

10.15. СРЕДНЕСРОЧНОЕ ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РФ

Пахрудинов М.М., аспирант кафедры «Финансы и кредит»

Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов РФ

В статье рассмотрена взаимосвязь среднесрочного финансового планирования с долгосрочными и краткосрочными планами. Выявлены основные характеристики среднесрочного финансового планирования. Сформулированы предложения по внедрению в практику деятельности органов власти субъектов Российской Федерации среднесрочных финансовых планов.

Внедрение в практику бюджетного процесса на стадии разработки проектов бюджетов среднесрочного финансового плана является одним из необходимых условий проведения взвешенной и ориентированной на получение высоких результатов бюджетной политики.

Принятие среднесрочного финансового плана существенно трансформирует, усложняет и развивает функции самого бюджета, переориентируя его с исключительно фискальной функции к распределительной и регулирующей.

Остановимся на рассмотрении самого процесса среднесрочного финансового планирования. И здесь надо отметить, что среди российских ученых существуют различные точки зрения на временной лаг, охватываемый среднесрочным финансовым планированием [3]. Предлагаются интервалы в четыре-пять и три-пять лет. В соответствии с действующим законодательством [1] среднесрочный финансовый план разрабатывается на период в три года. Особый интерес вызывает так называемая скользящая трехлетка. Смысл ее заключается в том, что трехлетний бюджет будет утверждаться каждый год. Два года из трех будут приниматься из ранее запланированных, а один год (третий) будет добавляться как новый. Это не что иное, как действовавшее в до-реформенный период «перманентное планирование».

Параметры налоговых поступлений и бюджетных расходов, инфляции и динамики валютного курса нельзя считать просто прогнозами, сценарными условиями, росписью доходов и расходов на три года. Для поддержания каждого параметра в требуемых значениях в плане должны быть предусмотрены как стандартные, так и резервные меры.

Трехлетний финансовый план – это не просто смета доходов и расходов страны на несколько лет вперед, а фундаментальная основа современной системы государственного регулирования экономики.

Усиление роли государственного регулирования предъявляет повышенные требования к обоснованию наиболее рациональных путей развития социальных и экономических условий жизни населения конкретного региона. В условиях рыночной экономики речь идет не о создании системы планирования, а о выработке методов предвидения возможных результатов развития субъектов Российской Федерации по определенному сценарию (табл. 1).

Прогнозирование социально-экономического развития региона – это разработка системы научно обоснованных суждений о возможных состояниях экономики и социальной сферы региона, а также о разных сценарных условиях и альтернативных путях достижения этих состояний.

Таблица 1

МЕТОДЫ ПРЕДВИДЕНИЯ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РФ

Методы	Характеристика метода
Прогноз	Система научно-обоснованных показателей социально-экономического развития региона, характеризующая их возможное состояние в будущем
Государственное прогнозирование социально-экономического развития региона	Процесс выработки системы научно обоснованных представлений о возможных направлениях его социально-экономического развития
Концепция социально-экономического развития региона	Система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики органов региональной власти, важнейших направлениях их деятельности и средствах реализации указанных целей
Программа социально-экономического развития региона	Комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития субъекта РФ, включая пути и средства их достижения

Прогноз выполняется по трем направлениям развития: пессимистический, реалистический и оптимистический с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов.

Показатели социально-экономического развития территории, полученные в результате реалистического прогноза, учитывают динамику и тенденции изменений показателей характеризующих социально-экономическое развитие РФ в целом, согласуются с целями и задачами изложенными в среднесрочных прогнозах Правительства РФ и обеспечивают относительно стабильное функционирование и развитие различных секторов экономики.

При оптимистическом прогнозе предполагается, что спад в отдельных секторах экономики будет устранен, это повлечет не только стабилизацию в экономике, но и значительное развитие.

Значения показателей полученных при пессимистическом прогнозе являются той нижней границей, при пересечении которой нарушается экономическое равновесие, усугубление этого процесса может вызвать кризисную ситуацию.

Комментируя таблицу, отметим, что прогнозы могут быть краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными.

Прогноз на долгосрочную перспективу разрабатывается на 10-15 лет и содержит:

- прогноз социально-экономического развития региона до конца базового года и оценку предполагаемых итогов в прогнозируемый период;
- сценарные условия развития экономики на прогнозируемый период;
- направления социально-экономического развития на прогнозируемый период с выделением приоритетов;
- основные показатели прогноза социально-экономического развития региона на прогнозируемый период, характеризующие состояние финансов, уровень цен, материальное производство, товарных и потребительских рынков, социального развития и уровня жизни населения, инновацион-

ной и научно-технической сферы, инвестиционной деятельности, природоохранной деятельности и природопользования, социально-экономического положения и развития, а также тенденций развития экономики и социальной сферы.

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу включает следующие аспекты.

1. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочную перспективу, который разрабатывается с целью выявления проблем и негативных тенденций социально-экономического развития муниципального образования в среднесрочном периоде.
2. Среднесрочный прогноз содержит показатели, характеризующие изменения социально-экономической структуры муниципального образования и является основой для разработки программ социально-экономического развития и целевых программ.

Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу включает следующие части.

1. Прогноз социально-экономического развития региона на краткосрочную перспективу, который разрабатывается с целью обоснования направлений оперативного регулирования социально-экономического развития региона и является основой для разработки бюджета.
2. Разработка краткосрочного прогноза осуществляется в два этапа: предварительный вариант и уточненный вариант. Целью разработки предварительного варианта краткосрочного прогноза является оценка доходной части бюджета на предстоящий год, и выявление проблем социально-экономического развития субъектов РФ. Уточненный вариант краткосрочного прогноза разрабатывается с целью оценки возможных последствий реализации мероприятий, предусмотренных сценарными условиями социально-экономического развития субъекта РФ на предстоящий год.

В концепции социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу конкретизируются варианты социально-экономического развития региона, определяются возможные цели его социально-экономического развития, пути и средства достижения указанных целей.

Концепция социально-экономического развития на среднесрочную перспективу содержит анализ состояния экономики региона и формулируются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики, средства реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном и региональном уровнях, приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие региона на среднесрочную перспективу.

Содержание программы социально-экономического развития области на среднесрочную перспективу определяется концепцией социально-экономического развития области на среднесрочную перспективу и техническим заданием заказчика.

Таким образом, анализ представленных в таблице методов предвидения развития субъектов РФ показывает необходимость их комплексного использования при определении перспектив развития субъектов РФ. Их основные характеристики также дают основание для вывода о существующей взаимодополняемости этих методов, что и определяет важность их применения при определении перспектив деятельности каждого субъекта РФ и в процессе разработки направлений бюджетно-налоговой политики в разрезе регионов. При этом следует отметить, что за последние годы региональная проблема выросла в одну из главных проблем экономического развития РФ, затрагивает все стороны российской экономической и политической жизни, усугубляет остроту национального вопроса, что особенно ярко проявляется в условиях кризиса, характеризующего современное состояние российской экономики в целом.

Региональные проблемы нельзя решать, не зная долгосрочной перспективы и не просчитав возможных долгосрочных последствий. Поэтому основой для региональной политики должны служить научные обоснования в развитии и размещении производительных сил, как в масштабах всего государства, так и в каждом субъекте РФ.

Чтобы решить накопившиеся проблемы необходимо изменить подходы к управлению финансами, прежде всего, перейти на среднесрочное планирование, цель и задачи которого, представленные в табл. 2, позволят сконцентрировать финансовые ресурсы и с большей эффективностью использовать их по приоритетным направлениям.

Таблица 2

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ СРЕДНЕСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РФ

Объекты планирования	Цель среднесрочного плана	Задачи среднесрочного плана
Субъекты РФ	Укрепление налоговой базы региона и увеличение доходов бюджета за счет собственных финансовых ресурсов	Изменение налогового механизма в части усиления роли региональных и местных налогов в формировании бюджета субъекта РФ
	Концентрация финансовых ресурсов и повышение эффективности их использования в выбранном направлении	Обоснование путей использования имеющегося производственно-хозяйственного потенциала
	Разработка мероприятий по активизации деятельности хозяйствующих субъектов осуществляющих свою деятельность на конкретной территории	Эффективное использование местных источников природных ресурсов
	Усиление позиций субъектов РФ на фондовом рынке	Выпуск ценных бумаг (акций) региональными органами власти
	Обоснование условий равного доступа хозяйствующих субъектов осуществляющих свою деятельность на конкретной территории к ресурсам: финансовым, трудовым, административным	Создание конкурентной среды
	Создание кластеров малого бизнеса, предоставление налоговых каникул малым предприятиям	Обеспечение благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса
	Инвентаризация имущества субъектов РФ осуществляющих свою деятельность на конкретной территории	Эффективное использование собственности региона

Следует отметить, что для того чтобы сконцентрировать финансовые ресурсы, необходимо их наличие в каждом субъекте РФ. Для решения этой задачи на уровне субъектов как показано в табл. 2 необходимо проведение работы по комплексу направлений, включающих инвентаризацию имеющегося там финансового потенциала, выработку решений по разработке эффективных мероприятий по привлечению дополнительных финансовых источников в деятельность конкретного субъекта. Это прежде всего касается интенсификации использования местных природных ресурсов с целью формирования притока дополнительных доходов в бюджеты субъектов РФ, повышения эффективности использования имущественного комплекса, находящегося в собственности органов власти субъектов РФ, активизации их деятельности на региональных фондовых рынках и т.д.

Возвращаясь к методическому аппарату осуществления среднесрочного финансового планирования, отметим важ-

ность и значимость использования сценарного подхода при разработке среднесрочных финансовых планов, которые позволяют научно обосновать и экономически правильно оценить различные пути повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности экономики субъекта, региональные приоритеты, направления научно-технологического и социально-экономического их развития.

С точки зрения принципиальных отличий любое среднесрочное финансовое планирование предполагает намного большую стабильность, чем ежегодное планирование. Если осуществляется планирование на три года вперед, это означает, что на этот период фиксируются определенные параметры, прежде всего бюджетные на весь этот срок, что дает достаточно четкие ориентиры для развития субъектов РФ, в том числе и в части формирования межбюджетных отношений. Это положение является очень важным с точки зрения обеспечения стабильности и устойчивости финансового положения субъекта РФ и минимизации рисков их функционирования. Это в свою очередь служит необходимым условием стабильного оказания бюджетных услуг и исполнения обязательств, принятых перед налогоплательщиками.

Для выделения отличительных черт среднесрочного и годового финансового планирования отметим, что годовое финансовое планирование уточняет цели финансовой политики на предстоящий финансовый год и устанавливает предполагаемый размер доходов и заимствований. Цель финансовой политики на предстоящий финансовый год специфицирует предполагаемые результаты и параметры финансовой деятельности, такие как уровень дефицита (профицита), размер доходов, размер заимствований, объем средств для поддержания ликвидности и другие.

Годовое финансовое планирование детализирует укрупненное распределение доходов, утвержденное в рамках среднесрочного финансового планирования, но не изменяет его. Общий уровень расходов и его укрупненное распределение, принятые в рамках среднесрочного финансового плана, используются в качестве исходных данных для составления годового финансового плана. Годовой финансовый план (бюджет) может содержать более детальную структуру расходов субъекта РФ в соответствии с функциональными и экономическими классификациями.

Годовое финансовое планирование определяет объем финансирования отдельных бюджетных услуг, исходя из требуемого объема и качества этих услуг. Акцент годового финансового планирования делается на распределение финансовых средств в рамках укрупненных разделов расходов. Такое распределение осуществляется вместе с формированием детального портфеля бюджетных услуг, предполагающего определение набора, объема и качества бюджетных услуг.

Взаимосвязь между среднесрочным финансовым планом и годовым финансовым планированием, используемым в рамках бюджетного процесса, и порядок трансформации его в проект бюджета на очередной финансовый год являются внутренним содержанием методических подходов к разработке среднесрочного финансового плана. Методика среднесрочного финансового плана:

- раскрывает понятия, определения и принципы, содержащиеся в ней как в нормативно-правовом документе, регламентирующем процедуры планирования;
- определяет перечень выходных показателей и требования к исходной информации;
- содержит описание формализованного расчета показателей среднесрочного планирования;
- описывает процедуры планирования, корректировки планов;
- описывает процедуру трансформации среднесрочного финансового плана в проект бюджета на очередной финансовый год;

- регламентирует документооборот;
- регламентирует функции ведомств.

Выполнение этих мероприятий позволит улучшить экономическое развитие региона, что создаст условия для улучшения социальной инфраструктуры территории и повышения жизненного уровня населения.

Социально-экономическое развитие региона служит основой при формировании доходной части бюджета, а также прогнозов развития различных видов экономической деятельности.

Новый подход к планированию финансов (скользящей трехлетки, сверху вниз) новый подход к управлению ими (система приоритетов и ограничений, контроль за результатами деятельности) позволяют депрессивному региону поддерживать пропорции между собственными доходами и средствами, выделяемыми из вышестоящего бюджета, более сбалансировано развивать регион, тем самым создавая условия для экономического роста региона и повышения жизненного уровня населения.

В заключение отметим, что финансовый кризис внес определенные коррективы в формирование процесса среднесрочного финансового планирования и, прежде всего это связано с увеличением вероятности изменения параметров плана из-за непредсказуемости общей экономической ситуации. Но, тем не менее, необходимость разработки среднесрочных финансовых планов с позиций обеспечения устойчивости и сбалансированности в развитии субъектов РФ в этих условиях только усиливается.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Ларина С.Е. Бюджетная децентрализация: теория, методология и опыт реализации в РФ [Текст] / С.Е. Ларина. – М. : Наука, 2009.
3. Недвижимость и инвестиции [Текст] / А.Н. Гладышев, А.С. Жолков, Б.М. Штульберг, Н.П. Шевелкин // Правовое регулирование. – 2004. – №1.

Ключевые слова

Бюджетный процесс; финансовое планирование; среднесрочный финансовый план; финансовая политика; управление финансами регионов; методика среднесрочного финансового планирования.

Пахрудинов Мурат Магомедович

РЕЦЕНЗИЯ

Статья посвящена актуальным вопросам внедрения в бюджетный процесс системы среднесрочного финансового планирования, позволяющего более объемно и достоверно формировать не только сами бюджеты различного уровня, но и проследить уровень исполнения закладываемых в них основных параметров.

Автор на основе сделанных им теоретических обобщений содержания понятий долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного финансового планирования обосновывает цели, задачи и содержание среднесрочных финансовых планов и делает принципиальные выводы относительно их роли в усилении устойчивости в целом бюджетной системы субъектов Российской Федерации.

Несомненный интерес в научном плане представляет авторское видение методики среднесрочного финансового планирования позволяющей проводить поэтапную разработку среднесрочного финансового плана с конкретизацией на каждом из них полученных результатов.

Также в статье автором сделан совершенно справедливый вывод о необходимости дальнейшего совершенствования процесса среднесрочного финансового планирования с учетом адаптации к новым условиям, генерируемым современным финансово-экономическим кризисом.

Работа рекомендуется к публикации.

Румянцова Е.Е., д.э.н., профессор кафедры финансов и отраслевой экономики Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

10.15. MEDIUM –TERM FINANCIAL PLANNING IN MAINTENANCE OF STEADY ECONOMIC DEVELOPMENT OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

M.M. Pahrudinov, Post graduate Student Department
«Finance and Credit»

Tax Academy

Literature

1. The budgetary code of the Russian Federation.
2. A.N. Gladyshev, A.S. Zholkov, B.M. Shtulberg, N.P. Shevelkin. Real estate and the investment. Legal regulation. №1 (2). 2004.
3. S.E. Larina. Budgetary decentralization: the theory, methodology and experience of realization in the Russian Federation. – M: The Science. 2009.

Keywords

Budgetary process; financial planning; the medium-term financial plan; the financial policy; management of the finance of regions; a technique of medium-term financial planning.