

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

© 2011 М.Д. Давыдов*

Ключевые слова: бюджетирование, бюджетная система, государственные финансы, бюджетный процесс.

Рассматриваются вопросы организации управления государственными финансами с точки зрения теории бюджетного управления, а также проблема соответствия государственного регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации основным принципам бюджетирования.

Сегодня в российской экономике государственный сектор потребляет, в соответствии с данными органов госстатистики, более 17,5% ВВП Российской Федерации¹. При этом необходимо помнить о том, что нормальное существование общества без государства на современном этапе не возможно. Государство призвано выполнять следующие основные функции:

- ♦ распределительную функцию, или государственное обеспечение товарами и услугами, которые являются так называемыми общественными благами;

- ♦ перераспределительную функцию, или корректировку существующего распределения доходов и богатств с целью обеспечения соответствия общественным представлениям о “честном” и “справедливом” распределении;

- ♦ стабилизационную функцию, или использование влияния государства как средства обеспечения высокой занятости, разумного уровня цен и соответствующего уровня экономического роста с учетом влияния на торговый и платежный балансы².

Для обеспечения качественного выполнения этих и других функций государства необходима система управления государственными финансами, которая позволила бы эффективно использовать ресурсы при заданной структуре распределения доходов и известном уровне спроса.

В Российской Федерации, так же как и во многих странах, для управления государственными финансами принят метод бюджетного управления.

Бюджеты - это планы деятельности экономического субъекта и различных его структурных единиц, выраженные в финансовых показателях. Считается, что основное назначение бюджетов - поддержка решения трех управленческих задач:

* Давыдов Мансур Девлятшаевич, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: DavidovMD@expo-volga.ru.

- ♦ прогноз финансового состояния;
- ♦ сравнительный анализ запланированных и фактически полученных результатов;

- ♦ оценка и анализ выявленных отклонений³.

Важные отличительные особенности бюджетного управления состоят в следующем:

- ♦ установление непосредственной связи целевых показателей с планами, направленными на их достижение;

- ♦ установление соответствия между планами и фактическими результатами, возможность оперативного контроля отклонений и выявления их причин;

- ♦ обеспечение адекватности планирования, соответствие разрабатываемых планов реальным возможностям экономического субъекта и условиям внешней среды, повышение оперативности внесения изменений по мере выявления расхождений;

- ♦ согласование различных направлений деятельности, подразделений и проектов на основе единого скоординированного плана (бюджета);

- ♦ разграничение ответственности между руководителями различных направлений и уровней организационной иерархии за результаты;

- ♦ оценка и сравнение эффективности различных направлений бизнеса, подразделений, продуктов;

- ♦ применение сценарного подхода к планированию, оценка альтернатив⁴.

Таким образом, бюджетное управление представляет собой систему планирования, учета, контроля и анализа деятельности экономического субъекта.

При этом необходимо отметить, что используемый сегодня в Российской Федерации метод бюджетного управления носит процессно-ориентированный характер, т.е. в качестве объек-

**Государственное регулирование бюджетной политики в Российской Федерации
и соответствие ее принципам бюджетного управления**

Принципы бюджетного управления	Принципы бюджетной системы	Элементы бюджетной политики	Государственное регулирование
Установление непосредственной связи целевых показателей с планами, направленными на их достижение	Достоверность бюджета Адресность и целевой характер бюджетных средств	Структура расходов бюджетов Федеральные целевые программы Целевые программы субъектов Российской Федерации Целевые программы органов местного самоуправления	Главы 10, 11, 20, 21 БК РФ Федеральные законы о федеральном бюджете и о бюджетах внебюджетных фондов на финансовый год Законы субъектов Российской Федерации о бюджетах и бюджетах внебюджетных фондов на финансовый год Решения представительных органов местного самоуправления
Установление соответствия между планами и фактическими результатами, возможность оперативного контроля отклонений и выявления их причин	Результативность и эффективность использования бюджетных средств Общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов	Единая система бюджетного учета Единые подходы к составлению и представлению бюджетной отчетности	Раздел VIII БК РФ Федеральный закон "О бухгалтерском учете" Приказы Минфина России, устанавливающие порядок ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности
Обеспечение адекватности планирования, соответствие разрабатываемых планов реальным возможностям экономического субъекта и условиям внешней среды, повышение оперативности внесения изменений по мере выявления расхождений	Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Сбалансированность бюджетов Прозрачность (открытость)	Закрепление нормативов распределения доходов между уровнями бюджетной системы Установление единых основ составления, рассмотрения и утверждения бюджетов Единая бюджетная классификация	Глава 4, разделы II, VI и VII БК РФ Приказы Минфина России по порядку применения бюджетной классификации Законы субъектов Российской Федерации о бюджетах и бюджетах внебюджетных фондов на финансовый год
Согласование различных направлений деятельности, подразделений и проектов на основе единого скоординированного плана (бюджета)	Единство кассы	Консолидированный бюджет Российской Федерации	
Разграничение ответственности между руководителями различных направлений и уровней организационной иерархии за результаты	Самостоятельность бюджетов Равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований Подведомственность расходов бюджетов	Разграничение полномочий между Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями Закрепление полномочий за участниками бюджетного процесса	Федеральные законы "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации" Раздел V БК РФ
Оценка и сравнение эффективности различных направлений бизнеса, подразделений, продуктов	Единство бюджетной системы	Утверждение единых подходов к рассмотрению и утверждению отчетов по исполнению бюджетов	Разделы VI и VII БК РФ
Применение сценарного подхода к планированию, оценка альтернатив		Утверждение единых процедур по составлению и исполнению бюджетов	БК РФ

та бюджетного управления рассматривается процесс. Хотя на современном этапе бюджетной реформы, проводимой в Российской Федерации, делается акцент на результат как основу бюджетной политики.

Начатая в 2011 г. реформа бюджетных учреждений продолжает принятую на этом этапе политику предоставления большей самостоятельности субъектам государственного сектора экономики, снижая зависимость от бюджетного финансирования тех из них, которые имеют возможность самостоятельно зарабатывать деньги, оптимизируя этим денежные потоки.

В результате большой и кропотливой работы авторов бюджетной реформы и законодателей к настоящему моменту в Российской Федерации политика управления государственными финансами в целом отвечает требованиям теории бюджетного управления.

Решены основные задачи бюджетного управления:

- ♦ прогноз финансового состояния осуществляется на основании оперативных данных Федерального казначейства, которое консолидирует средства всех бюджетов бюджетной системы страны на единых казначейских счетах;

- ♦ сравнительный анализ запланированных и фактически полученных результатов осуществляется благодаря докладам о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), представляемых главными распорядителями бюджетных средств;

- ♦ оценка и анализ выявленных отклонений осуществляется на основании заслушивания и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Функционально, бюджетная политика, проводимая в Российской Федерации, подчиняется основным принципам и особенностям, заложенным в теории бюджетного управления, при этом регулирование бюджетной политики осуществляется на уровне Бюджетного кодекса Российской Федерации и федеральных законов. Поэтому, несмотря на наличие большого количества самостоятельных бюджетов в составе бюджетной системы, они все подчиняются единым правилам организации и осуществления бюджетного процесса (см. таблицу).

То есть сложилась модель жесткого государственного управления бюджетным процессом в стране. При этом самостоятельность бюджетов сохраняется на уровне выстраивания про-

граммных целей, наличия собственных источников доходов и самостоятельности в принятии решения о направлениях расходования средств своих бюджетов. Однако процессы и процедуры бюджетного управления регламентированы Бюджетным кодексом и федеральными законами для всех уровней бюджетной системы.

Таким образом, можно говорить о том, что процессно-ориентированное бюджетирование в Российской Федерации стало государственной политикой в отношении государственных финансов. Тем не менее, мы считаем, что еще рано говорить о реализации механизмов бюджетирования, ориентированного на результаты.

По нашему мнению, для того чтобы бюджетирование, ориентированное на результаты, стало также государственной политикой, необходимо решить следующие основные задачи:

- ♦ у каждого участника бюджетного процесса результаты должны выражаться в конкретных, осязаемых критериях (либо в денежной форме, либо в натуральном выражении), исходя из основных задач государства;

- ♦ ужесточить государственный финансовый контроль, причем вневедомственный, за достоверностью отчетов о полученных результатах.

Поэтому полномасштабный переход к новым методам бюджетного управления потребует больших усилий как со стороны федеральных органов власти, так и со стороны органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Последним особенно важно определиться с целями и задачами своего менеджмента, чтобы прийти к пониманию, какими должны быть результаты их деятельности. Ведь учитывая принципы бюджетирования, отдельные самостоятельные бюджеты взаимосвязаны с другими бюджетами, создавая единую государственную систему управления финансами.

¹ Структура использования ВВП в текущих рыночных ценах за 2008 год. URL: <http://www.zerich.ru/comment/33821.html>.

² Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. М., 2009. С. 30.

³ Кочнев А. Что такое бюджетное управление? URL: <http://www.altrc.ru/common/art90.shtml>.

⁴ Ладыко И.Ю., Ладыко Л.Н. Специфика реализации процессно-ориентированного бюджетного управления предприятием. URL: <http://firearticles.com/economika-predpriyatij>.