

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА***Старикова Татьяна Владимировна (startv008@rambler.ru)**ФБГОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации» (Владимирский филиал)*

В статье обосновывается целесообразность использования методов стратегического бюджетного планирования для решения проблем социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Учитывая особенности российской модели бюджетного федерализма и негативную динамику показателей социально-экономического развития, в статье сделан акцент на необходимость применения методов стратегического бюджетного планирования, как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях. Важнейшее направление стратегического бюджетного планирования – стратегия оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов на основе программно-целевого подхода.

**Ключевые слова:** стратегическое бюджетное планирование, социально-экономическое развитие, эффективность бюджетных расходов, бюджетный федерализм, стратегическая функция бюджета, программно-целевое планирование.

Бюджетная система Российской Федерации, являясь фундаментом социально-экономического развития как государства в целом, так и субъектов Федерации, находится в непрерывном процессе реформирования, направленном на решение актуальных проблем функционирования бюджетной сферы. Несмотря на достижение положительных тенденций в развитии бюджетной системы РФ, нерешенными остались многие проблемы экономического, правового, социального характера, а именно: отсутствие четких целей и приоритетов социально-экономического развития на всех уровнях государственного управления; обособленность субъектов экономики и социальной сферы в достижении долгосрочных целей социально-экономического развития; отсутствие механизма концентрации разнокачественных ресурсов (финансовых, трудовых, энергетических, административных и пр.) на решение долгосрочных социально-экономических задач. Наиболее ярко вышеуказанные проблемы проявляются на региональном уровне, о чем свидетельствует негативная динамика социально-экономических и бюджетных показателей в большинстве субъектов Российской Федерации на протяжении целого ряда лет.

Эти и другие проблемы определяют необходимость научного исследования понятия и процесса стратегического управления бюджетной системой как инструмента социально-экономического развития региона.

Несмотря на многообразие форм и сфер применения самого термина «стратегия» и процессов стратегического планирования, в сфере государственных и муниципальных финансов в настоящее время использование стратегического подхода не носит системного характера. При этом финансовые ресурсы, аккумулированные в бюджетной системе РФ, на протяжении последних 10 лет являются одним из основных источников финансирования стратегических направлений социально-экономического

развития государства. Это означает, что для повышения качества жизни населения, стимулирования экономического развития и предпринимательской активности, совершенствования структуры экономики государству необходимо обеспечить адекватное развитие бюджетно-финансовой сферы, что может быть достигнуто путем внедрения прогрессивных методов бюджетного планирования, повышения качества бюджетного управления и формирования эффективной бюджетной стратегии развития территорий.

Стратегическое планирование в сфере государственных и муниципальных финансов является развитием таких процессов, как бюджетное прогнозирование и планирование, директивное, индикативное, перспективное финансовое планирование, долгосрочное и среднесрочное бюджетное программирование. История развития бюджетного управления государственными финансами подтверждает опыт применения стратегического бюджетного планирования в дореволюционной России. В 1810 году появляется «План преобразования российской финансовой системы» (так называемый «План финансов»), в разработке которого приняли участие М.М.Сперанский, М.А.Балугьянский, Д.А.Гурьев и Н.С.Мордвинов. В России это был практически первый опыт формирования долгосрочного плана реформирования и развития бюджетно-финансовой сферы государства [5]. Следующими значимыми работами в области долгосрочного бюджетного планирования и имеющими характер стратегического плана, были работы М.И.Боголепова «О путях будущего», «К вопросу об экономическом плане», опубликованные в 1916 году, и «Государственный финансовый план пятилетия», изданный в 1929 году [1, 2]. Важнейший вклад в развитие финансовой науки в целом и в долгосрочное бюджетное планирование в частности внесен И.Х.Озеровым. Такие его работы как «Возможно ли ввести подоходный налог в Рос-

сии?» (1900 г.), «Итоги экономического развития XIX века» (1903 г.), «Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и в начале XX века» (1905 г.), «Как расходуются народные деньги в России» (1905 г.), «Оборотная сторона нашего бюджета» (1911 г.) посвящены широкому кругу финансовых, экономических, социальных и политических вопросов [4].

Несмотря на то, что после революции 1917 г. и на протяжении всего столетия в практике бюджетного управления использовались такие элементы стратегического планирования, как контрольные цифры, а также единство бюджетного и народнохозяйственного планирования, соблюдение режима экономии, бюджетно-целевое направление государственных финансов, не существовало научно обоснованных и апробированных на практике методологических разработок в области бюджетного долгосрочного стратегического планирования.

Насколько правильно в условиях развития бюджетного федерализма в Российской Федерации рассматривать бюджет как инструмент социально-экономического развития региона и может ли он выступать объектом стратегического планирования? Исследовав множество вариантов трактовки понятия «бюджет», выполняемые им функции, различные классификационные признаки, а также роль бюджета в историческом, социально-экономическом, политическом развитии государства, нами сделан вывод о том, что бюджетная система, являясь самостоятельно функционирующей, способной к трансформационным изменениям и развитию, может быть полноценным объектом стратегического планирования. Более того, именно научно обоснованная и методологически грамотно сформированная бюджетная стратегия является фундаментом успешной реализации стратегических направлений социально-экономического развития территории, критерием эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. В этой связи следует выделить стратегическую функцию бюджета, которая заключается в достижении таких параметров и характеристик бюджетной системы территории, которые позволили бы достичь стратегических целей и реализовать направления социально-экономического развития, обеспечить максимальную эффективность использования бюджетных ресурсов в долгосрочной перспективе, а также стратегическое развитие бюджетной системы государства, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Качество и эффективность выполнения бюджетом своих функций, в том числе и стратегической, зависит от многих факторов, важнейшим из которых является структура и принципы построения и функционирования бюджетной системы. В самом общем смысле «федерализм

– это организационная структура чего-либо, основанная на принципах федерации, т.е. объединения каких-либо субъектов, сохраняющих определенную самостоятельность» [3]. Уже сами условия такого объединения оказывают серьезное влияние на структуру, состояние и стратегическую ориентированность бюджетной системы государства, так как основными объединяющими и суверенными условиями являются вопросы разграничения предметов ведения между федеративными элементами. Соответственно перечень предметов ведения, закрепленных за каждым уровнем федеративной иерархии, будет определять тот объем финансовых ресурсов, который минимально необходим для финансового обеспечения переданных полномочий и предметов ведения. По мнению Черткова А.Н., «основное отличие федерации от унитарного государства состоит не столько в объеме полномочий у региональных органов, сколько в четком закреплении в конституции и законодательстве разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами. В унитарном государстве центр может сообразно обстоятельствам и по собственному усмотрению наделять и лишать регионы полномочий, а в федерации – нет» [8].

Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» закрепляет необходимость разработки бюджетной стратегии только на федеральном уровне, что во многом противоречит принципам бюджетного федерализма, на основе которых функционирует бюджетная система Российской Федерации. Опираясь на фундаментальные основы российской модели бюджетного федерализма, можно утверждать, что процесс бюджетного стратегического планирования должен охватывать все без исключения бюджетные уровни и обеспечивать синергетический эффект путем достижения преемственности стратегических бюджетных направлений федерального, субфедерального и местного уровней и планомерное развитие бюджетного федерализма в России.

Формируемая в настоящий момент система государственного стратегического планирования имеет ряд существенных недостатков, а именно отсутствие в перечне обязательных документов государственного стратегического планирования на субфедеральном уровне бюджетной стратегии региона. Устойчивое социально-экономическое развитие региона в долгосрочной перспективе в значительной степени зависит от развития доходной базы субъекта РФ, формирования оптимальной структуры расходов регионального бюджета, повышения эффективности межбюджетных отношений, построения результативной системы бюджетного финансирования инновационных и инвестиционных процессов на территории субъекта РФ и

т.д. Анализ влияния бюджетной стратегии на результативность социально-экономического развития позволяет рассматривать бюджетную стратегию Российской Федерации и бюджетную стратегию субъекта Российской Федерации с разных точек зрения в зависимости от выполняемых ими функций.

Реформирование бюджетной системы Российской Федерации было начато в 90-е годы и наряду с другими трансформационными процессами было направлено на создание эффективной системы управления государственными и муниципальными финансами и социально-экономического развития в стране. За этот период на федеральном уровне было утверждено и реализовано большое количество нормативных и правовых актов, оказавших существенное влияние на развитие бюджетных и социально-экономических процессов. Несмотря на это, анализ социально-экономического и бюджетного состояния субъектов Центрального федерального округа выявил серьезные проблемы, свидетельствующие об отсутствии положительной динамики основных социально-экономических показателей (качество жизни населения, уровень бедности, показатели здоровья, показатели экономического развития, инвестиционной и инновационной активности, финансовые и бюджетные показатели). В ряде субъектов ЦФО вышеуказанные показатели имеют устойчивую отрицательную динамику и, как следствие, крайне низкие рейтинги отдельных регионов ЦФО среди субъектов Федерации в целом.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2012 году по показателю величины среднедушевых доходов населения Владимирская, Ивановская и Костромская области вошли в группу двадцати самых бедных регионов России и заняли соответственно 65, 69 и 70 место среди субъектов Российской Федерации.

В 2012 году удельный вес расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг (в процентах от общей суммы на оплату услуг) в 11 субъектах ЦФО превышал 40%. Максимальные значения данного показателя зафиксированы в Рязанской области – 53,0%; Ивановской области – 46,0%; Тамбовской области – 44,4%.

В большинстве субъектов ЦФО наблюдаются крайне высокие значения уровня заболеваемости на 1000 человек населения (зарегистрированных заболеваний у больных с диагнозом, установленным впервые в жизни). Из 83 субъектов Российской Федерации только в 17 значение данного показателя превышает 900 случаев на 1000 человек населения, при этом 4 из них это субъекты ЦФО: в Тверской области – 920 случаев; во Владимирской области – 941,3 случай; в Орловской области – 943,3

случая; в Ивановской области - 966,1 случаев. При такой высокой заболеваемости в большинстве регионов ЦФО наблюдается острая нехватка врачей и среднего медицинского персонала. По показателю численности врачей всех специальностей на 10000 человек населения в 2012 году 6 субъектов ЦФО находились в группе 20 регионов с наихудшим значением данного показателя по Российской Федерации в целом: Тульская область занимает 81 место; Владимирская область - 80; Тамбовская область – 79; Костромская область – 74; Брянская область – 71, Московская область - 66 место.

Развитие экономики субъектов ЦФО не имеет ярко выраженной положительной динамики. Индекс промышленного производства (в процентах к предшествующему году) в субъектах ЦФО в 2012 году в среднем составил 104,4%. Только у 5 субъектов в 2012 г. индекс промышленного производства превысил значение в 110%: Воронежская область – 129,1%, Брянская область – 117,9%, Тамбовская 112,5%, Липецкая область – 111,1%, Ярославская – 110,5% [9].

В такой ситуации органами власти субъектов Российской Федерации необходимо принять результативные меры по планомерному и долгосрочному решению основных социально-экономических проблем в регионах. При этом большинство региональных программ социально-экономического развития регионов будут полностью или частично финансироваться за счет средств субъектов бюджетов. Применение методов стратегического бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации может обеспечить достижение оптимального распределения финансовых ресурсов для решения наиболее острых социально-экономических проблем.

Важнейшим направлением бюджетной стратегии региона является оптимизация и повышение эффективности бюджетных расходов. В этой связи нами предложены принципы стратегического управления бюджетными расходами региона:

- эффективности и целесообразности расходов;
- обоснованности и актуальности расходов;
- стратегической ориентированности расходов;
- мультипликации социально-экономических эффектов;
- прозрачности и открытости стратегических решений.

Вопросам стратегического управления бюджетными расходами до сих пор не уделялось достаточного внимания в экономической российской и зарубежной литературе. Стратегия оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов должна формироваться

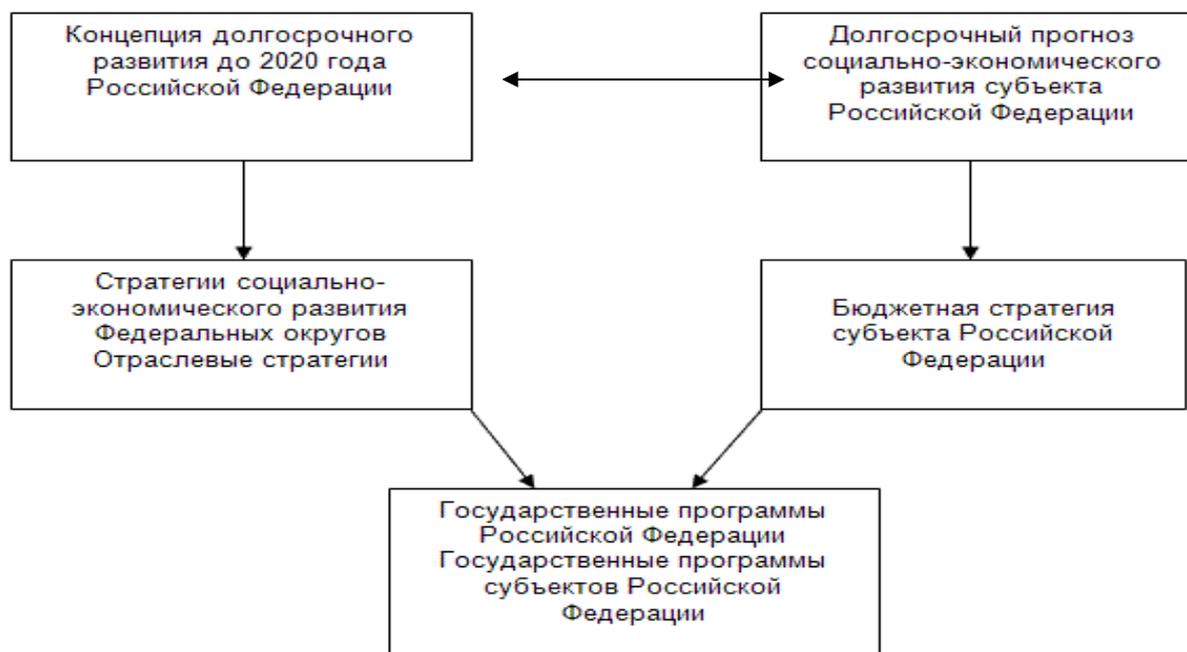
на основе долгосрочных программно-целевых методов планирования. От качества государственных программ будет напрямую зависеть эффективность бюджетных расходов, и критерием их эффективности является положительная динамика социально-экономических показателей развития региона. В качестве одного из этапов формирования стратегии повышения эффективности бюджетных расходов предложена инвентаризация бюджетных обязательств, результатом которой должны стать выявление и постепенное сокращение финансирования тех расходных обязательств, которые не способствуют устойчивому социально-экономическому развитию региона. Следующий этап - полномасштабное внедрение программно-целевых методов планирования бюджетных расходов на долгосрочный период, реализация которых позволит минимизировать наиболее острые социально-экономические проблемы региона и обеспечит достижение стратегических целей.

Внедрение программно-целевого метода планирования было начато несколько лет назад в рамках реализации Программ Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов и повышения эффективности управления общественными финансами [6,7]. Несмотря на то, что большая часть расходов бюджетов субъектов РФ уже с 2011 года формируется в соответствии с принципами программного бюдже-

тирования, в настоящий момент существуют определенные проблемы практики формирования государственных программ, а именно:

- неопределенность соотношений государственных программ и документов стратегического бюджетного планирования;
- отсутствие правовой основы системной организации процесса стратегического бюджетного планирования;
- отсутствие методики встраивания существующих программно-целевых инструментов в государственные программы;
- отсутствие методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ субъектов РФ на долгосрочный период.

Государственные программы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должны быть разработаны в жесткой «увязке» с Концепцией долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года, стратегиями социально-экономического развития Федеральных округов, отраслевыми стратегиями Федерального уровня. Для государственных программ субъектов РФ, наряду с документами стратегического планирования Федерального уровня, основой должен стать Долгосрочный прогноз социально-экономического развития субъекта РФ и Бюджетная стратегия региона, которая должна определять бюджетные ограничения финансового обеспечения государственных программ.



**Рисунок 1. Модель стратегического бюджетного планирования в системе финансового обеспечения государственных программ социально-экономического развития региона**

Устранение существующих проблем в практике формирования и реализации государственных программ возможно только в том случае, если будут решены следующие задачи.

1. Осуществление перехода к стратегическому бюджетному планированию на федеральном и региональном уровнях. Такая мера послужит выявлению наиболее острых проблем социально-экономического развития региона и факторов, сдерживающих развитие региональной социально-экономической системы. Также внедрение стратегического бюджетного планирования в практику финансового управления позволит спрогнозировать реальные бюджетные возможности и ограничения финансирования государственных программ, что будет положительным образом сказываться на их реализации.
2. Повышение финансовой самостоятельности ответственных исполнителей государственных программ. Это объясняется расширением инструментов финансового обеспечения государственных программ и поиск наиболее эффективных методов управления бюджетными средствами. Методические указания по разработке и реализации государственных программ предусматривают введение нового понятия «контрольное событие программы». Детальный план-график реализации программы должен содержать полный набор всех необходимых мероприятий и контрольных событий программы и утверждается ответственным исполнителем программы. Вышеуказанные меры будут способствовать повышению качества принимаемых финансовых решений ответственными исполнителями государственных программ.
3. Повышение качества разрабатываемых государственных программ субъектов РФ. Особое внимание при разработке государственной программы должно быть уделено вопросам эффективности и результативности программных мероприятий. В каждой государственной программе субъекта РФ должно быть четко определено, какие положительные изменения произойдут в социально-экономическом состоянии региона в результате реализации данной программы, в какие сроки и сколько на это будет выделено бюджетных средств. Также, очень важно, объективное выявление рисков реализации госу-

дарственной программы и определение способов их минимизации.

Предложенная модель встраивания стратегического бюджетного планирования в систему социально-экономического развития региона позволит сконцентрировать ресурсы на достижении стратегических целей регионального развития и положительно скажется на доходах населения, устойчивости рынка труда, развитии региональной инфраструктуры, повышении общей конкурентоспособности региона, формировании привлекательного бизнес-имиджа субъекта.

#### Литература

1. Боголепов М.И. К разрыву цен // экономическое обозрение. – 1923. - №2, с. 33-37.
2. Боголепов М.И. «Государственный финансовый план пятилетия». М., 1929. С 32.
3. Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма. - М.: Экзамен, 2002. С. 11.
4. Озеров И.Х. «Основы финансовой науки: курс лекций, читаемый в Санкт-Петербургском и Московском университетах». М.: Типография т-ва И.Д. Сытина, Пятницкая ул., свой дом. – 1906. С. 15.
5. Очерки по истории финансовой науки / О.Н. Ансберг, Ю.В. Базулин, С.А. Белозеров и др.; под ред. В.В. Ковалева. – М: Проспект, 2010. – 544 с. С. 158.
6. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 г. №1101-р «Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов»
7. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 г. № 2593-р «Программа повышения эффективности управления общественными финансами до 2018 года».
8. Чертков А.Н. Разграничение полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Научно-практическое пособие. – Брянск: ООО Издательство «Курсив», 2006. – 142 с. С. 16.
9. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138623506156](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156)