

Проблемы и подходы к управлению бюджетным планированием и межбюджетными отношениями на уровне региона

© 2015 Дикаева Жейна Ахмедовна

Российский государственный социальный университет

129226, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1

E-mail: jayna19@mail.ru

Впервые Президент Российской Федерации отметил необходимость разработки стратегического документа в области региональных финансов в своем Бюджетном послании Федеральному собранию в 2008 г. Бюджетная стратегия должна была стать реальным шагом на пути к повышению эффективности расходов и вместе с тем выступить сдерживающим фактором для их необоснованного роста. Предполагается, что содержанием стратегии должны были являться основные параметры бюджетной системы, долгосрочные риски и целевые ориентиры, для достижения которых необходимо мобилизовать все региональные ресурсы.

Ключевые слова: проблемы управления, подходы к управлению, бюджетное планирование, межбюджетные отношения, бюджетная стратегия, Чеченская Республика, бюджетная политика.

В ответ на Бюджетное послание Президента Министерство финансов России разработало проект долгосрочной стратегии РФ на период до 2023 г. Однако данный проект не получил никакого официального статуса и содержал в основном общую информацию. Дальнейшее ухудшение условий функционирования российской экономики и несостоятельность финансовой системы не позволили до конца доработать данный документ стратегического планирования. Однако на законодательном уровне в настоящее время остро встал вопрос о разработке бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г., а также подчеркнута целесообразность в разработке данного инструмента стратегического планирования на региональном уровне.

Общей целью разработки бюджетной стратегии является определение процедур по совершенствованию бюджетной и налоговой политики, повышение качества предоставляемых государственных услуг, наращивание позитивных эффектов от использования государственных финансов на долгосрочную перспективу. В свою очередь, некоторые ученые полагают, что целью разработки бюджетной стратегии РФ выступает финансовое обеспечение достижения установленных в концепции долгосрочного развития России приоритетов и целей с учетом возможностей бюджетной системы¹.

Разработка бюджетной стратегии территорий позволит оптимизировать бюджетно-налоговую политику региона, взаимоувязать оперативные задачи с целями стратегического развития, а также повысить эффективность использования денежных ресурсов в рамках реализации государственных проектов. Для достижения основных при-

оритетных направлений экономической модели, указанных выше, необходимо решить ряд основополагающих задач²:

- обеспечение устойчивого социально-экономического развития территорий;
- удлинение горизонта стратегического планирования с целью увязки краткосрочных приоритетов со стратегическими целями бюджетной политики;
- повышение эффективности реализуемых государственных программ;
- анализ состояния и перспектив реализации доходной и расходной частей региональных финансов;
- разработка вариантов реализации бюджетно-налоговой политики на долгосрочный период с учетом особенностей изучаемых территорий;
- обеспечение прозрачности и общедоступности информации по осуществлению расходных операций.

Обращаясь к практике некоторых субъектов Российской Федерации в области долгосрочного планирования, можно отметить, что структура бюджетной стратегии должна содержать цель и задачи финансовой политики с учетом особенностей экономического развития региона.

В то же время при разработке долгосрочной стратегии необходимо провести анализ бюджетной политики в конкретном субъекте Федерации и отразить состояние региональных финансов.

С учетом сложившейся практики регионального долгосрочного планирования выделяют несколько составных частей бюджетной стратегии.

Во-первых, подводятся итоги бюджетной политики в регионе за прошедшие 3-5 лет. Уве-

личение сроков анализируемого периода позволяет более точно отразить в сложившейся системе региональных финансов тренд и, как следствие, способствует более эффективному целеполаганию долгосрочного плана развития. На данном этапе проводится изучение доходной и расходной составляющих бюджета, анализируются ключевые проблемы финансовой политики субъекта. Во-вторых, определяются условия развития региональной экономики на прогнозируемый срок. В-третьих, выявляются приоритетные направления бюджетной политики территорий на плановый период. В разработанных стратегиях таковыми являются: совершенствование налоговой политики, здравоохранение, образование, государственные инвестиции, инфраструктура и т.д.³

На заключительном этапе приводится прогноз основных параметров бюджетной системы области на весь срок планирования с разбивкой по годам. Ключевым индикатором в данной части стратегии является сбалансированность бюджета, которая представляет собой паритетное соотношение между доходными и расходными статьями бюджета.

В настоящей статье проблемы и подходы к управлению бюджетным планированием и межбюджетными отношениями рассматриваются на примере Чеченской Республики.

Целями Основных направлений бюджетной и налоговой политики являются описание условий, принимаемых для составления проекта Закона Чеченской Республики “О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”, основных подходов к его формированию и общего порядка разработки основных характеристик и прогнозируемых параметров республиканского бюджета, а также обеспечение прозрачности и открытости бюджетного планирования⁴.

Задачами Основных направлений бюджетной и налоговой политики являются определение подходов к планированию доходов и расходов, источников финансирования республиканского бюджета, финансовых взаимоотношений с бюджетами муниципальных образований Чеченской Республики.

Основными результатами реализации бюджетной политики в период до 2017 г. стали обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Чеченской Республики, оптимизация расходов республиканского бюджета, формирование республиканского бюджета на основе государственных программ, переход к формированию государственных заданий на оказание государственных (муниципаль-

ных) услуг физическим и юридическим лицам, совершенствование налоговой системы, межбюджетных отношений.

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в Чеченской Республике в 2015-2017 гг. будет сосредоточена на решении следующих задач⁵:

- усиление выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов;
 - обеспечение сбалансированности местных бюджетов;
 - совершенствование системы разграничения расходных обязательств между органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований Чеченской Республики;
 - совершенствование механизмов оказания финансовой помощи местным бюджетам в целях повышения ее эффективности;
 - формирование устойчивой собственной доходной базы местных бюджетов, создание стимулов по ее наращиванию;
 - создание условий для обеспечения сбалансированности местных бюджетов;
 - укрепление финансовой дисциплины муниципальных образований Чеченской Республики, достижение условий соблюдения органами местного самоуправления муниципальных образований Чеченской Республики бюджетного законодательства;
 - создание стимулов для улучшения качества управления муниципальными финансами, повышения эффективности расходования бюджетных средств;
 - повышение прозрачности муниципальных финансов;
 - оказание методической и консультативной помощи органам местного самоуправления муниципальных образований Чеченской Республики.
- Необходимо подчеркнуть, что данная практика стратегического регионального планирования требует совершенствования. Остаются неучтенными мероприятия, которые позволят выявить специфику региона, определить портфель реализуемых на территории субъекта проектов, а также в сложившейся практике долгосрочного финансового планирования отсутствует такой важный этап, как взаимоувязка государственных программ развития территорий с обеспеченностью денежными ресурсами. Отсюда следует, что формирование бюджетной стратегии субъекта можно представить в виде следующего процесса:
- анализ итогов бюджетно-финансовой политики;

- основные подходы к формированию бюджета;
- выявление приоритетных направлений экономического развития;
- финансовое обеспечение государственных программ;
- бюджетная стратегия региона.

Стратегический характер подходов к выполнению аналитических процедур по разработке бюджетной стратегии определяет необходимость постановки акцента на предметную область исследования специфики возможностей и направлений развития территорий. В центре внимания при проведении долгосрочного многомерного анализа находятся такие проблемы, как:

- географическое положение;
- приоритетные направления развития экономики территорий;
- обеспеченность бюджетными средствами;
- инвестиционная привлекательность субъекта.

Этапы процесса долгосрочного планирования, которые были определены выше, должны стать целью в рамках разработки стратегии, а мероприятия по достижению поставленной цели – “проектом”. Основной особенностью цикла стратегического планирования региона является изменение последнего звена, портфеля проектов. В контексте нашего исследования уместно определить его как совокупность мероприятий, необходимых для разработки региональной бюджетной стратегии, которая, в свою очередь, может иметь форму проектов.

Необходимо отметить, что на основании ст. 170.1 Бюджетного кодекса РФ бюджетный долгосрочный прогноз региона должен содержать основные индикаторы развития бюджета субъекта Российской Федерации, отражать показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ, иные параметры, характеризующие бюджетную систему, а также основные подходы к формированию бюджетной политики региона в долгосрочной перспективе⁶.

Бюджетная стратегия Чеченской Республики⁷:

1. Анализ итогов бюджетно-финансовой политики Чеченской Республики:

- характеристика бюджета Чеченской Республики;
- анализ бюджетной политики Чеченской Республики;
- анализ прогноза социально-экономического развития Чеченской Республики.

2. Основные подходы к формированию бюджета Чеченской Республики:

- определение подходов к формированию доходной части бюджета Чеченской Республики;
- оптимизация расходной составляющей бюджета Чеченской Республики;
- прогноз основных показателей бюджета Чеченской Республики.

3. Выявление приоритетных направлений экономического развития Чеченской Республики:

- определение основных тенденций развития бюджетной политики Чеченской Республики;
- выявление специфических факторов развития Чеченской Республики;
- составление профиля рисков проектов Чеченской Республики.

4. Финансовое обеспечение государственных программ:

- определение объемов финансирования госпрограмм;
- выявление порядка приоритетности государственных программ;
- взаимоувязка государственных программ с финансовыми ресурсами.

Чтобы эффективно выполнить перечень мероприятий по разработке долгосрочного финансового плана Чеченской Республики, необходимо выявить методологию стратегического планирования. Она опирается на несколько уровней знаний: общефилософский уровень; общенаучный уровень; методология стратегического управления. Методология стратегического планирования представляет собой совокупность подходов, методов и приемов разработки стратегических программ, проектов и планов любого уровня на долгосрочную перспективу⁸.

В число вышеуказанных подходов можно отнести системный, ситуационный, интеграционный, количественный и другие научные подходы.

Особое внимание хотелось бы уделить специфическим методам, позволяющим реализовать мероприятия, необходимые для разработки бюджетной стратегии региона. Всю совокупность проектных задач, а также методические способы их решения можно представить в виде таблицы.

Еще раз отметим, что разработка эффективной бюджетной стратегии региона должна основываться на ряде научно обоснованных принципов. В свою очередь, содержание долгосрочного финансового плана должно соответствовать, с одной стороны, юридическим требованиям, а с другой – учитывать финансовый, географический, ресурсный и проектный потенциал региональной экономической системы.

Специальные методы стратегического регионального бюджетного планирования

Мероприятие	Метод реализации	Результат применения
Характеристика бюджета субъекта РФ	Системный анализ	Выявлены ключевые особенности формирования бюджета
Анализ бюджетной политики	Структурно-динамический анализ	Описаны основные тенденции формирования бюджетной политики региона
Анализ прогноза социально-экономического развития региона	Индикативный анализ	Отражены приоритетные направления развития
Определение подходов к организации доходной части бюджета	Прогнозной экстраполяции	Определены особенности и основные источники формирования доходов субъекта РФ
Оптимизация расходной составляющей регионального бюджета	Метод "минимакс"	Анализ принимаемых решений на основании максимизации полезного эффекта при минимизации затрат
Прогноз основных бюджетных показателей экономического субъекта	Динамической экстраполяции; форсайт-прогнозирование	Спрогнозированы основные экономические показатели бюджета области
Определение основных тенденций развития бюджетной политики	Факторный анализ	Определен ряд приоритетных факторов, играющих ключевую роль в развитии региона
Выявление специфических факторов развития региона	SWOT-, PEST-анализ	Проведен анализ сильных и слабых сторон региона, определены политические факторы, влияющие на развитие территории, определены шаги для достижения поставленных целей
Составление профиля рисков проектов	Метод экспертных оценок, стресс-тестирование	Выявлены риски реализуемых на территории региона мероприятий и программ
Определение объемов финансирования госпрограмм	Экономико-статистический анализ, GAP-анализ	Определены шаги для достижения поставленных целей
Выявление порядка приоритетности государственных программ	Метод коллективных экспертных оценок	Составление перечня реализуемых программ и определение социально-экономического эффекта от их реализации
Взаимовязка государственных программ с финансовыми ресурсами	Метод комитетов	Определены необходимые объемы финансирования реализуемых на территории субъекта РФ проектов

В силу того что стратегическое финансовое прогнозирование представляет собой сложный многоэтапный процесс, методический аппарат разработки долгосрочного плана должен отвечать требованиям, предъявляемым к нему современными экономическими условиями.

¹ Лисин Н.В. Методологические вопросы разработки региональной бюджетной стратегии: докл. на семинаре "Актуальные вопросы совершенствования управления общественными финансами". Москва, 21 мая 2013 г. / Нац. исслед. ун-т "Высш. шк. экономики". Москва, 2013.

² Громова А.А., Турчановский Д.В., Прохоров Д.С. Моделирование социально-экономического развития территории. Москва, 2014.

³ Вылегжанина У. Казна садится на диету: не все регионы СЗФО нашли баланс бюджетных расходов и доходов // Российская газета. 2014. □ 6558.

⁴ Семибратский М.В. Бюджетная стратегия региона в новых экономических условиях России // Научные ведомости БелГУ. Серия "История. Поли-

тология. Экономика. Информатика". 2014. □ 1 (172), вып. 29/1. С. 41-46.

⁵ Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Чеченской Республики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов : постановление Правительства Чеченской Республики от 7 окт. 2014 г. □ 187 : [ред. от 30 янв. 2015 г.].

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации: от 31 июля 1998 г. □ 145-ФЗ : [ред. от 26 дек. 2014 г. □ 449-ФЗ]. Доступ из справочно-правовой системы "Гарант". Разд. "Акты органов власти". Информ. банк "Федеральные акты".

⁷ О бюджетной политике в 2015-2017 годах: бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина от 13 июня 2014 г. Доступ из справочно-правовой системы "Гарант".

⁸ Сазонов С.П., Гапоненко Ю.В., Васбейн К.Д. Финансовый потенциал региона как составляющая экономического потенциала и аспекты, определяющие его эффективность // Вестн. Волгоградского государственного университета. Сер. 10, Инновационная деятельность. 2014. □ 2 (11). С. 15-21.

Поступила в редакцию 06.08.2015 г.