

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

© 2013 Иванова О.Б.

доктор экономических наук, профессор

© 2013 Моисеенко М.А.

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

E-mail: margarita.88@list.ru

Рассматривается актуальность процесса финансово-бюджетного планирования и необходимость его координации с инструментами стратегического планирования.

Ключевые слова: финансово-бюджетное планирование, программно-целевые инструменты, стратегическое планирование, эффективность и результативность бюджетных расходов.

В современных условиях, когда публично-правовые образования при осуществлении возложенных на них функций испытывают недостаток в финансовых ресурсах, когда ограниченность бюджетных средств диктует жесткие требования к их распределению и использованию, повышается актуальность процесса финансово-бюджетного планирования. Данный факт обусловлен острой необходимостью регулирования различных социально-экономических процессов, определения целевых ориентиров, которых требуется достичь в целях получения максимально возможных конечных количественно и качественно измеряемых результатов. Кроме того, эффективное финансово-бюджетное планирование позволяет не только спрогнозировать тенденции развития, сформировать ключевые направления достижения сбалансированности финансовых, материальных и денежных потоков, но и предупредить возможные негативные последствия либо сократить степень их влияния на политику, экономику и общество.

Следует отметить, что финансово-бюджетное планирование - это научно обоснованная целенаправленная деятельность государственных и муниципальных органов власти, хозяйствующих субъектов по оптимальному формированию, сбалансированному распределению и эффективному использованию фондов финансовых ресурсов с учетом намеченных целей и приоритетных задач, нацеленная на достижение конечного результата. Его экономико-содержательная характеристика проявляется во взаимодействии совокупности элементов (рис. 1).

Финансово-бюджетное планирование, с одной стороны, - это процесс как объективного, так и одновременно субъективного характера, т.е. его

организация и осуществление должны отвечать определенным положениям и законам, необходимым на всех уровнях финансовой деятельности, с другой - это деятельность по обоснованию социально-экономической эффективности и результативности принимаемых финансовых решений с учетом их обеспеченности источниками финансирования. При этом данный процесс будет эффективным только тогда, когда будут успешно взаимодействовать субъективные и объективные стороны, т.е. когда деятельность конкретного субъекта будет основана на изучении законов и закономерностей развития, тенденциях и динамике движения финансовых ресурсов, их источников, выборе конкретного метода планирования, а также на достижении результатов осуществленных ранее мероприятий.

На эффективность финансово-бюджетного планирования оказывает влияние степень применения программно-целевого инструментария, обладающего внутренней спецификой, которая характеризуется одновременной увязкой комплекса элементов (рис. 2).

Применение программно-целевых технологий исключает односторонний подход к процессу планирования: это не одностороннее движение от заранее установленных целей к необходимым ресурсам, а уже двустороннее.

Механизм программно-целевого планирования подвергается периодической корректировке. Представим периодизацию применения программно-целевого планирования в России с указанием нормативно-правового обеспечения, а также недостатков, которые требуется ликвидировать в целях достижения положительных эффектов (см. таблицу).

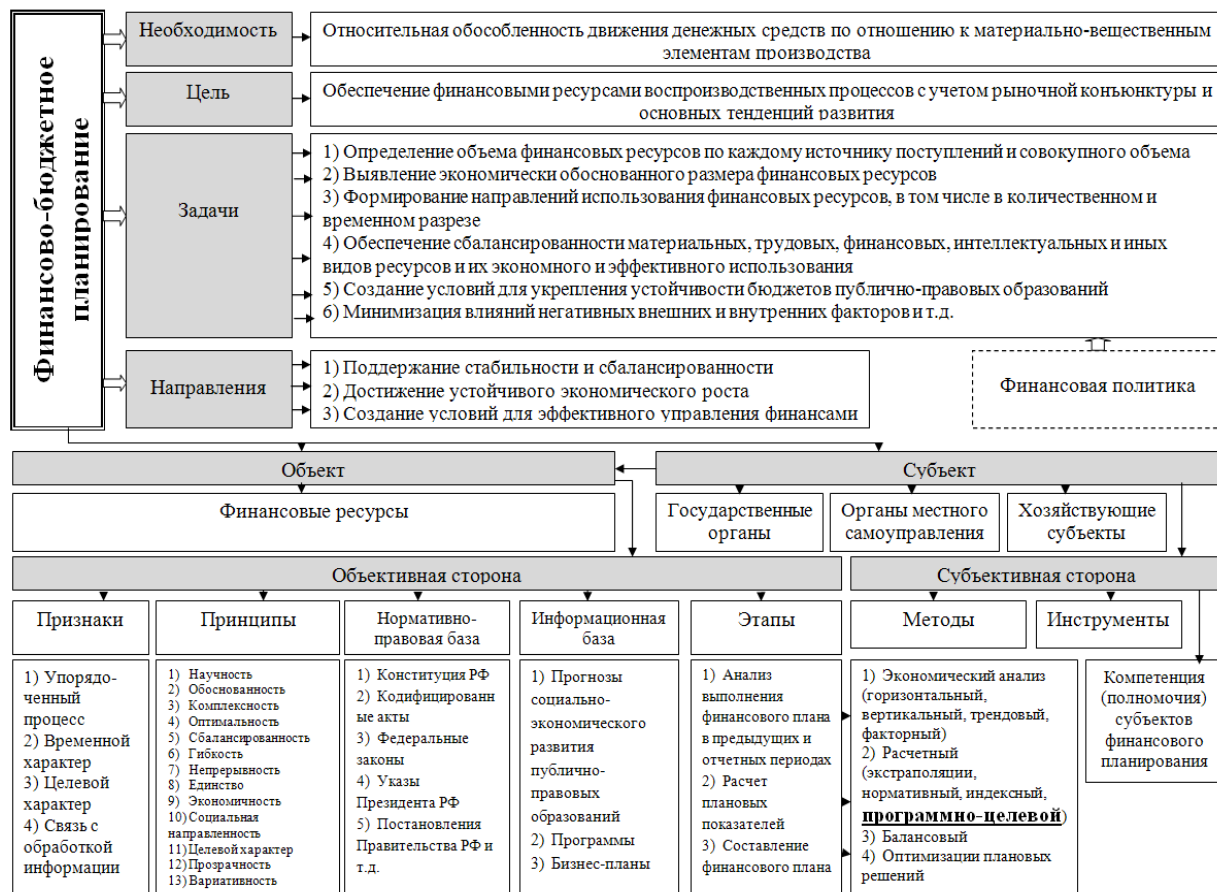


Рис. 1. Экономико-содержательная характеристика финансово-бюджетного планирования

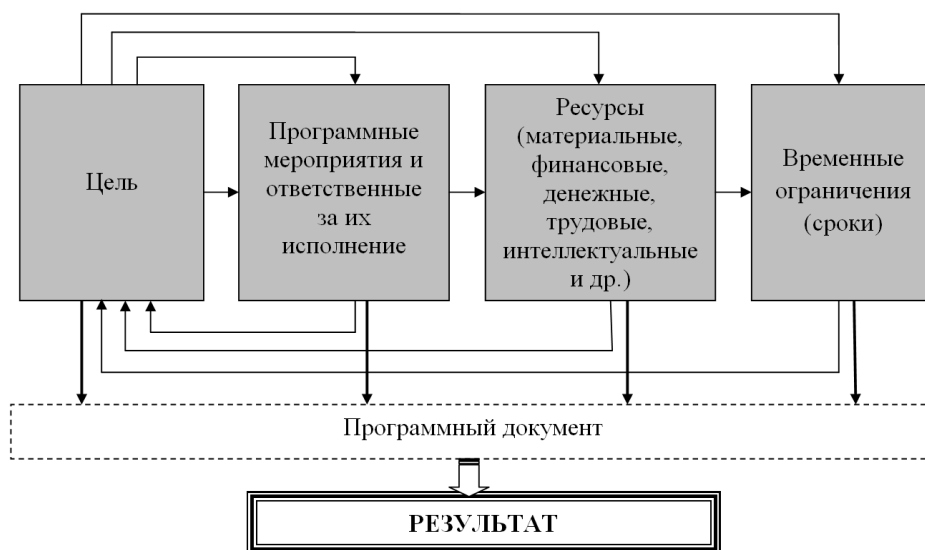


Рис. 2. Структурные элементы программно-целевого планирования

Периодизация применения программно-целевого планирования в России

Этап	Нормативно-правовая база	Необходимость, содержание, результат
I этап: Реформирование бюджетного процесса в РФ (2004 - 2006)	Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов"; "Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004 - 2006 гг."	Необходимость
		Преобладание практики однолетнего планирования; отсутствие нацеленности на конечный результат; низкое качество реализации целевых программ; размытый характер разграничения полномочий между органами власти и др.
		Содержание преобразования
		Переход от управления затратами к управлению результатами
		Результат
		Реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета; разделение на действующие и принимаемые обязательства; переход к среднесрочному финансовому планированию; активное применение инструментов БОР и др.
II этап: Повышение эффективности бюджетных расходов (2007 - 2012)	Программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г.; Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р "Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года"; Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. № 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ"	Необходимость
		Слабая взаимосвязь между финансово-бюджетным и стратегическим планированием; структура и динамика расходов недостаточно связаны с целями государственной (муниципальной) политики; недостаточно используются инструменты программно-целевого планирования
		Содержание преобразования
		Переход к утверждению программного бюджета с учетом применения программно-целевых принципов организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления
		Результат
		Ориентация на долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы РФ; разработка госпрограмм; переход к программной структуре федерального бюджета; оптимизация функций государственного (муниципального) управления и др.
III этап: Современный этап повышения эффективности управления публичными финансами на средне- и долгосрочный период (до 2030 г.)	Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.; Государственная программа "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ; Государственная программа "Управление государственными финансами"; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. (разработан Минэкономразвития России); Проект Федерального закона № 143912-6 "О государственном стратегическом планировании"	Необходимость
		Отсутствует целостная система стратегического планирования; целесообразность долгосрочного горизонта прогнозирования и планирования; ограниченный характер применения государственных (муниципальных) программ; низкий уровень мотивации органов власти к оптимизации бюджетных расходов; ограниченность применения оценки эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента
		Содержание
		Направленность на повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования средств бюджетов при осуществлении приоритетов и целей социально-экономического развития публично-правовых образований
		Результат
		Формирование действенной системы управления публичными финансами, требующая завершения внедрения программно-целевых методов, структуризации управления ресурсами, осуществления мер по повышению эффективности бюджетных расходов, обеспечения повышения качества финансового менеджмента, повышения открытости и прозрачности управления финансами



Рис. 3. Взаимосвязь документов бюджетного и стратегического планирования

Источник. Составлен авторами по материалам: Жигалова Д.В., Перцова Л.В., Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления. Фонд “Институт экономики города”. М., 2009. С. 13.

Переход к современному этапу реформирования общественных финансов свидетельствует о необходимости увязки финансово-бюджетного и стратегического планирования (рис. 3).

Информационной базой для формирования документов стратегического планирования служит прогноз социально-экономического развития публично-правового образования. В то же время существует обратная взаимосвязь: действующие документы финансово-бюджетного планирования устанавливают финансовые ограничения для решения социально-экономических задач, а их исполнение дает основания для корректировки документов социально-экономического планирования.

Следует подчеркнуть, что на качественное содержание документов стратегического планирования оказывают существенное влияние применение программно-целевых инструментов и формирование бюджетной стратегии.

Проектом Федерального закона “О государственном стратегическом планировании”¹ предусмотрена разработка бюджетной стратегии на федеральном уровне. Вместе с тем, целесообразно начать работу по формированию аналогичных документов стратегического планирования в регионах. Причем бюджетная стратегия реги-

она должна представлять собой документ, определяющий обеспеченность бюджетной системы субъекта РФ финансовыми ресурсами, необходимыми для достижения задач его социально-экономического развития. Исходя из этого целью разработки бюджетной стратегии на субфедеральном уровне является поиск источников эффективности и повышения социально-экономического развития региона на основе роста материального благосостояния и всестороннего развития населения. Иными словами, основным центральным звеном бюджетной стратегии служит выбор уровня стимулирования социально-экономического развития региона с определением допустимого бюджетного риска.

Бюджетная стратегия региона должна разрабатываться на среднесрочный период (каждые 4-6 лет) в соответствии с приоритетными целями и задачами социально-экономического развития одновременно и во взаимосвязке с иными документами стратегического управления и включать в себя следующие структурные элементы:

- основные итоги и результаты проводимой бюджетной политики, а также анализ и оценку ее эффективности;

-прогноз ключевых параметров бюджетной системы на долгосрочную перспективу;

-формирование приоритетов бюджетной политики в долгосрочном периоде.

В целях повышения эффективности бюджетной стратегии требуется разработать действенный механизм ее реализации, суть которого заключается в сопоставлении фактических показателей бюджетного риска с принятыми в качестве допустимых в составе стратегии². Кроме того, необходимо уделить особое внимание детальному рассмотрению условий, соблюдение которых характеризует эффективность бюджетной стратегии.

Таким образом, осуществление бюджетного стратегирования тесно связано с усилением

необходимости обоснования стратегических решений и эффективности использования финансовых ресурсов, а необходимость учета долгосрочных бюджетных ограничений потребует формирования действенных программ по реализации приоритетов развития публично-правового образования. Перечисленные меры в конечном итоге приведут к повышению эффективности управления публичными финансами.

¹ Проект Федерального закона № 143912-6 “О государственном стратегическом планировании”: [ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 21 нояб. 2012 г.].

² Лисин Н.В. Формирование бюджетной стратегии субъекта РФ // Модернизация экономики и общества : материалы XIV Апрельской междунар. науч. конф. / под ред. Е.Г. Ясина. М., 2013.

Поступила в редакцию 02.04.2013 г.