

Ключевые слова:

долгосрочное финансовое планирование,
долгосрочный финансовый план региона,
бюджетный процесс,
бюджетное законодательство

Ю. А. Алленов, к. э. н.,

вед. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования НИФИ Государственного университета Минфина России (ГУМФ)

(e-mail: YAllenoff@niff-abik.ru)

П. Г. Крадинов, ст. науч. сотр.

Центра перспективного финансового планирования НИФИ Государственного университета Минфина России (ГУМФ)

(e-mail: kradinoff@rambler.ru)

Г. Я. Шахова, д. э. н.,

руководитель Центра перспективного финансового планирования НИФИ Государственного университета Минфина России (ГУМФ)

(e-mail: GShakhova@niff-abik.ru)

Долгосрочный финансовый план: разработка на региональном уровне

Долгосрочное финансовое планирование позволяет проанализировать вызовы и возможности, которые могут возникнуть в перспективном периоде; оценить влияние ожидаемых изменений в экономике и демографической ситуации на состояние государственных финансов; определить объемы ресурсов, требующихся для реализации приоритетных задач экономического развития; своевременно выявить необходимость реформирования бюджетной сферы с целью обеспечения долгосрочной сбалансированности государственных доходов и расходов.

В мировой практике оно получило распространение с конца 1990-х — начала 2000-х гг. Долгосрочные бюджетные проектировки в зарубежных странах, охватывающие периоды от 15 до 50 и даже в 75 лет, содержат принципиальные установки для определения устойчивого пути развития сферы государственных услуг и перераспределения доходов. В последние годы долгосрочные проектировки используются в государственном регулировании российской экономики как на федеральном, так и на региональном уровне.

Практически во всех субъектах Российской Федерации сейчас имеются концепции (стратегии) долгосрочного социально-экономического развития. В то же время долгосрочное финансовое планирование в них только начинает развиваться. В этой связи возникает ряд требующих решения проблем. К ним относятся: определение места и роли долгосрочного финансового плана в системе управления финансами региона, порядка взаимодействия участников бюджетного процесса при его составлении и мероприятий, направленных на ускорение внедрения долгосрочного финансового планирования, а также обоснование состава включаемых в него показателей, разработка методологии их расчета, оценка изменений в нормативно-правовой базе, необходимых для его внедрения на субнациональном уровне, и т. п.

Анализ проблем долгосрочного финансового планирования и путей их решения в субъектах Федерации осуществлялся авторами в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, в частности по порядку разработки среднесрочного финансового плана субъекта Федерации (ст. 174). Использовались также Положения о порядке разработки перспективного финансового плана региона и проекта регионального бюджета на очередной финансовый год, Программы социально-экономического развития регионов на среднесрочную перспективу и Стратегии социально-экономического развития регионов на долгосрочную перспективу. Кроме того, учитывался положительный опыт тех субъектов Федерации, которые приступили к внедрению в бюджетный процесс элементов долгосрочного финансового планирования.

Под долгосрочным финансовым планом понимается система прогнозных показателей, принятых в качестве индикаторов развития региональных финансов на длительную перспективу. Необходимость долгосрочного планирования диктуется усилением роли бюджета как инструмента государственной политики в целях достижения устойчивых темпов экономического роста и повышения уровня жизни российских граждан. Она возрастает в связи с наличием неблагоприятных тенденций социально-экономического развития: старение населения, экологические проблемы, высокая степень зависимости экономики и бюджета от сырьевого сектора и внешней конъюнктуры, сохранение опасности терроризма. В этих условиях увеличиваются спрос на государственные услуги и соответствующие правительственные расходы, что создает угрозу для финансовой устойчивости страны.

Долгосрочное финансовое планирование как составная часть управления государственными финансами направлено на обеспечение устойчивости бюджетной системы, управление государственным долгом, а также выполнение социальных обязательств и поддержку инновационного развития. При этом должно быть предусмотрено комплексное решение следующих задач: финансирование текущих проектов и инвестиционных программ региона, выполнение среднесрочных и долгосрочных программ развития, повышение финансовой самообеспеченности, развитие финансовых рынков, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата.

Годовое, среднесрочное (3–5 лет) и долгосрочное (20 и более лет) финансовое планирование в субъектах Федерации должно осуществляться в рамках единого цикла, который охватывает разработку долгосрочного и среднесрочного финансовых планов и составление бюджета на очередной финансовый год. (При составлении в регионе трехлетнего бюджета в рамках единого цикла должны разрабатываться долгосрочный финансовый план и трехлетний бюджет.) Показатели этих плановых документов должны быть взаимно согласованы. При этом годовой бюджет является более детализованной составной частью ежегодно сдвигаемого на один год вперед среднесрочного финансового плана (трехлетнего бюджета), а проектировки долгосрочного финансового плана на начальный (среднесрочный) период соответствуют параметрам среднесрочного финансового плана. При таком подходе обеспечивается взаимоувязка и согласованность текущего, среднесрочного и долгосрочного планирования, преемственность в финансово-бюджетной политике. В годовом бюджете реализуются долгосрочные приоритеты государства в области общественных финансов, достигаются целевые показатели дефицита/профицита. Вместе с тем при наличии объективных факторов, затрудняющих реализацию вышеописанного подхода, возможно составление (или корректировка) долгосрочного финансового плана с определенной периодичностью (например, раз в три года).

На наш взгляд, в связи с невозможностью точного предвидения долгосрочных экономических тенденций и воздействующих на них факторов долгосрочный финансовый план утверждать нецелесообразно. Он должен быть одобрен (или согласован) высшим органом исполнительной власти субъекта Федерации или специальным органом, которому делегированы эти полномочия.

Разработчиками долгосрчных финансовых планов в субъектах Федерации должны стать финансовые органы. При этом в их структуре целесообразно создать отдельное подразделение, основными функциями которого должны быть:

- подготовка к утверждению в установленном порядке нормативных правовых актов по разработке долгосрчной финансово-бюджетной политики;
- разработка совместно со структурными подразделениями финансового органа и другими органами исполнительной власти долгосрчного финансового плана;
- составление методических указаний для субъектов бюджетного планирования, оказание методической помощи органам государственной власти субъектов Федерации и структурным подразделениям финансового органа по вопросам долгосрчного финансового планирования;
- проработка совместно с органом, отвечающим за развитие экономики, вопросов, составляющих социально-экономическую базу долгосрчного финансового планирования;
- анализ проблем в бюджетной сфере региона, формирование подходов к обеспечению долгосрчной бюджетной устойчивости;
- сведение воедино предложений структурных подразделений финансового органа по подготовке долгосрчного финансового плана, пояснительных записок, докладов, аналитических материалов, заданий руководства;
- анализ опыта в сфере долгосрчного финансового планирования, в т. ч. мирового.

Вместе с тем часть функций может быть непосредственно возложена на структурные подразделения, занимающиеся, например, управлением доходами и расходами. Важная роль в процессе долгосрчного финансового планирования отводится органу исполнительной власти субъекта Федерации, отвечающему за развитие экономики. Он разрабатывает сценарные условия, исходя из которых рассчитываются показатели долгосрчного финансового плана. Сценарные условия должны быть одобрены (или согласованы) высшим исполнительным органом субъекта Федерации.

Для руководства и координации работ по долгосрчному финансовому планированию может быть создана рабочая комиссия (или региональный совет) при главе региона. Положение о рабочей комиссии и ее состав утверждаются главой региона. Рабочая комиссия рассматривает сценарные условия, основные направления налоговой и долговой политики субъекта Федерации (которые потом направляются на одобрение в высший исполнительный орган), варианты основных показателей долгосрчного финансового плана и выбирает один из вариантов (который затем одобряется высшим исполнительным органом). Орган субъекта Федерации, отвечающий за развитие экономики, и финансовый орган могут вносить в рабочую комиссию предложения по корректировке сценарных условий, основных показателей долгосрчного финансового плана или проекта долгосрчного финансового плана в связи с уточнением прогноза социально-экономического развития. Эти предложения рассматриваются рабочей комиссией и высшим исполнительным органом субъекта Федерации.

Долгосрчное финансовое планирование на региональном уровне реализуется в несколько этапов. На **первом** этапе формулируются сценарные условия развития региона в долгосрчной перспективе, выявляются основные (приоритетные) направления долгосрчной бюджетной, налоговой, долговой и инвестиционной политики. На **втором** — разрабатываются и одобряются основные показатели долгосрчного финансового плана. На **третьем** — составляется проект долгосрчного финансового плана.

ПЕРВЫЙ ЭТАП. РАЗРАБОТКА СЦЕНАРНЫХ УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Сценарные условия содержат прогнозируемые на перспективный период значения основных макроэкономических показателей региона и разрабатываются на основе одобренных Правительством сценарных условий развития Российской Федерации.

К основным показателям относятся:

- объем, темпы роста и структура валового регионального продукта (ВРП);
- темпы роста базовых отраслей экономики с выделением тех отраслей (видов деятельности), которые имеют наибольшее социально-экономическое значение для данного региона;
- цена на сырую нефть марки «Юралс»;
- курс рубля к доллару США и евро;
- прогноз: инфляции, в т. ч. базовой; роста цен на товары; роста цен и тарифов на платные услуги; роста цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий как федерального, так и регионального уровня;
- среднегодовая стоимость амортизируемого имущества, остаточная стоимость основных фондов, кадастровая стоимость земли;
- объемы производства продукции (товаров, работ, услуг) по группам подакцизных товаров и наиболее значимым отраслям экономики, в т. ч. с выделением показателей по малому предпринимательству и крупнейшим налогоплательщикам;
- оборот розничной торговли; платные услуги, оказываемые населению;
- численность населения, в т. ч. по различным социально значимым группам; численность занятых в экономике;
- оплата труда;
- инвестиции в основной капитал в разрезе всех источников финансирования, в т. ч. за счет средств регионального бюджета, включая межбюджетные трансферты из бюджетов вышестоящих уровней, направляемые на софинансирование капитальных расходов; прямые иностранные инвестиции;
- величина прожиточного минимума в расчете на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения;
- прибыль и убытки;
- стандарты оплаты населением жилищно-коммунальных услуг;
- уровень износа основных фондов по отдельным отраслям, включая жилищно-коммунальное хозяйство, пассажирский транспорт;
- другие показатели, согласованные с региональным финансовым органом и отражающие специфику территории.

Кроме данных показателей экономическое ведомство региона разрабатывает основные показатели сводного финансового баланса, прилагаемые к сценарным условиям.

Сценарные условия формулируются в нескольких вариантах, основанных на различных траекториях социально-экономического развития. В пояснительной записке к ним приводятся: анализ факторов и тенденций развития региона, обоснование соответствующих показателей для разрабатываемых вариантов, анализ причин изменения ранее одобренных показателей. Сценарные условия, используемые при составлении долгосрочного финансового плана региона, должны соответствовать проекту сценарных условий, с учетом которого осуществлялась разработка основных направлений налоговой и долговой политики и основных показателей среднесрочного финансового плана.

Основные направления налоговой и долговой политики региона Российской Федерации содержат анализ практики реализации действующего налогового и бюджетного законодательства (регулирования), обоснование предложений по его совершенствованию, концепции (основные положения) проектов соответствующих нормативно-правовых актов.

Применительно к налоговой политике основные направления должны отражать влияние изменений в налоговом и бюджетном законодательстве (регулировании) на доходы и расходы бюджетной системы региона в долгосрочном периоде, содержать предложения по улучшению налогового и бюджетного администрирования, включать оценку влияния налоговой политики и предлагаемых изменений на сценарные условия.

В основных направлениях инвестиционной политики указываются значения объема и структуры инвестиций за счет бюджета субъекта Федерации, обосновываются предложения по формированию инвестиционного климата и привлечению инвестиционных ресурсов.

ВТОРОЙ ЭТАП.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДОЛГОСРОЧНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНА

Учитывая сложность точного предвидения объективных долгосрочных экономических тенденций и других факторов, не зависящих от органов государственной власти региона, основные показатели долгосрочного финансового плана рекомендуется представлять в нескольких вариантах, соответствующих консервативному, инерционному и инновационному социально ориентированному сценариям.

Инерционный вариант основных показателей формируется на основе сложившихся трендов развития традиционной ресурсно-сырьевой структуры экономики. Консервативный составляется исходя из сценарных условий при благоприятном (ускоренном) развитии сложившейся структуры. Инновационный социально ориентированный вариант разрабатывается исходя из сценарных условий при благоприятном (ускоренном) развитии, достигнутом на основе существенного изменения структуры экономики с ресурсно-сырьевой на инновационную.

Основные показатели должны носить агрегированный характер и взаимоувязываться с помощью балансов — сводного финансового баланса территории и системы национальных счетов. В качестве базовых показателей принимаются доходы и расходы, дефицит/профицит бюджетной системы региона, определенные на плановый период (табл. 1).

Таблица 1

Основные показатели долгосрочного финансового плана субъекта Российской Федерации на ...-... гг.

	Отчетный год	Текущий год	Плановый период (годы)				
			1-й	2-й	3-й	...	20-й
1. Бюджет субъекта Федерации							
Доходы, всего							
Из них безвозмездные поступления от бюджетов других уровней							
Расходы, всего							
Из них межбюджетные трансферты							
платежи в ФОМС за неработающее население							
Профицит (+), дефицит (-)							
Государственный долг субъекта Федерации (на конец года)							
2. Местные бюджеты							
Доходы, всего							
Из них межбюджетные трансферты							
Расходы, всего							
Профицит (+), дефицит (-)							
3. Консолидированный бюджет							
Доходы, всего							
Расходы, всего							
Профицит (+), дефицит (-)							
4. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования							
Доходы, всего							
Из них платежи за неработающее население							
Расходы, всего							
Профицит (+), дефицит (-)							
5. Бюджетная система субъекта Федерации							
Доходы, всего							
Расходы, всего							
Профицит (+), дефицит (-)							

Источник: составлено авторами.

Различные варианты основных показателей долгосрочного финансового плана определяются исходя из сценарных условий социально-экономического развития региона. В них проблема диверсификации экономики и создания эффективных современных высокотехнологичных производств решается как традиционным методом — с помощью вертикального государственного управления, включая прямые государственные инвестиции в производство, налоговые льготы, сильную роль государства в экономике, — так и путем использования горизонтальных мер, которые направлены на создание привлекательного инвестиционного климата в стране и регионах.

Варианты могут быть основаны, в частности, на положениях действующего законодательства, с учетом изменений в законодательстве, на прежних приоритетах администрации региона, а также на новых приоритетах, заложенных в программу действий администрации. Исходя из анализа разработанных долгосрочных проектировок основных показателей предлагается вариант для формирования проекта долгосрочного финансового плана и дается обоснование этого выбора.

ТРЕТИЙ ЭТАП. СОСТАВЛЕНИЕ ПРОЕКТА ДОЛГОСРОЧНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНА

К долгосрочному финансовому плану прикладывается пояснительная записка, содержащая описание используемых при его разработке подходов и алгоритмов, характеристику основных показателей и влияющих на них факторов, их взаимосвязи со сценарными условиями, обоснование приоритетных направлений распределения расходов бюджета и формирования расходов инвестиционного характера, а также рекомендации по его практическому применению.

Проект долгосрочного финансового плана основывается на одобренном варианте основных показателей. В нем определяются следующие параметры бюджетной системы субъекта Федерации (табл. 2):

- общий объем доходов (с выделением налоговых, неналоговых доходов и межбюджетных трансфертов) бюджетной системы региона, консолидированного бюджета территории и регионального бюджета;
- объемы бюджетных ассигнований по разделам функциональной классификации расходов бюджетов субъекта Федерации и долгосрочным целевым программам (бюджетной системы субъекта Федерации, консолидированного бюджета территории и регионального бюджета);
- дефицит (профицит) бюджетной системы региона, консолидированного бюджета территории и регионального бюджета;
- источники финансирования дефицита;
- предел государственного долга региона.

Таблица 2

Долгосрочный финансовый план субъекта Российской Федерации на ...—... гг.

	Отчетный год	Текущий год	Плановый период (годы)				
			1-й	2-й	3-й	...	20-й
1. Доходы, всего							
Налоговые доходы							
в т. ч. по основным видам налогов							
Неналоговые доходы							
Безвозмездные поступления							
Из них трансферты из федерального бюджета							
2. Расходы, всего							
по функциональным разделам бюджетной классификации расходов							
по программам							
3. Профицит (+), дефицит (-)							
4. Источники финансирования дефицита							
5. Государственный долг (на конец года)							

Источник: составлено авторами.

Проект долгосрчного финансового плана, разрабатываемый финансовым органом субъекта Федерации, рассматривается рабочей комиссией и передается для одобрения (согласования) высшему исполнительному органу. Одобренный документ в порядке информации направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации, а также в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации.

Корректировка показателей одобренных или согласованных долгосрчных финансовых планов осуществляется в случае изменения макроэкономических прогнозов на федеральном уровне, параметров прогноза социально-экономического развития региона, бюджетного и налогового законодательства, межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, значительного уточнения (на 10 %) проекта бюджета территории при его рассмотрении в законодательном органе.

Порядок мероприятий по разработке долгосрчного финансового плана представлен в табл. 3.

Таблица 3

**Порядок разработки долгосрчного
финансового плана субъекта Российской Федерации**

№ п/п	Материалы и документы	Ответственный исполнитель	Срок представления (условный)	Куда представляется
I этап				
1.	Основные направления бюджетной политики ¹	Высший исполнительный орган субъекта Федерации	Начало апреля	
2.	Основные направления налоговой политики на долгосрчную перспективу	Финансовый орган — структурное подразделение, ответственное за прогнозирование доходов и налоговую политику	Середина апреля	Рабочая комиссия (на рассмотрение с последующей передачей высшему исполнительному органу). Высший исполнительный орган субъекта Федерации (на согласование/одобрение)
3.	Основные направления долговой политики на долгосрчную перспективу	Финансовый орган — структурное подразделение, решающее вопросы управления государственным долгом, осуществления государственных заимствований	Середина апреля	Рабочая комиссия (на рассмотрение с последующей передачей высшему исполнительному органу). Высший исполнительный орган субъекта Федерации (на согласование/одобрение)
4.	Основные направления инвестиционной политики на долгосрчную перспективу	Орган, ответственный за развитие экономики	Середина апреля	Высший исполнительный орган субъекта Федерации (на согласование/одобрение)
5.	Сценарные условия на долгосрчную перспективу и основные показатели сводного финансового баланса территории, прилагаемые к сценарным условиям	Орган, ответственный за развитие экономики	Середина апреля	Рабочая комиссия (на рассмотрение с последующей передачей высшему исполнительному органу). Высший исполнительный орган субъекта Федерации (на согласование/одобрение)
6.	Прогноз социально-экономического развития региона на долгосрчную перспективу	Орган, ответственный за развитие экономики	Середина апреля	Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации (на согласование/одобрение)

¹ Формулируются в рамках Бюджетного послания главы субъекта Федерации, которое должно быть основано на Бюджетном послании Президента Российской Федерации.

№ п/п	Материалы и документы	Ответственный исполнитель	Срок представления (условный)	Куда представляется
II этап				
7.	Долгосрчный прогноз налоговых поступлений	Финансовый орган — структурное подразделение, ответственное за прогнозирование доходов и налоговую политику на основе сведений, предоставляемых главными администраторами доходов бюджета	Конец апреля	Финансовый орган — структурное подразделение, отвечающее за долгосрочное финансовое планирование
8.	Долгосрчный прогноз неналоговых поступлений (в т. ч. доходов от использования и приватизации имущества)	Финансовый орган — структурное подразделение, ответственное за прогнозирование доходов и налоговую политику на основании сведений, предоставляемых главными администраторами доходов бюджета (в т. ч. органом, ответственным за управление государственным имуществом региона), и заключения органа, ответственного за развитие экономики	Конец апреля	Финансовый орган — структурное подразделение, ответственное за долгосрочное финансовое планирование
9.	Реестры расходных обязательств субъектов бюджетного планирования	Субъекты бюджетного планирования — отраслевые органы исполнительной власти региона	Конец апреля	Финансовый орган — структурное подразделение, ответственное за управление расходной частью регионального бюджета
10.	Реестр расходных обязательств региона	Финансовый орган — структурное подразделение, ответственное за управление расходной частью регионального бюджета	Середина мая	Финансовый орган — структурное подразделение, ответственное за долгосрочное финансовое планирование. Орган, ответственный за развитие экономики
11.	Основные показатели долгосрочного финансового плана	Финансовый орган — структурное подразделение, ответственное за долгосрочное финансовое планирование	Конец мая	Рабочая комиссия (на рассмотрение с последующей передачей высшему исполнительному органу). Высший исполнительный орган субъекта Федерации (на согласование/одобрение)
III этап				
12.	Проект долгосрочного финансового плана	Финансовый орган — структурное подразделение, ответственное за долгосрочное финансовое планирование	Середина июня	Рабочая комиссия (на рассмотрение с последующей передачей высшему исполнительному органу). Высший исполнительный орган субъекта Федерации (на согласование/одобрение)

Источник: составлено авторами.

МЕТОДЫ РАСЧЕТА ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДОЛГОСРОЧНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНА

При расчете показателей долгосрочного финансового плана для прогнозирования **доходов** может использоваться широкий набор таких методов, как: экспертные, детерминистические, на основе экстраполяции временных рядов, эконометрические.

Эконометрические методы основываются на статистически оцененных значениях коэффициентов при одной или нескольких переменных, выступающих в качестве прогнозных факторов и получаемых в ходе регрессионного анализа. В качестве

аргументов могут быть выбраны: ВРП, численность населения региона, объемы производства в регионе, инвестиции в основной капитал и др. Их достоинства — легкость проведения вариантных расчетов, возможность получения количественной оценки объема доходов бюджета в будущем, возможность обратного использования модели (определения необходимых значений аргументов-факторов для достижения заданного объема доходов). Эконометрические модели не всегда применимы, что связано с обязательными условиями наличия длинных временных рядов сопоставимых факторов-аргументов и продолжения тенденций прошлого периода на будущий, взаимной независимостью показателей факторов-аргументов.

Детерминистические методы позволяют в большей степени абстрагироваться от нестабильности налоговой системы, изменчивости экономических условий хозяйствования. Налоговые поступления и сборы планируются исходя из их группировки по типу налогооблагаемой базы и ее величине. Сдвиги в структуре налоговых баз учитываются с помощью экспертного анализа. Поток доходов определяется в зависимости от процентного изменения какой-либо переменной, а также на основе фактических доходов за предыдущий год.

В последнем случае формулу расчета поступления налоговых доходов в каждом году долгосрочного периода можно представить следующим образом:

$$T_t = T_{(t-1)} \cdot I \cdot D \cdot K_c + M_{(t-1)} \cdot R_t - L_t,$$

где T_t — поступления данного налога в планируемом году;

$T_{(t-1)}$ — ожидаемые поступления данного налога в текущем году;

I — темп роста показателя, образующего налоговую базу данного налога в соответствии с прогнозом социально-экономического развития;

D — дефлятор, учитывающий прогнозный уровень инфляции данного налога;

K_c — коэффициент повышения собираемости налога;

$M_{(t-1)}$ — ожидаемая сумма недоимок по данному налогу на конец текущего года;

R_t — коэффициент погашения недоимки на начало планируемого года;

L_t — сумма льгот по налогу, вступивших в силу в планируемом году.

При расчетах необходимо предусмотреть погашение недоимок в течение среднесрочного периода (3–5 лет).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2004 г. № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов» органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления наделены информацией об отраслевой (по видам экономической деятельности) структуре доходов региональных и местных бюджетов. Эта информация может быть использована при прогнозировании налогов в разрезе видов экономической деятельности, что повысит его качество.

При планировании **расходов** на долгосрочную перспективу применяются следующие методы бюджетного планирования: нормативный, индексации, плановый, программно-целевой, экономико-математическое моделирование.

Нормативный метод целесообразно применять в отношении расходов на предоставление государственных услуг в области образования, здравоохранения, социальной защиты и культуры. Их объем в данном случае рассчитывается по формуле:

$$P_t = N_1 \cdot K_1 + N_2 \cdot K_2 + \dots = \sum_{i=1}^n N_i \cdot K_{t,i},$$

где P_t — объем расходов;

N_1, N_2 — нормативы расходов на одного получателя каждого вида государственной услуги (тыс. руб.);

K_1, K_2 — планируемое (прогнозируемое) количество получателей государственной услуги (чел.) в соответствующем году;

i — виды государственных услуг, учитываемые в расчетах $i = 1, 2, \dots, n$.

Норматив предполагает расчет годовых расходов на предоставление единицы бюджетной услуги. Расходы на ее финансирование определяются исходя из норматива для данного вида услуги с учетом среднегодового количества ее получателей.

Объемы бюджетных ассигнований на исполнение публичных обязательств региона, в т. ч. за счет межбюджетных трансфертов, рассчитываются нормативным методом — путем умножения планируемого норматива на прогнозируемую численность физических лиц, являющихся получателями выплат. При расчете норматива на плановый период учитывается динамика инфляции.

Объемы бюджетных ассигнований в разрезе функциональной классификации расходов бюджетов региона, за исключением бюджетных ассигнований на реализацию утвержденных долгосрочных программ и инвестиционных проектов, рассчитываются **индексным методом**, или **методом индексации**, исходя из расходов, сложившихся за отчетный период, которые корректируются с учетом динамики основных макроэкономических показателей социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу (например, динамика ВРП, занятость, численность населения, инфляция и т. п.).

Метод индексации подразумевает определение расходов по формуле:

$$R_t = b_1 \cdot R_{(t-1),1} + b_2 \cdot R_{(t-1),2} + \dots = \sum_{i=1}^n b_i \cdot R_{(t-1),i},$$

где R_t — объем расходов планируемого года;

b_i (b_1, b_2, \dots) — коэффициенты увеличения (индексации) объема расходов в соответствующем году планового периода по сравнению с базовым годом;

$R_{(t-1),i}$ ($R_{(t-1),1}, R_{(t-1),2}, \dots$) — объемы расходов предыдущего года;

i — учитываемые виды государственных расходов, $i = 1, 2, \dots, n$.

Объемы бюджетных ассигнований на реализацию утвержденных долгосрочных и ведомственных целевых программ, инвестиционных проектов рассчитываются **плановым методом**, под которым понимается установление бюджетного ассигнования в соответствии с показателями, указанными в нормативном правовом акте (договоре, паспорте долгосрочной целевой программы, условиях займа) региона Российской Федерации или главного распорядителя средств регионального бюджета.

Программно-целевой метод заключается в системном планировании бюджетных средств на реализацию утвержденных нормативным актом целевых программ, направлен на сбалансированное выполнение комплекса мероприятий программы и позволяет обеспечить эффективную работу социальной сферы и отдельных отраслей экономики региона. Этот метод планирования расходов способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию средств для решения наиболее острых проблем государства, региона, муниципального образования. Новые перспективы его использования открываются в связи с переходом к представлению бюджета в программном формате.

При разработке долгосрочных проектировок целесообразно по возможности использовать **экономико-математическое моделирование**. Применяемые при этом модели представляют собой систему уравнений, характеризующих основные

взаимосвязи между бюджетными и макроэкономическими показателями. Их использование позволяет определять значения бюджетных показателей в зависимости от макроэкономических параметров различных вариантов сценарных условий.

При экономико-математическом моделировании на долгосрочную перспективу особое внимание должно быть обращено на стабильность характера зависимости между бюджетными и макроэкономическими показателями, которая присуща периодам устойчивого развития экономики. В отсутствие этой стабильности целесообразно использовать имитационное моделирование, которое позволяет учесть альтернативность траектории развития экономики в зависимости от мер государства по реализации выбранных приоритетов.

СИСТЕМА ПРАВОВЫХ АКТОВ

Для стимулирования внедрения долгосрочного финансового планирования существующее бюджетное законодательство федерального и регионального уровня должно быть расширено и дополнено системой правовых актов, регламентирующих вопросы разработки долгосрочного финансового плана.

Основным документом, регламентирующим эти вопросы в субъектах Федерации, должно стать положение о разработке долгосрочного финансового плана, утверждаемое постановлением Правительства. При этом необходимо внести изменения в нормативный правовой акт субъекта Федерации, регламентирующий бюджетный процесс (порядок составления и рассмотрения проекта бюджета на очередной финансовый год, его утверждения, осуществления контроля за его исполнением, утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Федерации) и определяющий бюджетное устройство (правовое положение субъектов бюджетных правоотношений в регионе). Как правило, это закон о бюджетном процессе и бюджетном устройстве субъекта Федерации.

Кроме того, потребуется внесение изменений в нормативно-правовые акты субъекта Федерации, затрагивающие вопросы формирования экономической и финансовой политики субъекта Федерации, а именно: о программе социально-экономического развития; о стратегии социально-экономического развития; об утверждении порядка разработки, формирования и реализации долгосрочных (областных, краевых, республиканских) целевых программ; положение о разработке среднесрочного финансового плана субъекта Федерации. Необходимо также внести дополнения в положения о финансовом органе и об органе исполнительной власти, определяющую экономическую политику субъекта Федерации, которые в явном виде закрепляют обязанности указанных органов, связанные с разработкой и использованием долгосрочного финансового плана.

В современных условиях органы государственной власти субъектов Федерации обладают значительной свободой в вопросах подготовки нормативных правовых актов, регламентирующих порядок составления долгосрочного финансового плана и его использования в бюджетном процессе. Значительная роль в регулировании деятельности по его составлению должна принадлежать постановлениям и другим актам исполнительных органов субъектов Федерации, являющимся в настоящее время важнейшим инструментом реализации бюджетно-процессуальных норм.

Для реализации порядка составления долгосрочного финансового плана целесообразно принимать постановления, детально регламентирующие последовательность и сроки разработки всех необходимых документов и содержащие указания конкретным органам государственной власти данного субъекта Федерации. В частности, должны быть установлены строго формализованный порядок дезагрегации укрупненных показателей долгосрочного плана с целью их отражения в среднесрочном плане или трехлетнем бюджете, алгоритм расчета потребности в финансовом обеспечении расходных обязательств с учетом изменения макроэкономических показателей и численности соответствующих

получателей бюджетных услуг и методология расчета конкретных видов доходов. При этом следует указывать исчерпывающий перечень обстоятельств, которые приводят в долгосрочной перспективе к изменению объема потребности в финансировании расходных обязательств. Кроме того, должны быть определены: требования к исходным данным (их состав, сроки и порядок получения и применения в расчетах), перечень разрабатываемых документов, сроки представления того или иного документа; подразделение, ответственное за его подготовку; основания для внесения изменений в документы. Необходимо также разработать формализованный порядок корректировки показателей в случае значительного изменения утвержденного бюджета.

Долгосрочный финансовый план, разработанный в соответствии с вышеописанными положениями, должен играть важную роль в координации долгосрочного стратегического и бюджетного планирования, о необходимости которой говорится в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29 июня 2010 г. Являясь одной из основных составляющих бюджетного процесса, он будет осуществлять увязку бюджетных и финансовых показателей с показателями стратегий социально-экономического развития регионов на долгосрочную перспективу и обеспечивать конкретизацию долгосрочных стратегических целей и задач в показателях бюджета очередного планируемого года.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция) [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget>.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29 июня 2010 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=101905>.
3. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами. Том 1 / Под общ. ред. А. М. Лаврова. — М.: ЛЕНАНД, 2007. — 540 с.
4. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами. Том 2 / Под общ. ред. А. М. Лаврова. — М.: ЛЕНАНД, 2007. — 612 с.
5. Шахова, Г. Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2009. — № 2. — С. 99–108.