно с Государственной налоговой администрацией, Министерством экономики и Государственной таможенной службой от 31 августа 2004 г. № 545/315/502/637.

На данное время разработано 11 методик, утверждённых приказом Министерства финансов Украины от 24 декабря 2010 г. № 1646 «О методиках прогнозирования показателей поступлений в бюджет», а также 22 ноября 2011 г. № 1480 утверждена методика прогнозирования поступлений ввозной и вывозной пошлины. Вышеуказанные методики использовались с целью их тестирования при прогнозировании доходной части Государственного бюджета в 2011-2013 гг. и индикативных показателей на следующие за плановым два бюджетных периода (2013-2015 гг.). Учитывая важность вопроса по повышению качества прогнозирования доходов бюджетов всех уровней, продолжается работа по совершенствованию разработанных методик.

Перспективное планирование и прогнозирование доходов бюджета осуществляется в условиях интенсификации информационных потоков, что выдвигает высокие требования к аналитическим способностям и компетенции кадрового потенциала. Вклад компьютерной техники в процесс бюджетного планирования сложно переоценить.

Расширение практик агрессивного налогового планирования со стороны предпринимательской среды выдвигает требование к повышению прозрачности и точности раскрытия им информации во избежание эрозии налоговых баз. Работы ОЭСР [1] в этой области сосредоточены на оказании помощи правительствам, дабы более оперативно реагировать на налоговые риски, идентифицировать тенденции и закономерности, которые уже выявили и испытали некоторые налоговые администрации, а также для обмена опытом.

В рамках Программы экономических реформ Президента Украины на 2011-2014 гг. «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство» предусмотрен большой акцент на внедрение среднесрочного бюджетного планирования, что следует считать прогрессивным шагом. Бюджетный кодекс образца с 2001 г. в июле 2010 г. был обновлён [2], что существенно упростило и модернизировало бюджетный процесс. Статьёй 21 регламентировано составление прогноза бюджета на следующие за плановым два бюджетных периода. Показатели, которые согласно Бюджетного кодекса Украины включает прогноз, представлены на рис. 1.

Как следует из приведённого на рис. 1., показатели не содержат цен на энергоносители, однако весомо от них зависимы. На стратегическую перспективу МВФ выдвигается требование к постепенному переходу на плавающий валютный курс. Требуется усиление координации участников бюджетного процесса в вопросе среднесрочного планирования. Успешность внедрения среднесрочного планирования на местном уровне зависит от дальнейшего развития программно-целевого метода. Открытым остаётся вопрос меры жёсткости среднесрочного бюджетного плана. Весомым фактором является удержания баланса стратегической стабильности законодательства и тактической гибкости политики сферы налогообложения после введения с 1 января 2011 г. Налогового кодекса Украины. По состоянию на 1 января 2014 г. в документ было внесено более 50 пакетов изменений и поправок.

Важность среднесрочного бюджетирования обуславливает также тот факт, то в течении 1995-2013 гг. в Украине средствами сводного (консолидированного бюджета) бюджета финансируется 7,4-15,9% капитальных инвестиций, в т. ч. государственного

бюджета – порядка 4,3-11,2% и местных бюджетов – 3,1-4,7% соответственно.

Процесс среднесрочного планирования и прогнозирования доходов бюджета в Украине методологически пребывает на стадии становления. Практикуются излишне оптимистические оценки формирования доходной части бюджета. Предлагаем существующие методики дополнить анализом на основе VAR та VECM моделирования импульсных откликов доходов бюджета на шоки динамики ключевых факторов. Более активно следует использовать экспертные оценки на основе SNW-, PEST-, SWOT- анализа отечественных экономик. Указанные направления призваны усилить качество планирования, достоверность и реалистичность бюджетных показателей на перспективу.

Считаем возможным и целесообразным предложить авторский обобщённый универсальный сценарный подход к планированию и прогнозированию доходов бюджета, который базируется на ретроспективном анализе. На рис. 2. рассчитаны и представлены интервальные значения для украинской экономики.

Вместе с этим, перманентный пересмотр прогнозов мировой динамики международными финансово-экономическими институциями существенно усложняет процесс, порой подрывает доверие и вызывает скепсис к прогнозированию как такому. С усилением цикличности экономики учёные, эксперты и футуристы всё больше внимания уделяют проблеме достоверности планирования. В классическом труде Н.Н. Талей раскрывает существование т.н. «чёрных лебедей» [3]. Долгосрочное планирование носит высокую степень стохастичности, особенно в условиях открытой экономики.

Немецкий учёный Ш. Бланкарт обозначает: «Те большие надежды, которые связываются со среднесрочным финансовым планированием, едва ли выполнимы... В целом финансовое планирование остаётся ориентированным на расходную часть бюджета. Оно не имеет обязательного характера, и это принципиально, поскольку каждое новое правительство не должно быть связано с решениями своих предшественников. Наоборот, оно должно иметь возможность определить новые приоритеты» [4, с. 457-459].

Заслугой теории общественного выбора является постановка вопроса о провалах государства (правительства). Провалы (фиаско) государства – это случаи, когда государство не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов. К таким провалам Дж. Бьюкенен относит ограниченность необходимой для принятия решений информации. Подобно тому, как на рынке возможно существование асимметричной информации, так и правительственные решения принимаются часто при отсутствии надёжной статистики, учёт которой позволил бы принять более правильное решение. Более того, наличие мощных групп с особыми интересами, активного лобби, мощного бюрократического аппарата приводят к значительному искажению даже имеющейся информации [5, с. 475-476].

Ключевой вопрос перспективного прогнозирования и планирования в Украине составляет выбор финансово-экономической доктрины в дилемме между либеральной налоговой система или же задекларированной целью развития социально-ориентированной рыночной экономики, обустройство которой требует значительного объёма аккумуляции доходов бюджета для производства общественных благ.

Считаем необходимым разработку и закрепление бюджетной доктрины в документе стратегического характера, в котором в том числе были бы очерчены приоритетные направления и цели формирования доходов бюджета с позиций развития системы финансово-экономического регулирования. Указанное выше призвано способство-

вать укреплению основ и дальнейшему становлению перспективного бюджетирования в Украине.

Бюджетное прогнозирование и планирование является залогом обеспечения устойчивости финансово-экономической системы государства. Среднесрочное бюджетное планирование позволяет сформировать ожидания и приоритеты деятельности институциональными секторами, что способствует развитию внутреннего рынка для выхода экономики на траекторию устойчивого развития. Разработанные показатели закладываются в основу финансово-экономического регулирования с целью повышения инвестиционной привлекательности страны, укрепления конкурентоспособности и роста благосостояния граждан, что способствует стабильному формированию доходов бюджета на долгосрочную перспективу.

### Литература

1. Aggressive tax planning / Centre for Tax Policy and Administration. URL <http://www.oecd.org/ctp/aggressivetaxplanning/>
2. Бюджетний кодекс України: закон України от 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Талёб Н.Н. Чёрный лебедь: под знаком непредсказуемости. URL <http://spkurdyumov.narod.ru/talebbbbb.htm>
4. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. Київ: Либідь, 2000.
5. Бьюкенен М. Дж. Избранные труды. Москва: Таурис Альфа, 1997.

### Иллюстрации

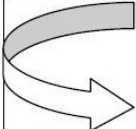


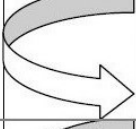
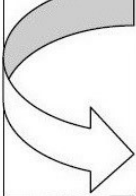
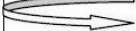
<b>Показатели</b>	
	1) основных макропоказателей экономического и социального развития Украины (с указанием показателей номинального и реального объёма ВВП, индексов потребительских цен и цен производителей, официального обменного курса гривны в среднем за год и на конец года, прибыли предприятий, фонда оплаты труда, уровня безработицы, экспорта и импорта товаров и услуг, а также других показателей, которые применяются при составлении проекта бюджета);
	2) сводного бюджета Украины по основным видам доходов, финансирования, расходов и кредитования;
	3) государственного бюджета по основным видам доходов, финансирования, расходов и кредитования;
	3-1) государственного долга и гарантированного государством долга, которые определяются с учётом стратегии управления государственным долгом. Такая стратегия утверждается Кабинетом Министров Украины и включает определение приоритетных целей и задач управления государственным долгом на среднесрочную или долгосрочную перспективу и средств их реализации;
	4) по бюджетным программам, которые обеспечивают в течение нескольких лет выполнение инвестиционных программ (проектов), в том числе осуществляемых с привлечением государством кредитов (займов) от иностранных государств, банков и международных финансовых организаций. Такие бюджетные программы при условии одобрения в установленном законодательством порядке соответствующих инвестиционных программ (проектов) включаются в прогноза Государственного бюджета Украины на следующие за плановым два бюджетных периода в течение всего срока их реализации с учётом требований Бюджетного Кодекса;
	5) взаимоотношений государственного бюджета с местными бюджетами.

Рис. 1: Индикативные прогнозные показатели, которые включает Прогноз Государственного бюджета Украины на следующие за плановым два бюджетные периоды (п.1 ст. 21), [2]

Темп роста, %	Сценарий 1 пессимистичный критичный			Сценарий 2 оптимальный сбалансированный			Сценарий 3 оптимистичный		
	Реальный ВВП	0,1-2,0			2,0-5,0			5,0-10,0	
Индекс цен	< 0,5	0,5-2,0	> 3,0	< 8,0	8,0-12,0	> 12,0	< 10,0	10,0-15,0	> 15,0
Доходы бюджета	3,0-5,0	5,0-10,0	10,0-12,0	10,0-12,0	12,0-15,0	15,0-18,0	15,0-18,0	18,0-20,0	20,0-25,0

Рис. 2: Алгоритм перспективного планирования и прогнозирования доходов бюджета (на примере Украины)