

## ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Старикова Т. В.

*ФБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Владимирский филиал, Владимир, Россия (600017, Владимир, ул. Горького, 59 «А»), e-mail: [startv008@rambler.ru](mailto:startv008@rambler.ru)*

Проведен анализ предпосылок актуализации вопросов государственного стратегического планирования и формирования стратегических планов развития в различных сферах государственного управления, в том числе в сфере бюджетных отношений. Определена необходимость комплексного подхода к процессу стратегического планирования социально-экономического и бюджетного развития, объясняемая высокой степенью зависимости реализации стратегических направлений социально-экономического развития от бюджетных возможностей и ограничений. Максимальное влияние на процесс формирования бюджетной стратегии оказывают такие элементы системы государственного стратегического планирования, как прогнозирование социально-экономического развития, программно-целевое планирование и стратегический контроль. Уделено внимание вопросам документального обеспечения процессов стратегического планирования на федеральном и субфедеральном уровнях государственного управления. Действующим законодательством не установлено обязательное формирование бюджетной стратегии субъекта Российской Федерации, что в значительной степени затрудняет достижение целей долгосрочного социально-экономического развития региона и снижает эффективность государственного управления в субъектах РФ. Рассмотрены различные аспекты, характеризующие бюджетную стратегию федерального и субфедерального уровня как долгосрочный план, механизм формирования государственной политики, критерий эффективности государственного управления, механизм финансового контроля, инструмент развития бюджетного федерализма. Сделан вывод о необходимости развития процессов стратегического бюджетного планирования на субфедеральном уровне и формирования единых методологических подходов на региональном уровне.

Ключевые слова: бюджетная стратегия, программно-целевое планирование, стратегический контроль, система государственного стратегического планирования, финансовое обеспечение социально-экономического развития.

## FEATURES OF STRATEGIC BUDGETING PLANNING AT THE NATIONAL AND SUB-NATIONAL LEVELS

Starikova T. V.

*Head of department of Finance Vladimir branch of Russian academy of national economy and public administration under the President of Russian Federation, Vladimir, Russia (600017, Vladimir, Gorkogo st. 59A, e-mail: [startv008@rambler.ru](mailto:startv008@rambler.ru)*

The analysis of issues of national strategic planning and strategic development plans in various areas of public administration, including in the area of budgetary relations. Requires integrated approach to strategic planning of socio-economic and fiscal development, as a consequence of the high level of dependence on the implementation of the strategic directions of socio-economic development of the budgetary possibilities and limitations. The greatest impact on the process of budgetary strategy have the following elements: forecasting of socio-economic development, program-oriented planning and strategic control. Investigated documenting strategic planning processes at the federal and sub-national levels of government. Current legislation does not set compulsory formation of regions budget strategy. It is constraining the achievement goals of long-term socio-economic development of the region and reduces the efficiency of public administration in the regions of the Russian Federation. The article deals the different characteristics of the budgetary strategy of the federal and sub-federal level: long-term plan, the mechanism of the formation of public policy, the criterion of efficiency of public administration, financial control mechanism, the tool of Fiscal Federalism. The conclusion about the need to develop processes for strategic budget planning at the subnational level and the formation of unified methodological approaches at the regional level.

Keywords: budget strategy, program-oriented planning, strategic control, the state strategic planning, financial ensuring of socio-economic development.

Международный опыт внедрения концепции стратегического планирования на государственном уровне свидетельствует о возможности качественного изменения социально-экономической ситуации и повышения эффективности государственной бюджетной политики при применении эффективных методов стратегического планирования. Примером может служить опыт США, Канады, Германии, Франции, Италии, Японии, Южной Кореи и Китая, которые в различные периоды времени начали применять механизмы стратегического планирования развития в различных сферах государственного управления, в том числе и в сфере бюджетно-финансовых отношений [3, С. 43; 4, С. 104].

В России предпосылки формирования системы государственного стратегического планирования были заложены в положениях федерального закона № 115-ФЗ от 20.07.1997 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», которым предусмотрена разработка Концепции социально-экономического развития Российской Федерации, Программы социально-экономического развития Российской Федерации и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу. Сложно противоречит мнению Э. А. Исаева о том, что «данный закон носит формальный рамочный характер и не определяет ни существа прогнозирования, ни целевой ориентации общегосударственных и региональных бюджетных программ» [1, с. 119]. Реальный этап формирования системы государственного стратегического планирования в России начался после вступления в силу Указа Президента Российской Федерации № 536 от 12.05.2009 г. «Об основах стратегического планирования». Немаловажное влияние на развитие процессов стратегического планирования оказал проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании», рассмотренном Государственной Думой во втором чтении.

Формирование и реализация стратегии развития территории должна основываться на некоторых основополагающих принципах, главными из которых являются комплексность, долговременность, систематичность, управляемость и обеспеченность. Иными словами, стратегические направления должны охватывать все стороны жизни сообщества, обеспечить устойчивый долгосрочный эффект, определять возможность гибкого изменения механизмов реализации стратегии при изменении внешних и внутренних факторов развития, а также иметь реальное ресурсное и финансовое обеспечение. К процессам стратегического планирования бюджетной сферы вполне применимо мнение В. К. Сенчагова о том, что «модернизация финансов должна охватывать всю сферу финансовых отношений, включая федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации, внебюджетные фонды, систему страхования и корпоративных финансов» [2, С. 13]. Очевидно, что предлагаемая в проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» система

стратегического планирования не уделяет должного внимания формированию бюджетной стратегии как одного из основных составляющих систему ГСП, предполагая лишь выявление определенных соотношений между стратегическими целями и бюджетными возможностями и увязку стратегических решений с бюджетными ограничениями. При таком подходе даже при наличии среднесрочных и долгосрочных бюджетных прогнозов реализация стратегических задач и достижение стратегических целей всегда будут зависеть от состояния бюджетов всех уровней. Реалистичность стратегических планов возможно только в том случае, если бюджетно-финансовая стратегия будет определена как самостоятельный документ, цели, задачи и программы которого будут взаимоувязаны со стратегиями социально-экономического развития различных уровней.

В связи с этим одним из ключевых направлений стратегического планирования развития территории является разработка бюджетной стратегии, являющейся неотъемлемой частью системы государственного стратегического планирования (ГСП).

Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» закрепляет основные положения системы государственного стратегического планирования. Согласно этому закону система государственного стратегического планирования – это совокупность:

- взаимосогласованных документов стратегического планирования, характеризующих приоритетные направления социально-экономического развития Российской Федерации;
- элементов нормативно-правового, научно-методического, финансового, информационного и иного ресурсного обеспечения процессов стратегического планирования;
- участников государственного стратегического планирования, осуществляющих и направляющих практическую деятельность в указанной сфере.

Основополагающими элементами системы государственного стратегического планирования являются прогнозирование социально-экономического развития, программно-целевое планирование и стратегический контроль.

**Прогнозирование социально-экономического развития** представляет собой разработку научно обоснованной информации о направлениях и результатах социально-экономического развития Российской Федерации, а также определение параметров социально-экономического развития в долгосрочном периоде. Данный документ оказывает наиболее сильное влияние на параметры и направления долгосрочной бюджетной стратегии как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта федерации, поскольку прогнозные значения социально-экономического развития определяют то, какое количество финансовых ресурсов потребуется от бюджетной системы государства для достижения стратегических целей. Однако существует и серьезная обратная зависимость социально-экономических

прогнозов от параметров долгосрочной бюджетной стратегии, в которой определяется общий объем возможных финансовых ресурсов, направляемых в будущем на достижение стратегических целей социально-экономического развития страны. В этом смысле бюджетная стратегия выполняет роль финансового ограничителя и является элементом контроля объективности и реалистичности социально-экономических прогнозов.

**Программно-целевое планирование** направлено на определение целей социально-экономического развития Российской Федерации, приоритетов социально-экономической политики, а также формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение указанных целей и приоритетов [5, С. 22].

**Стратегический контроль** предполагает, во-первых, осуществление мониторинга социально-экономического развития Российской Федерации и, во-вторых, контроль за реализацией решений, принятых в процессе государственного стратегического планирования. Цель стратегического контроля состоит в повышении эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования. Для достижения поставленной цели должны быть решены следующие задачи:

- сбор и систематизация информации о социально-экономическом развитии территорий;
- оценка качества государственного прогнозирования и программно-целевого планирования;
- оценка результативности и эффективности решений, принятых в процессе государственного стратегического планирования;
- оценка реалистичности и степени достижения запланированных целей социально-экономического развития;
- оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровень достижения целей социально-экономического развития;
- разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы.

Основными документами государственного стратегического планирования **федерального уровня** являются:

- Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития;
- Научно-технологический прогноз развития на долгосрочный период;
- Долгосрочные отраслевые документы;
- Долгосрочная бюджетная стратегия;
- Государственные программы;
- Схемы территориального планирования;
- Основные направления деятельности Правительства РФ;
- Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период.

Бюджетная стратегия Российской Федерации, являясь обязательным элементом системы государственного стратегического планирования, представляет собой нормативно-правовой документ, определяющий систему научно обоснованных представлений о том, насколько бюджетная система Российской Федерации обеспечена финансовыми ресурсами для достижения целей стратегического развития. Бюджетная стратегия в форме документа должна быть разработана и утверждена в соответствии с определенным порядком разработки и утверждения данного документа. Бюджетная стратегия может быть обсуждена на публичных слушаниях, а также подвержена экспертизе контрольно-счетными органами.

Процессы стратегического планирования на **субфедеральном уровне** должны базироваться на долгосрочных стратегических ориентирах федерального уровня, с учетом законодательно закрепленных полномочий субъекта РФ, его потенциальных ресурсных и финансовых возможностях. Основными документами государственного стратегического планирования, разрабатываемыми в субъектах РФ согласно нормам проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании», должны быть:

- Стратегия развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу;
- Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации;
- Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- Государственные программы субъекта Российской Федерации;
- Программа социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период.

Отсутствие в перечне обязательных документов государственного стратегического планирования на субфедеральном уровне бюджетной стратегии региона является серьезным недостатком данной системы. Это объясняется высокой степенью зависимости реализации стратегических направлений субъекта РФ от финансового обеспечения стратегического плана и взаимосогласованного долгосрочного развития бюджетно-финансовой сферы региона. Планомерное 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, построение результативной системы бюджетного финансирования инновационных и инвестиционных процессов на территории субъекта РФ и т. д. Анализируя влияние бюджетной стратегии на результативность социально-экономического развития, можно рассматривать бюджетную стратегию Российской Федерации и бюджетную стратегию субъекта Российской Федерации с разных точек зрения в зависимости от выполняемых ими функций. Их сравнительная характеристика представлена в Таблице 1.

**Характеристики и выполняемые функции бюджетной стратегии Российской Федерации и бюджетной стратегии субъекта Российской Федерации**

<b>Характеристика бюджетной стратегии</b>	<b>Бюджетная стратегия Российской Федерации</b>	<b>Бюджетная стратегия субъекта Российской Федерации</b>
Долгосрочный план	Научно обоснованный план развития бюджетной сферы Российской Федерации на 6 и более лет на основе оценки эффективности и результативности текущей бюджетной политики Российской Федерации.	Научно обоснованный план развития бюджетной сферы субъекта Российской Федерации на срок, законодательно установленный субъектом Российской Федерации на основе оценки эффективности и результативности текущей бюджетной политики субъекта Российской Федерации.
Управленческий инструмент	Документ, определяющий направления развития бюджетной сферы Российской Федерации, инструменты и механизмы реализации направлений бюджетного развития Российской Федерации.	Документ, определяющий направления развития бюджетной сферы субъекта Российской Федерации, возможные инструменты реализации выбранных направлений в целях достижения долгосрочного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.
Механизм формирования государственной политики	Информационный ресурс для принятия стратегических решений в области развития бюджетной системы Российской Федерации и определение приоритетных направлений бюджетной политики на долгосрочную перспективу, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития.	Информационный ресурс для принятия стратегических решений в области развития бюджетной сферы субъекта Российской Федерации по оптимизации бюджетных расходов, роста бюджетных доходов, повышения эффективности межбюджетных отношений, формирования долговой политики, финансирования отраслей экономики региона в соответствии с приоритетами социально-экономического развития.
Механизм финансового контроля	Документ, подлежащий экспертизе в части соответствия положений бюджетной стратегии стратегическим национальным приоритетам и обеспечения национальной безопасности, а также эффективности бюджетных расходов на достижение целей долгосрочного социально-экономического развития	Документ, позволяющей выявить степень соответствия бюджетного стратегического планирования долгосрочным направлениям социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и оценить эффективность расходования бюджетных средств в рамках достижения целей социально-экономического развития субъекта

	Российской Федерации.	Российской Федерации.
Критерий эффективности государственного управления	Публичный документ, содержащий перечень показателей, характеризующих состояние бюджетной системы в долгосрочном периоде и финансовое обеспечение стратегических направлений социально-экономического развития Российской Федерации. Достижение запланированных параметров и реализация стратегических направлений может свидетельствовать об эффективности государственного управления.	Публичный документ, разработанный по инициативе органов власти субъекта Российской Федерации, содержащий направления и параметры развития бюджетной сферы региона в долгосрочном периоде и имеющей целью определить финансовые возможности реализации направлений социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Реализация стратегических направлений и достижение запланированных параметров бюджетного и социально-экономического развития региона могут свидетельствовать об эффективности деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации.
Инструмент развития бюджетного федерализма	Документ, координирующий цели и направления стратегического развития бюджетной системы между федеральным и региональным уровнем, упорядочивающий на долгосрочной основе распределение расходных полномочий, доходных источников и механизмов финансовой помощи между бюджетами различных уровней.	Документ, координирующий стратегические направления развития бюджетной сферы федерального и субфедерального уровня, создает возможности усиления самостоятельности и ответственности органов власти субъектов Российской Федерации за принимаемые стратегические и тактические решения в области бюджетного планирования, а также определяет развитие межбюджетных отношений с муниципальными бюджетами [6, С. 95].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что бюджетная стратегия является важным элементом системы государственного стратегического планирования как на федеральном, так и на субфедеральном уровне. Бюджетная стратегия, выполняя ряд важнейших функций, позволяет определить финансовые возможности долгосрочного социально-экономического развития. При разработке бюджетной стратегии следует учитывать особенности стратегического планирования на федеральном и региональном уровне, обеспечивая эффективную реализацию направлений развития бюджетной сферы в долгосрочном периоде. Бюджетная стратегия может выступать эффективным инструментом

государственного управления, позволяющим повысить результативность бюджетных расходов.

### Список литературы

1. Модернизация региональных финансов: монография / Э. А. Исаев. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 224 с.
2. Модернизация финансовой сферы России: монография / под ред. В. К. Сенчагова. – М.; СПб.: Нестор-История, 2011 – 304 с.
3. Организация бюджетного планирования в регионе: вопросы теории и практики: монография / Ю. В. Лудинова. – СПб.: СПбГИЭУ, 2011. – 247 с.
4. Программный бюджет: учеб. пособие / под ред. проф. М. П. Афанасьева. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2012. – 384 с.
5. Региональное бюджетное прогнозирование и планирование (на примере бюджета города Москвы): монография / С. Ю. Попков. – М: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2009. – 149 с.
6. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений; отв. ред. С. Д. Валентей. – СПб.: Алетейя, 2008. – 320 с.

### Рецензенты:

Филимонова Н. М., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой менеджмента и маркетинга ФГБОУ ВПО «Владимирский государственный университет им. А. Г. и Н. Г. Столетовых», г.Владимир.

Калмыков В. В., д.э.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Владимирский филиал», г.Владимир.