

Annual and Long Term Public Finances  
in Central and Eastern European Countries

Годовое и многолетнее планирование  
в публичных финансах стран Центральной  
и Восточной Европы

*Edited by:*

*Eugeniusz Ruśkowski  
Janusz Stankiewicz  
Marcin Tyniewicki  
Urszula Zawadzka-Pąk*

*Редакторы:*

*Евгений Руськовски  
Януш Станкевич  
Марцин Тыневицки  
Уршуля Завадзка-Понк*



**Temida 2**

Бiałystok 2013  
Белосток 2013

The publication of the monograph was financed by the National Science Centre (Narodowe Centrum Nauki) in sein of the reaserch project entitled "Annual and long term planning in public finances" (No. DEC-2011/01/B/HS5/03357).

Издание монографии было профинансировано Национальным центром науки (Narodowe Centrum Nauki) в рамках исследованного проекта „Годовое и многолетнее планирование в публичных финансах” (№ DEC-2011/01/B/HS5/03357).

Authors are responsible for the content and the correctness of their papers.

За правильность языка и основное содержание статьи отвечают индивидуальные авторы.

© Copyright by Temida 2  
Białystok 2013

**Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2:** Cezary Kosikowski

**Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:**

**Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2:** Emil W. Pływaczewski

**Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku:** Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Świączkowska, Jaroslav Volkonovski, Mieczysława Zdanowicz

**Członkowie z Polski:** Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

**Członkowie zagraniczni:** Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodzie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), Jose Luis Iriarte Angél (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978-83-62813-33-9

Recenzent: *Petr Mrkývka*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Bauhaus*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk, Ewa Lotko*

Korekta: *Redaktorzy tomu*

Wydawca: *Temida 2*

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

# Contents\*

Introduction .....	19
--------------------	----

## Chapter I

### Propositions of Basis Notions and Directions of Research in the Area of Multiyear Planning in Public Finances

<b>Ruśkowski Eugeniusz, Stankiewicz Janusz, Tyniewicki Marcin, Zawadzka- Pał Urszula</b> Comparison Between Long-Termism in Reform of Public Finance in Poland and Other Central and Eastern European Countries .....	27
--	----

## Chapter II

### Short and Long-Term Legal and Budget Policy Instruments of Central and Eastern European Countries

<b>Abramchik Lilia</b> Legal Basis of the Annual and Long-Term Budget in Public Finances of Republic of Belarus (Правовые основы составления годового и долгосрочного бюджета в публичных финансах Республики Беларусь) .....	49
<b>Babčák Vladimír</b> The Constitutional Fiscal Responsibility in the Slovak Budgetary Law .....	61
<b>Bende-Szabó Gábor</b> The Role and the Recent Trends of Fiscal Rules in Hungary .....	75
<b>Bujňáková Mária</b> Current Questions of Budgeting within the Conditions of the Slovak Republic .....	85
<b>Czaja-Hliniak Irena</b> Multiannual Financial Planning in Local Self-Government Units .....	95

---

\* In the case of Russian paper, the original title is indicated in brackets (В скобках подлинное название, если статья на русском языке).

<b>Dementyev Igor</b> Budget Planning of Tax Payments (Планирование налоговых поступлений в бюджеты) .....	105
<b>Duda Michalina</b> Annuality and Long-Term Planning in the Financial Management of State budgetary units. Selected Problems .....	115
<b>Glazunova Irina</b> Departmental Purpose-Oriented Programs at Municipal Level as a Form of Program and Purpose-Oriented Budgetary Planning (Ведомственные целевые программы на муниципальном уровне как форма программно-целевого бюджетного планирования) .....	125
<b>Glumińska-Pawlic Jadwiga, Janik Ewa</b> Lack of the Budgetary Income Sources Stabilization and Long-Term Financial Planning in the Commune .....	133
<b>Halvan Peter, Janeček Jan</b> Incomes of Territorial Self-Government Unit Budget and Proper Property Management .....	141
<b>Пнытський Олег</b> Problems of Application of the Principle Long-Term in the Budget Process of Ukraine: Analysis of Legal Regulation (Проблемы применения принципа многолетности в бюджетном процессе Украины: анализ законодательного регулирования) .....	151
<b>Janovec Michal, Kranecova Jana</b> Public Budgets and Education Financing .....	159
<b>Kecső Gábor</b> Public Debt Brake Rules in Hungary in the Context of Multi-Year Planning .....	167
<b>Kostukov Alexander</b> Budgetary Planning in Russian Federation (Бюджетное планирование в Российской Федерации) .....	175
<b>Koziel Michal</b> Impact of Changes in Public Budgets on Financing of the Minorities in Europe .....	187
<b>Krasyukov Andrey</b> Relationship of the Budget and Tax Law (Взаимосвязь бюджетного и налогового права) .....	195
<b>Krokhina Julia</b> Financial Audit National Security Strategy of the Russian Federation until 2020 (Бюджетный аудит реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года) .....	203
<b>Kucia-Guściora Beata</b> The Role of the Minister of Finance in the Process of Budgetary Planning. Selected Issues .....	215
<b>Lagutin Igor</b> Budgetary Control and Management of State (Experience of the Russian Federation) (Бюджетный контроль и управление государством (опыт Российской Федерации)) .....	225
<b>Lotko Ewa</b> Strategy of Public Sector Debt Management as An Instrument of Long-Term Public Debt Planning .....	233

<b>Lunina Natalia</b> Targeted Programs and their Role in the Financing of Measures for Rational Use and Protection of Land Resources (Целевые программы и их роль в финансировании мероприятий по рациональному использованию и охране земельных ресурсов) .....	243
<b>Małecki Jerzy</b> Budget Period in the Approach of Poznań School of Public Finance .....	253
<b>Marková Hana</b> Applying of Budgetary Principles and Fiscal Responsibility .....	261
<b>Muzyka-Stefanchuk Oksana</b> Modern Budget Planning in Ukraine: Financial and Legal Aspects (Современное бюджетное планирование в Украине: финансово-правовой аспект) .....	267
<b>Nizioł Krystyna</b> The Problem of Public Debt in the Context of Multiannual Financial Planning .....	275
<b>Ofiarska Małgorzata, Ofiarski Zbigniew</b> Long-Term Financial Forecast for the District – Selected Procedural Issues .....	283
<b>Paul Aleksey</b> Long-Term Budgeting in the Russian Federation: Results and Tendencies (Долгосрочное бюджетное планирование в Российской Федерации: результаты и тенденции) .....	295
<b>Shupitskaya Aksana</b> Parliament’s Role in Budget Process in Republic of Belarus (Роль Парламента в бюджетном процессе Республики Беларусь) .....	303
<b>Smuk Peter</b> The Fiscal Council in the Hungarian Constitutional System .....	311
<b>Sowiński Ryszard</b> Strategies of Local Government Units in Poland under Polish Law .....	317
<b>Sudavičius Bronius</b> Role of the Budget Appropriation Managers in Budget Planning in the Republic of Lithuania (Роль распорядителей бюджетных ассигнований в бюджетном планировании в Литовской Республике) .....	325
<b>Woltanowski Piotr, Kosińska Róża</b> Changes of the Executed Budget and the Principles of the Budget Annuality .....	333
<b>Vorobyeva Natalia</b> Medium-Term Budgeting in the Subjects of Russian Federation (Среднесрочное бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации) .....	345
<b>Zawadzka-Pak Urszula</b> Do French Solutions Can Be Useful for Improvement of Polish Conception of Performance Budget? .....	355

## Chapter III

### Short and Long-Term Legal and Policy Instruments in the Tax, Banking, Monetary and Financial Market Policies of Central and Eastern European Countries

<b>Biriukov Pavel</b> Changes in the Regulation of VAT in the European Union .....	365
<b>Boháč Radim</b> Possible Changes of Legal Regulation of Budget Determination of Taxes, Fees and Other Similar Financial Considerations in the Czech Republic .....	371
<b>Chernikova Elena</b> The Future of Banking Law Regulating Banking Supervision (Перспективы развития банковского законодательства регулирующего банковский надзор) .....	381
<b>Gajewski Dominik</b> Is a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) an Alternative to Polish Holding Companies? .....	387
<b>Juchniewicz Edward, Stwoł Małgorzata</b> Definition and Legal Nature of Time Limits in the Light of Polish Tax Law .....	395
<b>Karfíková Marie, Karfík Zdeněk</b> Taxes - Public Budget Revenues (Налоги – доходы публичного бюджета) .....	401
<b>Klimek Paweł</b> Annuality Aspects in Polish Tax Law Against the Background of Specific British Legal Solutions .....	411
<b>Koniuszewska Ewa, Święch Katarzyna</b> Tax Resolutions and their Annual Character .....	419
<b>Kosińska Róża, Woltanowski Piotr</b> Annuality in VAT (Ежегодность в НДС) .....	427
<b>Lemonnier Mariola</b> Short-Term Financial Instruments in Public Debt (Case of France and Poland) .....	435
<b>Morawski Wojciech, Brzezicki Tomasz</b> Annuality of the Budget's Economy of a Local Government Unit in Relation to the Long Dispute over the Collection of Taxes and Local Fees .....	445
<b>Mostovyy Andriy</b> Specific Features of Ukrainian Tax Policy in the Context of the Medium-Term Budget Planning (Особенности украинской налоговой политики в контексте среднесрочного бюджетного планирования) .....	455
<b>Pachecka Jakub, Gostomski Artur</b> Interpretations of Tax Law in Individual Cases as a Tool for Stabilizing Tax Settlements .....	465
<b>Radvan Michal</b> Annual and Long-Term Budgeting through Local Taxes in the Czech Republic .....	473

<b>Skuza Sebastian</b> Polish and European Union Proposals Regarding the Banking Sector Resolution .....	483
<b>Soloveva Natalia</b> Correlation of Annual and Long-Term Budgeting with Tax Policy and Tax System of the Russian Federation .....	493
<b>Stolarski Przemysław</b> The Non-fiscal Function of Tax Reliefs in the Context of Long-Term Planning (Нефискальная функция налоговых льгот в контексте многолетнего планирования) .....	501
<b>Zalcewicz Anna</b> Multi-Year Planning in Public Finances and the Financing of the Payment Services Market Supervision in Poland .....	513

## Chapter IV

### Varia

<b>Benja Valerj</b> The Concept of Tax Enforcement and its Features (Понятие налогового принуждения и его особенности) .....	525
<b>Bobkova Lilia</b> The Theoretical Aspects of the Legal and Fiscal Responsibility in the Budgetary Code of the Russian Federation (Теоретические аспекты развития бюджетно-правовой ответственности по Бюджетному кодексу Российской Федерации) .....	533
<b>Chalupecká Kristýna, Czudek Damian</b> Dichotomy in Conception of Public and Private Finance in Financial Law in the Czech Republic .....	537
<b>Dybiec Kamil</b> Financing of Environmental Protection by Polish and Lithuanian Local Governments .....	543
<b>Evdokimov Andrey</b> Budgeting of the 3 <sup>rd</sup> Redistribution of Public Finance: Pro et Contra (Планирование третьего перераспределения публичных финансов: pro et contra) .....	551
<b>Gorgol Andrzej</b> Correlation of Annuality and Multiannuality Factors in the Financial Management of a State Earmarked Fund - an Outline of the Research Problem .....	559
<b>Gorosh Julia, Chernikov Vladislav, Ponomarev Alexander</b> The Statutory Incentives in the Tax of the Russian Federation (Правовые стимулы в налоговом праве Российской Федерации) .....	569
<b>Grzeńkiewicz Władysław</b> Influence of Fiscal Criteria on Financial Planning in Public Finance Entities (Влияние фискальных критериев на финансовое планирование в единицах сектора публичных финансов) .....	577

<b>Ivanova Valentina</b> The Procedure of Drafting of the Tax Act (Методика формирования проекта закона о налоге) .....	589
<b>Kotsiuruba Olga</b> Public Funding of Political Parties: Prospects for Ukraine Based on Polish Experience (Публичное финансирование политических партий: перспектива для Украины на опыте Польши) .....	601
<b>Mosionek-Schweda Magdalena</b> Multiannual Financial Framework as the European Union’s Budgetary Discipline Tool .....	613
<b>Pastushkova Liubov</b> Cash Acquisition Program in the Budget of the Russian Federation, Justified Fear of Tax Crimes .....	621
<b>Pieprzyk Paulina</b> Financial Planning in Health Care System .....	627
<b>Postuła Marta</b> Medium-Term Planning as a Tool to Boost Budgetary Frameworks in the EU State Members .....	635
<b>Rogatneva Maria</b> Preclusive Tax-Procedural Limits in the Tax Code of the Russian Federation and Consequences their Failure (Пресекательные налогово-процессуальные сроки в Налоговом кодексе Российской Федерации и последствия их несоблюдения) .....	645
<b>Semchyk Olga</b> Legal Terms and Estimating Categories in Ukrainian Budget Code: Peculiarities of Regulation (Правовые понятия и ключевые категории Бюджетного кодекса Украины: особенности правового регулирования) .....	653
<b>Strejčková Dagmar</b> Current Issues of Financial Management of Professional Chambers in the Czech Republic .....	661
<b>Zhmurko Olha</b> Legal Bases of Health Care Financing in Ukraine and Other Countries .....	669
<b>Zirenschapov Czingiz, Merzliakov Maksim</b> Budgetary Subsidies in the Budget Expenditures (on the Example of Municipal Housing Economy) (Бюджетные субсидии в системе бюджетных расходов (на примере жилищно-коммунального хозяйства)) .....	679
<b>Bibliography</b> .....	689

# Содержание\*

Введение .....	21
----------------	----

## Раздел I

Предложения основных понятий и направлений исследований  
в области многолетнего планирования в публичных финансах

<b>Руськовски Евгений, Станкевич Януш, Тыневицки Марцин, Завадзка-Понк Уршуля</b> Многолетнее планирование в польских реформах публичных финансов на фоне других стран Центральной и Восточной Европы .....	37
---	----

## Раздел II

Инструменты годового и многолетнего планирования в праве  
и бюджетной политике стран Центральной и Восточной Европы

<b>Абрамчик Лилия</b> Правовые основы составления годового и долгосрочного бюджета в публичных финансах Республики Беларусь .....	49
<b>Бабчак Владимир</b> Конституционная фискальная ответственность в словацком бюджетном праве (The Constitutional Fiscal Responsibility in the Slovak Budgetary Law) .....	61
<b>Буйнакова Мария</b> Актуальные вопросы бюджетирования в условиях Словацкой Республики (Current Questions of Budgeting within the Conditions of the Slovak Republic) .....	85

---

\* In the case of English paper, the original title is indicated in brackets (В скобках подлинное название, если статья на английском языке).

<b>Бэндэ-Шабо Габор</b> Роль и современные тенденции, касающиеся фискальных правил в Венгрии (The Role and the Recent Trends of Fiscal Rules in Hungary) .....	75
<b>Вольтановски Пётр, Косиньска Ружа</b> Изменения в госбюджете во время его исполнения и принцип ежегодности бюджета (Changes of the Executed Budget and the Principles of the Budget Annuality) .....	333
<b>Воробьёва Наталья</b> Среднесрочное бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации .....	345
<b>Глазунова Ирина</b> Ведомственные целевые программы на муниципальном уровне как форма программно-целевого бюджетного планирования .....	125
<b>Глюминьска-Павлиц Ядвига, Яник Эва</b> Отсутствие стабилизации источников бюджетного дохода и многолетнее финансовое планирование в гмине (Lack of the Budgetary Income Sources Stabilization and Long-Term Financial Planning in the Commune) .....	133
<b>Дементьев Игорь</b> Планирование налоговых поступлений в бюджеты .....	105
<b>Дуда Михалина</b> Ежегодность и долгосрочность в финансовой экономике государственных бюджетных учреждений. Отдельные проблемы бюджетной политики государства (Annuality and Long-Term Planning in the Financial Management of State budgetary units. Selected Problems) .....	115
<b>Завадзка-Понк Уршуля</b> Могут ли французские решения быть пригодными для улучшения польской концепции задачного бюджета? (Do French Solutions Can Be Useful for Improvement of Polish Conception of Performance Budget?) .....	355
<b>Ильницкий Олег</b> Проблемы применения принципа многолетности в бюджетном процессе Украины: анализ законодательного регулирования .....	151
<b>Козель Михаль</b> Влияние изменений в бюджете на финансирование меньшинств в Европе (Impact of Changes in Public Budgets on Financing of the Minorities in Europe) .....	187
<b>Костюков Александр</b> Бюджетное планирование в Российской Федерации .....	175
<b>Красюков Андрей</b> Взаимосвязь бюджетного и налогового права .....	195
<b>Крохина Юлия</b> Бюджетный аудит реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года .....	203
<b>Куця-Гусьциора Бэата</b> Роль министра финансов в процессе бюджетного планирования. Избранные вопросы (The Role of the Minister of Finance in the Process of Budgetary Planning. Selected Issues) .....	215

<b>Кэцсо Габор</b> Правила предел долга сектора государственного управления в контексте многолетнего планирования в Венгрии (Public Debt Brake Rules in Hungary in the Context of Multi-Year Planning) .....	167
<b>Лагутин Игорь</b> Бюджетный контроль и управление государством (опыт Российской Федерации) .....	225
<b>Лотко Эва</b> Стратегия управления задолженностью сектора государственных финансов как орудие многолетнего планирования государственного долга (Strategy of Public Sector Debt Management as An Instrument of Long-Term Public Debt Planning) .....	233
<b>Лунина Наталья</b> Целевые программы и их роль в финансировании мероприятий по рациональному использованию и охране земельных ресурсов ..	243
<b>Малэцки Ежи</b> Бюджетный период Высшей школы публичных финансов в Познани (Budget Period in the Approach of Poznań School of Public Finance) .....	253
<b>Маркова Хана</b> Применение бюджетных принципов и фискальная ответственность (Applying of Budgetary Principles and Fiscal Responsibility) .....	261
<b>Музыка-Стефанчук Оксана</b> Современное бюджетное планирование в Украине: финансово-правовой аспект .....	267
<b>Нишиол Кристина</b> Проблема публичного долга в контексте многолетнего финансового планирования (The Problem of Public Debt in the Context of Multiannual Financial Planning) .....	275
<b>Офярска Малгожата, Офярски Збигнев</b> Долгосрочный финансовый прогноз гмины - отдельные процедурные вопросы (Long-Term Financial Forecast for the District – Selected Procedural Issues) .....	283
<b>Пауль Алексей</b> Долгосрочное бюджетное планирование в Российской Федерации: результаты и тенденции .....	295
<b>Смук Пэтэр</b> Финансовый Совет в венгерском конституционном правопорядке (The Fiscal Council in the Hungarian Constitutional System) .....	311
<b>Совиньски Рышард</b> Стратегии местного самоуправления в Польше в соответствии с польском законодательством (Strategies of Local Government Units in Poland under Polish Law) .....	317
<b>Судавичюс Бронюс</b> Роль распорядителей бюджетных ассигнований в бюджетном планировании в Литовской Республике .....	325
<b>Хальван Пэтэр, Янэчэк Ян</b> Доходы единиц местного самоуправления и надлежащее управление имуществом (Incomes of Territorial Self-Government Unit Budget and Proper Property Management) .....	141

<b>Чая-Хлиняк Ирена</b> Долгосрочное финансовое планирование в единицах территориального самоуправления (Multiannual Financial Planning in Local Self-Government Units) .....	95
<b>Шушицкая Оксана</b> Роль Парламента в бюджетном процессе Республики Беларусь ...	303
<b>Яновэц Михаль, Кранецова Яна</b> Государственный бюджет и финансирование образования (Public Budgets and Education Financing) .....	159

### Раздел III

Инструменты годового и многолетнего планирования в налоговой, банковской и валютной политике, а также в политике финансового рынка стран Центральной и Восточной Европы

<b>Бирюков Павел</b> Изменения в евросоюзных урегулированиях касающихся НДС (Changes in the Regulation of VAT in the European Union) .....	365
<b>Бохач Радим</b> Возможные изменения правового регулирования бюджетного определения налогов, сборов и других финансовых платежей подобного характера в Чешской Республике (Possible Changes of Legal Regulation of Budget Determination of Taxes, Fees and Other Similar Financial Considerations in the Czech Republic) .....	371
<b>Гаевски Доминик</b> Общая консолидированная база налогообложения юридических лиц является альтернативой для польских холдинговых компаний? (Is a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) an Alternative to Polish Holding Companies?) .....	387
<b>Зальцевич Анна</b> Многолетнее планирование в публичных финансах и финансирование надзора за рынком платёжных услуг в Польше (Multi-Year Planning in Public Finances and the Financing of the Payment Services Market Supervision in Poland) .....	513
<b>Карфигова Мария, Карфик Зденек</b> Налоги – доходы публичного бюджета .....	401
<b>Климэк Павел</b> Аспект годового финансирования в польском налоговом законодательстве на фоне специфических британских законодательных решений (Annuality Aspects in Polish Tax Law Against the Background of Specific British Legal Solutions) .....	411
<b>Конюшевска Эва, Сьвенх Катажина</b> Налоговые резолюции и их ежегодный характер (Tax Resolutions and their Annual Character) .....	419
<b>Косиньска Ружа, Вольтановски Пётр</b> Ежегодность в НДС .....	427

<b>Лемонер Мариоля</b> Краткосрочные финансовые инструменты и публичный долг (на примере Франции и Польши) (Short-Term Financial Instruments in Public Debt (Case of France and Poland)) .....	435
<b>Моравски Войцех, Бжезицки Томаш</b> Ежегодность бюджетного управления единиц территориального управления по отношению к спору на тему взимания налогов и местных сборов (Annuality of the Budget's Economy of a Local Government Unit in Relation to the Long Dispute over the Collection of Taxes and Local Fees) .....	445
<b>Мостовый Андрей</b> Особенности украинской налоговой политики в контексте среднесрочного бюджетного планирования .....	455
<b>Пахэцка Якуб, Гостомски Артур</b> Интерпретации налогового законодательства в индивидуальных случаях в качестве инструмента стабилизации налоговых расчётов (Interpretations of Tax Law in Individual Cases as a Tool for Stabilizing Tax Settlements) .....	465
<b>Радван Михаль</b> Годовой и долгосрочный бюджет по местным налогам в Чешской Республике (Annual and Long-Term Budgeting through Local Taxes in the Czech Republic) .....	473
<b>Скуза Себастьян</b> Польские и евросоюзные предложения касающиеся отдельности банковского сектора (Polish and European Union Proposals Regarding the Banking Sector Resolution) .....	483
<b>Соловьёва Наталья</b> Корреляция годового и долгосрочного бюджета с налоговой политикой и налоговой системой Российской Федерации (Correlation of Annual and Long-Term Budgeting with Tax Policy and Tax System of the Russian Federation) .....	493
<b>Столярски Пжемыслав</b> Нефискальная функция налоговых льгот в контексте многолетнего планирования .....	501
<b>Черникова Елена</b> Перспективы развития банковского законодательства регулирующего банковский надзор .....	381
<b>Юхневич Эдвард, Ствол Малгожата</b> Понятие и юридический характер сроков в свете польского налогового законодательства (Definition and Legal Nature of Time Limits in the Light of Polish Tax Law) .....	395

## Раздел IV

### Разное

<b>Беня Валерий</b> Понятие налогового принуждения и его особенности .....	525
<b>Бобкова Лилия</b> Теоретические аспекты развития бюджетно-правовой ответственности по Бюджетному кодексу Российской Федерации .....	533
<b>Гжеськевич Владислав</b> Влияние фискальных критериев на финансовое планирование в единицах сектора публичных финансов .....	577
<b>Горголь Анджей</b> Корреляция коэффициентов ежегодности и долгосрочности в финансовом управлении государственного целевого фонда – представление проблемы исследования (Correlation of Annuality and Multiannuality Factors in the Financial Management of a State Earmarked Fund - an Outline of the Research Problem) .....	559
<b>Горош Юлия, Черников Владислав, Пономарев Александр</b> Правовые стимулы в налоговом праве Российской Федерации .....	569
<b>Дыбец Камиль</b> Финансирование охраны окружающей среды польскими и литовскими единицами территориального самоуправления (Financing of Environmental Protection by Polish and Lithuanian Local Governments) .....	543
<b>Евдокимов Андрей</b> Планирование третьего перераспределения публичных финансов: pro et contra .....	551
<b>Жмурко Ольга</b> Правовые основы финансирования системы здравоохранения в Украине и других странах (Legal Bases of Health Care Financing in Ukraine and Other Countries) .....	669
<b>Иванова Валентина</b> Методика формирования проекта закона о налоге .....	589
<b>Коцюрuba Ольга</b> Публичное финансирование политических партий: перспектива для Украины на опыте Польши .....	601
<b>Мосионэк-Схвэда Магдалена</b> Долгосрочная финансовая перспектива на 2014-2020 годы как орудие бюджетной дисциплины Европейского Союза (Multiannual Financial Framework as the European Union's Budgetary Discipline Tool) .....	613
<b>Пастушкова Любовь</b> Планирование поступлений в бюджет Российской Федерации денежных средств, взысканных по выявленным налоговым преступлениям (Cash Acquisition Program in the Budget of the Russian Federation, Justified Fear of Tax Crimes) .....	621

<b>Пепжик Паулина</b> Финансовое планирование в системе здравоохранения (Financial Planning in Health Care System) .....	627
<b>Постула Марта</b> Среднесрочное планирование как инструмент расширения бюджетных структур государств-членов ЕС (Medium- Term Planning as a Tool to Boost Budgetary Frameworks in the EU State Members) .....	635
<b>Рогатнева Мария</b> Пресекательные налогово-процессуальные сроки в Налоговом кодексе Российской Федерации и последствия их несоблюдения .....	645
<b>Семчик Ольга</b> Правовые понятия и ключевые категории Бюджетного кодекса Украины: особенности правового регулирования .....	653
<b>Стрейчкова Дагмара</b> Актуальные вопросы финансового управления профессиональными палатами в Чешской Республике (Current Issues of Financial Management of Professional Chambers in the Czech Republic) .....	661
<b>Халюпэцка Кристина, Чудэк Дамьян</b> Дихотомия в концепции публичных и частных финансов в сфере финансового права в Чешской Республике (Dichotomy in Conception of Public and Private Finance in Financial Law in the Czech Republic) .....	537
<b>Цыренжапов Чингис, Мерзляков Максим</b> Бюджетные субсидии в системе бюджетных расходов (на примере жилищно-коммунального хозяйства) .....	679
<b>Библиография</b> .....	689

# Многолетнее планирование в польских реформах публичных финансов на фоне других стран Центральной и Восточной Европы

*Евгений Руськовски,<sup>1</sup> Януш Станкевич,<sup>2</sup>  
Марцин Тыневицки,<sup>3</sup> Уршуля Завадзка-Понк<sup>4</sup>*

## 1. Роль реферата в настоящей конференции и исследовательском проекте

Начинающаяся конференция является важным исследовательским заданием в научном проекте на тему *Годовое и многолетнее планирование в публичных финансах*, финансируемым Национальным научным центром. Его предметом является исследование проблем годового и многолетнего планирования в свете доктрины, главным образом, европейской, а также правовых принципов и практики их применения в избранных странах Европы. Были выбраны в этой области следующие страны: Беларусь, Чешская Республика, Франция, Литва, Польша, Россия, Словакия, Украина, Великобритания (и возможно, Венгрия). Всё растущая роль Европейского Союза, а также его влияние на отдельные страны вызывает то, что будет он предметом отдельных исследований в рамках осуществляемого научного проекта. Исследовательская проблема подвергаемая анализу имеет динамический характер, поэтому важным является определение цезуры времени исследований. Кроме необходимых исторических элементов, они будут сосредоточиваться на 2011 г.

---

1 Университет в Белостоке (Польша).

2 Университет в Белостоке (Польша).

3 Университет в Белостоке (Польша).

4 Университет в Белостоке (Польша).

Исследуемая проблема не нова, так как она связана с появляющимся несколько десятилетий противоречием практики с научными установлениями и постулатами части доктрины. Один из соавторов белостокского центра науки финансов и финансового права, проф. Ежи Харасимович, почти сорок лет тому назад эту проблему определил следующим образом: «Уже много лет продолжаются дискуссии на тему необходимости удлинения бюджетного периода. Подчёркивается, между прочим, что годовой период слишком короткий, особенно для планирования и финансирования инвестиций, что в бюджетной системе нет эквивалента многолетних и перспективных экономических планов, что кроме годовых бюджетов надо составлять бюджеты на более длительный период. Однако надо обратить внимание на то, что на практике бывают только годовые бюджеты. Попытки удлинить бюджетный период до сих пор оказывались ненадёжными (между прочим 5-летние местные бюджеты в Чехословакии, 2-летние бюджеты громад в Польше и т.п.), следовательно, проблема бюджетного периода требует дальнейших теоретических исследований».<sup>5</sup> Несмотря на то, некоторые специалисты требовали развития принципа многолетнего планирования в публичных финансах, даже требовали замещения принципа годового планирования – принципом многолетнего.<sup>6</sup> С конца XX века, а также за последнее десятилетие, на практике многих стран, а также Евросоюза, всё шире применяется принцип многолетнего планирования в публичных финансах или дополняя принцип годового планирования, или рядом с этим принципом (т. е. укрепляя его), или стремясь заместить принцип годового планирования принципом многолетнего планирования. Настоящие исследования должны ответить на вопрос, каким широким является объём принципа многолетнего планирования в избранных европейских государствах, а также в самом Евросоюзе, это является тенденцией или только следованием кратковременной моде (значит это только явление или принцип?), а также каковы перспективы дальнейшего развития многолетнего планирования на фоне традиционного принципа годового планирования. Ответы на эти вопросы должны предоставить возможность построить модели (типы) государств, с точки зрения объёма применения принципа многолетнего планирования в публичных финансах.

Настоящий реферат, изображая определённые теоретические рассуждения, представляет также пример Польши как страны, которая в последнее время совершает существенные изменения в области расширения принципа многолетнего планирования в публичных финансах. Это предоставляет возможность зачислить Польшу к определённой модели (типу) стран. Надеемся, что начинающаяся научная конференция способствует попытке квалификации других стран Центральной и Восточной Европы к определённым моделям, а также даст ответы на многие, более подробные вопросы.

---

5 J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1977, с. 51.

6 В польской специальной литературе это была прежде всего N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, с. 340 и след.

## 2. Понятие годового и многолетнего планирования в публичных финансах

Понятие многолетнего планирования в публичных финансах всё шире употребляется в специальной литературе, но редко определяется. Стремясь дать определение, мы должны выйти из общеупотребляемого понятия годового планирования, точнее говоря, годового планирования в бюджете и публичных финансах. По П.М. Галдэмэт оно обозначает «...что находящиеся в законе о финансах полномочия на совершение расходов действительны только в течение одного года. После истечения срока в принципе невозможны какие-либо расходы, если новый закон о финансах не предоставляет нового полномочия».<sup>7</sup> Именно так или похожим образом воспринимаемый принцип годового планирования был сформулирован в доктрине.<sup>8</sup> Иногда употреблялись также другие названия.<sup>9</sup> Некоторые авторы не выделяли его и это было связано с зачислением этого принципа к существенным чертам (элементам определения) бюджета, но не было связано с его обходом.<sup>10</sup> Можем принять, следуя за некоторыми авторами (*a contrario*), что многолетнее планирование длиннее годового финансового планирования (бюджетного), с соответствующими последствиями вышепредставленного принципа годового планирования. Это обозначает более длительное, чем годовое полномочие на совершение бюджетных расходов. Это связано или с отходом от принципа годового планирования в годовом бюджете (непр., неистёкшие кредиты, т. е. отсрочка кредитов, английские программные разрешения и т.п.), или с многолетними бюджетами (вместо годовых бюджетов). В литературе на данную тему приводится несколько примеров успешного существования двухлетних бюджетов, указывая также на слабые стороны такого решения.<sup>11</sup> С двухлетними бюджетами имеем дело, напр., в некоторых штатах, а также в части местных единиц США, в некоторых государствах Средней Америки, в ООН и её агентствах (напр., ЮНЕСКО). В том же направлении идут рассуждения, предполагающие необходимость утверждения бюджета заданий на периоды более длительные, чем один год (т. е. на многолетние периоды). В вышеназванных случаях можем говорить о принципе многолетнего планирования как оппозиции или конкуренции принципа годового планирования. В таком понимании бюджет или другой финансовый план подобного характера может быть утверждён (и действовать) год (годовой) или более длительный период (многолетний). *Tertium non datur*.

Наряду с таким пониманием многолетнего планирования часто говорится о многолетнем планировании как составлении и использовании многолетних прогнозов, программ и финансовых планов, укрепляющих годовой бюджет, бескон-

7 P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, с. 229.

8 См. напр. список авторов в следующих работах: С. Kosikowski, Е. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, wyd. II, Białystok 1994, с. 84–85; Т. Lubińska, *Budżet państwa i budżet zadaniowy w kontekście zasad budżetowych*, в: В. Woźniak, М. Postuła, *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, Warszawa 2012, с. 19.

9 Напр. А. Komar в работе: *Finanse publiczne*, Warszawa 1994, с. 71, употребляет термин «принцип временной специализации».

10 J. Harasimowicz, *op. cit.*, с. 51.

11 См. P.M. Gaudemet *op. cit.*, с. 233; Т. Lubińska (ред.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, с. 70.

фликтных, поддерживающих его. Такой подход особенно сильно развился в последнее время в современном мире, в том числе также в Европе.

Резюмируя вышесказанное, можем констатировать, что многолетнее планирование в публичных финансах сложное, немножко гибридного характера. С одной стороны дело в нём в замещении годовых бюджетов соответствующими планами более длительного периода (в общем применение некоторых инструментов бюджетного планирования в более длительные периоды, чем годовые), с другой стороны – создание многолетних прогнозов, программ и финансовых планов, поддерживающих и укрепляющих годовой бюджет (принцип годового планирования).

Для более тщательных дальнейших выводов и исследований важным является определение существенного отношения принципа многолетнего планирования к предметному объёму публичных финансов и финансового права. В традиционном понимании принцип годового планирования воспринимался как бюджетный принцип, касающийся госбюджета. Отношение принципа многолетнего планирования к так понимаемому принципу годового планирования будем воспринимать как принцип многолетнего планирования в узком смысле (*sensu stricto*). В последнее время многие авторы воспринимают принцип годового планирования не как бюджетный принцип, но как принцип всех публичных финансов, точнее говоря, принцип касающийся сектора публичных финансов.<sup>12</sup> Похожее понимание принципа многолетнего планирования применяется в проводимых исследованиях. Возможен также ещё более широкий подход к принципу годового планирования и (соответственно) к принципу многолетнего планирования. В последнее время принцип многолетнего планирования начал появляться в валютном праве, публичном банковском праве, праве финансового рынка, особенно в их международном и европейском масштабе. На эти темы появляются многие публикации.<sup>13</sup> Такой подход к принципу многолетнего планирования будем воспринимать как широкий (*sensu largo*). Не будем ему посвящать отдельного места в наших исследованиях, отметим только его основные инструменты и тенденции развития.

### 3. Причины развития принципа многолетнего планирования в последние годы

В общем можем констатировать, что почти весь XX век принцип годового планирования публичных финансов был абсолютным юридическим правилом, зато в доктрине всё чаще появлялась его критика, а также постулаты замещения его (или дополнения) принципом многолетнего планирования. Всё это продолжа-

---

12 Napr. W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2005, с. 78; J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Warszawa 2006, с. 34.

13 См. напр. S. Franek, *Strategia wejścia do strefy euro a wieloletnie planowanie budżetowe*, в: J. Gluchowski, A. Pomorska, J.M. Szolno-Koguc (ред.), *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, Lublin 2009; A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie ramy ochrony stabilności wewnętrznego rynku finansowego*, в: A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (ред.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2010; K. Piotrowska-Marczak, *Barьеры координации политики фискальной и монетарной*, в: A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (ред.), *op. cit.*

лось, несмотря на многие попытки введения на практике принципа многолетнего планирования. Эти попытки через некоторое время закончились неудачей. Хотя были разные причины того, но надо констатировать, что неудачные опыты имели всеобщий характер, потому что касались как капстран, так и соцстран основанных на центральном планировании. Только в конце XX века, а также в последнее десятилетие практика подверглась существенному изменению как в аспекте правового урегулирования, так и методов управления. Европейский Союз, а также многие европейские страны начали применять принцип многолетнего планирования в законодательстве и даже в Трактатах и Конституции.<sup>14</sup> Изменилась также практика управления публичными финансами, так как всё большее количество стран проводит эксперименты в области многолетнего планирования и бюджетов заданий, которые в будущем должны привести к изменениям правовых принципов и характера планов. В таких обстоятельствах существенным является вопрос на тему причин развития принципа многолетнего планирования в публичных финансах за последние несколько лет в Европе. Ниже представим примерно некоторые из них.

**Положительный опыт Европейского Союза (Европейских сообществ) в области многолетнего финансового планирования, а также расширяющиеся требования по отношению к странам – членам в этой сфере.**

Из опыта ЕС отчётливо вытекает, что возможно частичное директивное многолетнее бюджетное планирование (ЕС и его предшественники разрабатывают такие планы с 1988 г.<sup>15</sup>), при сохранении общего годового бюджета.<sup>16</sup> Кроме указания практических возможностей такого планирования, отдельные страны – члены (также страны – сообщества) заинтересованы учётом в своих внутренних калькуляциях многолетних данных, принятых ЕС. Кроме того, что имеет непосредственное значение для стран – членов, у них есть обязанность представлять трёхлетние программы конвергенции (страны охваченные derogацией) или стабильности, а также их актуализации. На них может распространяться процедура излишнего дефицита и в её рамках эти страны могут подвергаться добавочным обязанностям.<sup>17</sup> Что касается требования многолетнего финансового планирования отдельных стран – членов, ЕС ограничился к поддержке его развития. Формальная обязанность разработки всеми странами – членами ЕС т. наз. среднепериодических бюджетных рамок войдёт в действие с 31 декабря 2013 г.<sup>18</sup>

14 Положения о многолетнем планировании в ЕС впервые нашлись в TFUE (раздел 2 – Многолетние финансовые рамки), раньше юридической основой очередных перспектив были соглашения между институтами. Положения о многолетнем финансовом планировании нашлись в новеллизации 2008 г. в ст. 34 Конституции Французской Республики.

15 Первая Финансовая перспектива касалась 1988–1992 гг., потом очередные Перспективы охватывали семилетние периоды: 1993–1999, 2000–2006, 2007–2013.

16 См. напр. M. Tyniewicz, Programowanie budżetowe w Unii Europejskiej, в: J. Głuchowski, A. Pomorska, J.M. Szołno-Koguc (ред.), Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych, Lublin 2007, с. 358 и след.

17 Ср. J. Stankiewicz, Procedury prawne ograniczania nadmiernego deficytu jako instrument konsolidacji finansów państw UE, в: H. Litwińczuk, Ius fiscale. Studia z dziedziny prawa finansowego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Marianowi Weralskiemu, Warszawa 2012, с. 161 и след.

18 Dyrektywa Rady UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych w państwach członkowskich (Dz. Urz. UE z dnia 23 listopada 2011 r. L 306/41). См. Комментарий к этому акту – А. Мłynarczyк, Dostosowanie ustawy o finansach publicznych do przepisów dyrektywy Rady Unii Europejskiej w sprawie

**Влияние Нового публичного управления (НПУ) на практику управления публичными финансами в Европе.**

Новое публичное управление, которого первоначальные идеи были сформулированы в начале 40-х гг. XX века в США, были развиты и применены в восьмидесятых в Великобритании и нескольких других странах. Потом их приняли OECD и европейские сообщества. В политическом аспекте Новое публичное управление должно благоприятствовать лучшему использованию публичных средств и улучшению удовлетворения услуг для граждан – что встречается со всеобщим одобрением. По проводимым независимым исследованиям К. Худа, а также Д. Осборна и Т. Геблера это обозначает введение в публичный сектор конкуренции, стандартов действия, объективных показателей качества, децентрализации и дезагрегации, профессионализма управления, а также применения методов и техник управления, применяемых в частном секторе.<sup>19</sup> Эти элементы в публичном секторе могут быть предметом дискуссии, особенно тогда, если вводятся слишком быстро и формально. Эти аспекты имеют соответствующее применение в области управления публичными финансами. Поэтому иногда речь идёт о Новом управлении публичными финансами. Дело касается установления заданий и целей публичного сектора, а также контроля их осуществления с помощью разнородных объективных показателей, доведения при этом к управлению публичными средствами вместо администрирования ими. Этим предпосылкам благоприятствует очевидным способом введение бюджета заданий, которому должно сопутствовать многолетнее финансовое планирование (программирование). В этом месте стоит отметить, что большинство стран современного мира применяет разные элементы Нового публичного управления. Однако есть страны (напр., Германия), которые придерживаются классических методов и структур публичного сектора.<sup>20</sup>

**Положительный опыт многих государств, в том числе Европейского Союза, во введении принципа многолетнего планирования публичных финансов.**

Можем подтвердить, следуя за многими авторами, что началом опыта были эксперименты Соединённых Штатов Америки в области метода программирования бюджета PPBS. Его изменения в XX в. привели к возникновению РРВ в Великобритании, RCB во Франции, причём первые попытки их применения закончились неудачей. При этом накапливался необходимый опыт и проходила подготовка публичной администрации и граждан к изменениям. Поэтому неудивительно, что введение успешной реформы многолетнего финансового планирования и бюджета заданий в Великобритании с 1998 г. послужило импульсом к подобным изменениям во Франции (где бюджет заданий ввели в 2006 г, многолетнее финансовое про-

---

wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich, в: I. Czaja-Hliniak (ред.), *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, Kraków 2012, с. 283 и след.

19 Эти общие для разных исследователей элементы приводит В. Woźniak, *Nowe czy stare zarządzanie publiczne?*, в: J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (ред.), *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, Lublin 2009, с. 274–275.

20 Там же, с. 276.

граммирование – в 2008 г.).<sup>21</sup> В свою очередь, Франция является хорошим примером и импульсом к введённым частично реформам в Польше. Положительный пример в описываемой сфере Европейского Союза был подчеркнут выше.

**Влияние информатической революции положительно повлияло на распространение принципа многолетнего планирования в публичных финансах. Подлежит обсуждению воздействие на эти процессы мирового экономического и финансового кризиса.**

В этой последней сфере можем встретить совсем противоречивые мнения,<sup>22</sup> что требует особых исследований в отдельных странах.

#### **4. Основные организационно-правовые средства реализации принципа многолетнего планирования в публичных финансах**

Ограниченные рамки объёма реферата не разрешают на более подробное представление этой проблемы. Однако она будет предметом тщательного анализа.

Исходя из теоретических предпосылок, верификация которых осуществлялась на канве фрагментарных данных практики разных государств, можем предложить пять групп (видов) организационно-правовых средств реализации многолетнего планирования в публичных финансах.

1. Существование исключительно годового бюджета в финансовом планировании, с исключениями подтверждающими правило годового планирования. В этих случаях принцип многолетнего планирования бюджета на практике не бывает.
2. Существование многолетних бюджетов вместо годового бюджета. В этих случаях многолетние бюджеты осуществляют принцип многолетнего планирования, который находится в конфликте с принципом годового планирования.
3. Существование, наряду с годовым бюджетом, многолетних прогнозов или фрагментарных проекций, отображающих основные фискальные категории и посредственно влияющих на форму бюджета. Эту группу инструментов определяют среднесрочными фискальными рамками (англ. *MTFF – Medium Term Fiscal Frameworks*).
4. Создание многолетних планов всего сектора публичных финансов, содержащих бюджетные оценки, расписанные на распорядителей или задания на отдельные годы. Иногда это касается только планов на центральном уровне, часто это независимые финансовые планы центрального и местного уровня. Такого вида финансовые планы называются среднесрочными бюджетными рамками (англ. *MTBF – Medium Term Budget Frameworks*).

21 См. E. Ruśkowski, U.K. Zawadzka-Pań, Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski (ред. E. Ruśkowski), Białystok 2010 (особенно р. 1, п. 4), с. 36 и след.

22 Ср. напр. S. Owsiak, Sanacyjna funkcja finansów publicznych, в: S. Wieteska, S. Wypych (ред.), W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Krystynie Piotrowskiej-Marczak, Łódź 2009, с. 42.

Эти планы существуют независимо от годового бюджета, хотя они разными способами с ним связаны.

5. Если названные в п. 4 многолетние финансовые планы «содержат механизмы улучшения эффективности публичных расходов с использованием измерения полученных в горизонте (перспективе) планирования результатов»,<sup>23</sup> могут восприниматься как среднесрочные рамки расходов (англ. – *MTEF – Medium Term Expenditure Frameworks*). Такие планы могут появляться, как правило, рядом с традиционным годовым бюджетом заданий. В этом месте подчёркивается выражение **годовой бюджет заданий**, так как другие, чем годовые бюджеты заданий, на практике не применяются. Это выражение в доктрине часто ошибочно употребляется вместо планирования бюджетных заданий, которое по сути должно быть многолетним. Оно предоставляет возможность (с помощью многолетних финансовых планов заданий) среднепериодической конструкции целей и заданий, наблюдать за их реализацией в течение многолетнего периода (с помощью объективированных показателей), а также использовать публичные средства, согласно принципу эффективности в эти периоды. Представление бюджета заданий как плана более длительного чем год, привело бы к противоречию между принципами годового планирования бюджета и обратилось против самой идеи бюджета заданий.

На основе сравнительных данных 2007 г. можем констатировать, что на практике многолетнее финансовое планирование в разных странах *OECD* и Европейского Союза охватывает неоднородные периоды, имеет разный правовой характер, разной бывает также роль парламента в его подготовке и принятии.<sup>24</sup> Эти вопросы будут предметом отдельных исследований и актуализации в рамках осуществляемого исследовательского проекта.

## **5. Принцип многолетнего планирования в польских реформах публичных финансов (основные сведения)**

Представленная в предыдущем пункте работы классификация основных организационно-правовых средств осуществления принципа многолетнего планирования в публичных финансах может служить основанием для зачисления исследуемых стран к одной из представленных групп. Бывает, что исторический анализ даже короткого периода, вызывает необходимость зачисления данной страны, на разных этапах реформ, к разным вышеназванным группам. Самым лучшим примером является Польша, по отношению к которой представим только избранные синтетические данные.

---

23 S. Franek, *Wieloletnie planowanie budżetowe w praktyce międzynarodowej i polskiej*, в: Т. Lubińska (ред.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, с. 71. Классификация многолетних финансовых планов в 3–5 п. была совершена на основе образца, находящегося в настоящей работе.

24 *OECD Budget Practices and Procedures Database*, OECD, 2007; *Public finances in EMU-2007*, Komisja Europejska, Bruksela 2007.

В девяностые годы XX в. Польша принадлежала к первой группе из перечисленных в п. 4 стран, в которых бюджет был основан на принципе годового планирования, конечно с некоторыми исключениями, подтверждающими этот принцип. По некоторым авторам Польша в этот период была особенно отставшей страной во введении принципа многолетнего планирования в публичных финансах.<sup>25</sup> Некоторые изменения в этой сфере ввёл закон о публичных финансах 1998 г., но особенно – вступление Польши в Европейский Союз. Разработанная и представленная в 2004 г. программа конвергенции<sup>26</sup> и её актуализация повлекли за собой то, что с того момента Польшу можем зачислить к третьей группе перечисленных в п. 4 стран, т. е. стран, имеющих в сфере многолетнего планирования среднесрочные фискальные рамки.

Очередным важным шагом в расширении принципа многолетнего планирования в Польше был закон о публичных финансах 2009 г..<sup>27</sup> Он предусматривал в этой сфере, между прочим, введение Многолетнего финансового плана государства (WPFП), Многолетних финансовых прогнозов единиц территориального самоуправления (WPF), а также подготовку на центральном уровне структуры/системы бюджета заданий, сокращённо называемого бюджетом заданий. Об актуальном зачислении Польши к определённой группе стран, осуществляющих принцип многолетнего планирования, решает конструкция и характер Многолетнего финансового плана государства. Ниже представим его основные законные принципы.

– Это четырёхлетний план доходов и расходов государственного бюджета. Он составляется в структуре заданий, причём охватывает функции государства вместе с целями и показателями степеней исполнения данной функции и учитывает: среднесрочные цели стратегии развития страны, о которой речь идёт в законе о принципах осуществления политики развития, а также направления социально-экономической политики Совета Министров.

– Многолетний финансовый план государства (WPFП), в распределении на отдельные бюджетные годы определяет: основные макроэкономические величины, направления фискальной политики, прогнозы доходов, а также расходов госбюджета, сумму дефицита и нужд займов госбюджета, а также источники их финансирования; прогнозы доходов и расходов бюджета европейских средств, результат бюджета европейских средств, консолидированный прогноз баланса сектора публичных финансов, сумму государственного публичного долга.

Многолетний финансовый план государства (WPFП) является основой для подготовки проекта закона о бюджете на следующий бюджетный год. В проекте закона о бюджете на данный бюджетный год, представляемом Советом Министров Сейму, уровень дефицита не может быть выше, чем уровень дефицита, установленный на этот бюджетный год в Многолетнем финансовом плане государства, в особо обусловленных случаях возможен учёт высшего уровня дефицита. В таком случае Совет

25 См. напр. N. Gajl, *op. cit.*, с. 350–352.

26 См. B. Guziejewska, *Znaczenie i rola programu konwergencji w procesie sanacji finansów publicznych w Polsce*, в: K. Świąch, A. Zalcwicz (ред.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, с. 337 и след.

27 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Министров обязан представить Сейму подробные объяснения. Многолетний финансовый план государства ежегодно актуализируется Советом Министров путём постановления в течение двух месяцев с момента опубликования закона о бюджете и учитывает прогноз на следующие три года (разработка шаг за шагом Многолетнего финансового плана государства). Настоящая актуализация состоит из приведения данных, находящихся в многолетнем финансовом плане государства, к соответствию с законом о бюджете на данный бюджетный год. Актуализация заключается также во внесении поправок в многолетний финансовый план государства на дальнейшие годы его осуществления, с целью обеспечения соответствия с направлениями социально-экономической политики и среднепериодической стратегией развития страны.

Многолетний финансовый план государства утверждает Совет Министров и публикует в «Мониторе Польском» и Бюллетене публичной информации. Министр Финансов представляет Совету Министров проект Многолетнего финансового плана государства, а также информации о ходе его исполнения. Совет Министров публикует эту информацию в «Мониторе Польском» и Бюллетене публичной информации.

Первый Многолетний финансовый план государства в Польше касался 2010–2013 гг.;<sup>28</sup> актуально действует Многолетний финансовый план государства на 2012–2015 гг.

Принцип многолетнего планирования в Польше реализуют также обязательно существующие с 2011 г. многолетние финансовые прогнозы единиц территориального самоуправления, а также система бюджета заданий (т. наз. бюджет заданий). Последний институт вполне подготовлен технически к применению. В свете действующих положений, бюджет заданий представляется Сейму в форме обоснования проекта закона о бюджете.

Многолетнее финансовое планирование в Польше условно можем зачислить к 5 группе, т. е. среднесрочным рамкам расходов (несмотря на непринятый ещё бюджет заданий, вместо традиционного бюджета). **Формальное развитие принципа многолетнего планирования публичных финансов в последние годы в Польше заслуживает положительной оценки**, хотя его отдельные организационно-правовые инструменты требуют совершенствования, свидетельством чего являются предлагаемые в доктрине многие предложения их реформы.<sup>29</sup>

---

28 Uchwała nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013 (M.P. Nr 57, poz. 773).

29 См. напр. С. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, с. 400 и след.; S. Owsiak, *Węzłowe problemy i dylematy związane ze stosowaniem budżetu zadaniowego w Polsce*, в: В. Woźniak, М. Postuła (ред.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, Warszawa 2012, с. 29 и след.; J.M. Salachna, *Stan aktualny i perspektywy zmian wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, в: Е. Ruśkowski (ред.), *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Białystok 2011, с. 128 и след.