



МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СТРАТЕГИИ РЕГИОНА

М.В. СЕМИБРАТСКИЙ

*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет
г. Белгород*

*e-mail:
semibratsky@bsu.edu.ru*

В статье приводится анализ состояния современной экономики России. Отражена актуальность долгосрочного стратегического планирования как инструмента социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. Обозначены приоритетные направления развития российской экономики. Выявлены этапы исполнения бюджетной стратегии региона. Определен методический инструментарий обеспечения реализации бюджетной стратегии региона.

Ключевые слова: бюджетная стратегия, экономическое развитие региона, этапы реализации стратегии, методы стратегического планирования, государственные программы, эффективность расходов.

В период с 2000 по 2008 гг. темпы экономического роста российской экономики ежегодно составляли около 7%. В 2010 году рост замедлился и составил 4%, а в 2013 и вовсе 1,3%. Тенденция к спаду, по мнению экономистов, носит структурный характер и усиливается геополитическими шоками 2014 года. В настоящий момент ни внутренние, ни внешние условия не способствуют ускорению экономического роста. Если на внешние факторы сложно оказать влияние, то выбор адекватной внутренней экономической политики может на многое повлиять. Для ускорения экономического роста потребуется совершенствование денежно-кредитной и бюджетной политики, а также улучшение инвестиционного климата.

Стабильность государственных финансов стала одним из столпов экономики двухтысячных годов. Однако сейчас их состояние имеет тенденцию к ухудшению. Бюджетное стимулирование уже производится выбранными мерами с быстрым, но непродолжительным эффектом. Задача ускорения экономического роста требует детального анализа приоритетов. Свобода для бюджетного маневра остается, однако остро возникает проблема эффективности расходования ресурсов.

На современном этапе для обеспечения баланса консолидированного бюджета предлагается увеличить налоговое бремя. Нельзя не отметить, что это повышение снизит перспективы экономического роста. У России есть финансовые ресурсы для ускорения экономического развития. К ним можно отнести Фонд национального благосостояния, резервный фонд, внешние и внутренние займы, резервы Центрального Банка. Очевидно, что возможности использования последних ограничены. В данной ситуации особую актуальность приобретает еще один ресурс – повышение эффективности государственных расходов [6].

На международном инвестиционном форуме «Сочи-2014» Министр экономического развития РФ А.В. Улюкаев подчеркнул, что постоянные мероприятия по снижению государственных расходов неэффективны. Если в 2000х годах они составляли около 12% ВВП, то сейчас их размер достиг 20%. В своем выступлении А. Улюкаев также отметил, что в современной экономике России можно выделить 2 негативных тренда – проблема в некачественных государственных расходах, а также нестабильность курса валюты и инфляция. Качественные расходы уместно отождествлять с производительными, под которыми понимают вложения в человеческий капитал и инфраструктуру. Непроизводительные расходы не ускоряют темп экономического роста, а служат обеспечением функционирования государства [7].

По мнению экспертов, российская экономика в настоящее время находится в состоянии трех кризисов одновременно. Это структурный кризис, геополитический кризис и снижающаяся стадия делового цикла. Данная тенденция обязывает правительство не просто ориентироваться на бюджетное стимулирование, но и выявить и



устранить те узкие места, которые есть в экономике. С другой стороны, решение структурных проблем (транзакционные и другие издержки) сможет обеспечить ускорение экономического роста. Все это требует от правительства находить более эффективные меры по государственному регулированию и стимулированию экономики.

В рамках форума «Сочи-2014» было предположено три сценария развития экономики России.

1. Мобилизационная экономика.
2. Агрессивное стимулирование.
3. Повышение эффективности государственного управления.

Участникам мероприятия, которыми являлись Губернаторы субъектов Российской Федерации, ведущие эксперты в области экономики, а также представители министерств и ведомств РФ, было предложено выбрать наиболее эффективный путь развития российской экономики. Данные экспертного опроса показали, что 38,7% респондентов считают наиболее приоритетным повышение эффективности государственного управления, 34,5% выступают за мобилизацию экономики и только 26,8% экспертов являются сторонниками агрессивного стимулирования экономических отношений. В свою очередь, Г.О. Греф подчеркнул необходимость повышения инвестиционной привлекательности путем установления долгосрочных бюджетных ориентиров для представителей бизнес-среды. В этой связи особую значимость приобретает система долгосрочного планирования, как на федеральном, так и на региональном уровне. Бюджетное стратегическое планирование представляется эффективным инструментом обеспечения государственных программ финансовыми ресурсами в долгосрочной перспективе и индикатором эффективности программных расходов.

Бюджетная стратегия – совокупность научно обоснованных инструментов, с помощью которых можно наиболее точно спрогнозировать динамику развития экономических показателей бюджета и увязать долгосрочные программы развития с имеющимися финансовыми ресурсами [4]. Для обеспечения эффективности разрабатываемой бюджетной стратегии ее необходимо формировать, основываясь на ряде научных методов и подходов. По мнению В. Никонова, технологию стратегического планирования можно представить в следующем виде. Во-первых, определить конкретный временной интервал, на который стратегия разрабатывается. Во-вторых, стратегия должна быть конкретизирована. То есть необходимо определить все необходимые ресурсы, которые потребуются для реализации стратегических целей (в рамках разработки бюджетной стратегии региона необходимо выявить и определить финансовые, инфраструктурные, институциональные, HR-ресурсы и т.д.). Следующей задачей выступает определение целей и действий, необходимых для выполнения поставленных задач. В итоге должен получиться такой набор действий, выполнение которого поможет поэтапно достичь поставленных целей и реализовать стратегию. Таким образом, можно получить следующую цепочку: *стратегия – цель – проект* [2]. По нашему мнению, данная итерация стратегического планирования применима в рамках разработки бюджетной стратегии региона с некоторыми изменениями и дополнениями (рис.).

Этапы процесса долгосрочного планирования, которые были определены выше, должны стать целью, в рамках разработки стратегии, а мероприятия, которые необходимо совершить в рамках достижения поставленной цели – «проектом». Основной особенностью цикла стратегического планирования региона является изменение последнего звена, портфеля проектов. По нашему мнению, его уместно определить как совокупность мероприятий, необходимых для разработки региональной бюджетной стратегии. Необходимо отметить, что на основании статьи 170.1 Бюджетного кодекса РФ бюджетная стратегия региона должна содержать прогноз основных характеристик бюджета субъекта Российской Федерации, отражать показатели финансового обеспечения государственных программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджетную систему, а также основные подходы к формированию бюджетной политики региона в долгосрочной перспективе [1].

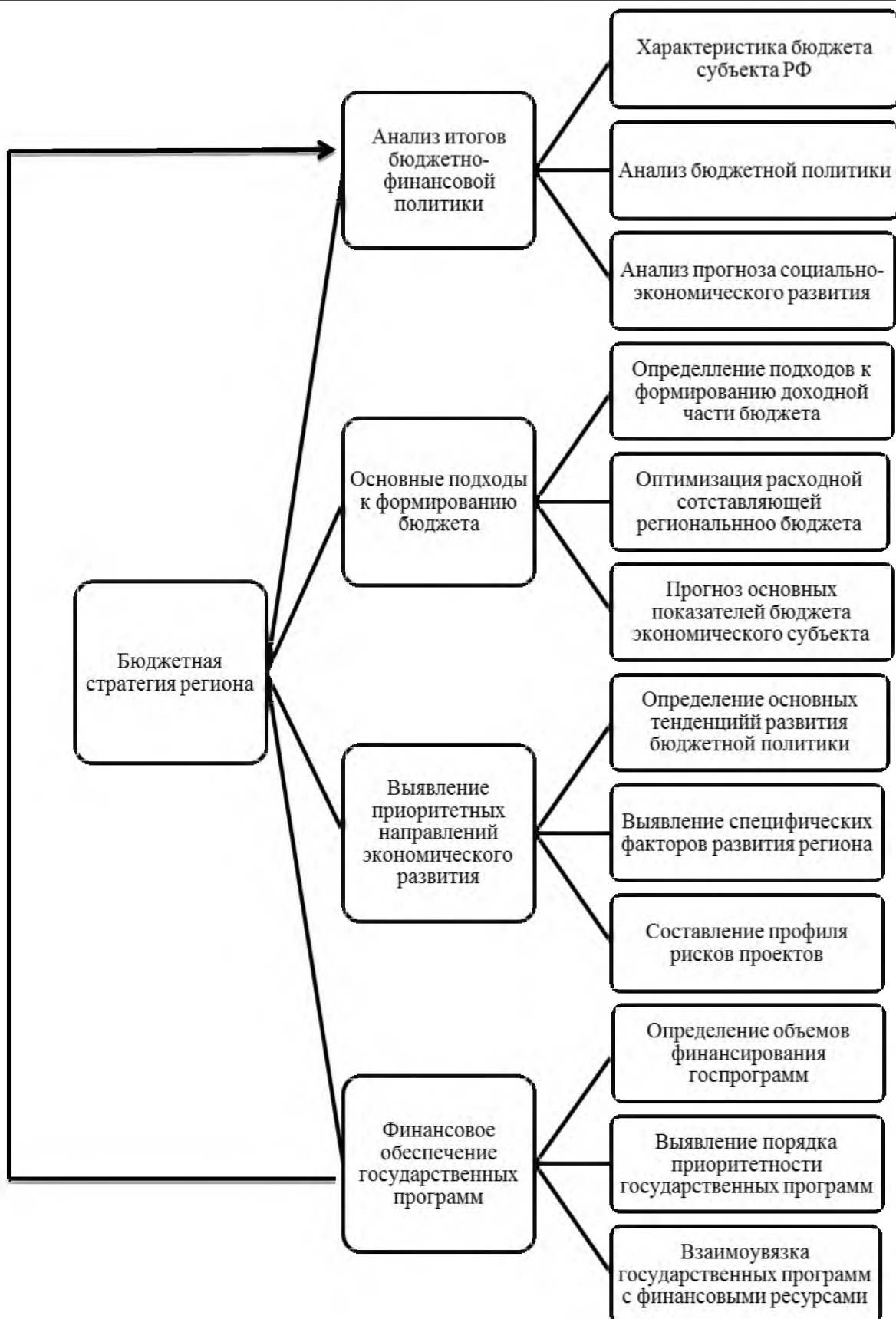


Рис. Этапы реализации бюджетной стратегии региона



Чтобы эффективно выполнить необходимые мероприятия, являющиеся поэтапными составляющими разработки долгосрочного финансового плана региона, следует выявить методологию стратегического планирования. Под методом стратегического планирования следует понимать определенный набор действий или конкретный способ, с помощью которых достигаются отдельные результаты планирования, а также решается определенная задача.

В настоящее время существует множество инструментов стратегического анализа. Ими могут выступать методы мониторинга экономического окружения, методы моделирования внешней и внутренней среды территорий. К числу общих методов стратегического планирования можно отнести: SWOT-анализ, PEST-анализ, GAP-анализ (анализ разрывов), CVP-анализ, факторный анализ, Матрицу BCG, Модель Томпсона – Стрикленда, Портфельную матричную модель МакКинси DPM, модель комплексного делового анализа PIMS и т.д. Мы не будем подробно останавливаться на всех возможных способах стратегического планирования, поскольку на эту тему написано множество научных трудов. Повышенный интерес представляют частные методы стратегического планирования, которые учитывают специфику региональной экономической системы.

Таблица

Специальные методы стратегического регионального планирования

№ п/п	Мероприятие	Метод реализации	Результат применения
1	Характеристика бюджета субъекта РФ	Системный анализ	Выявлены ключевые особенности формирования бюджета
2	Анализ бюджетной политики	Структурно-динамический анализ	Описаны основные тенденции формирования бюджетной политики региона
3	Анализ прогноза социально-экономического развития региона	Индикативный анализ	Отражены приоритетные направления развития
4	Определение подходов к организации доходной части бюджета	Метод прогнозной экстраполяции	Определены особенности и основные источники формирования доходов субъекта РФ
5	Оптимизация расходной составляющей регионального бюджета	Метод мини-макс	Анализ принимаемых решений на основании максимизации полезного эффекта при минимизации затрат
6	Прогноз основных показателей бюджета экономического субъекта	Метод динамической экстраполяции	Спрогнозированы основные экономические показатели бюджета области
7	Определение основных тенденций развития бюджетной политики	Факторный анализ	Определен ряд приоритетных факторов, играющих ключевую роль в развитии региона
8	Выявление специфических факторов развития региона	SWOT-, PEST-анализ	Проведен анализ сильных, слабых сторон региона, определены политические факторы, влияющие на развитие территории, определены шаги для достижения поставленных целей
9	Составления профиля рисков проектов	Метод экспертных оценок, стресс-тестирование	Выявлены риски реализуемых на территории региона мероприятий и программ
10	Определение объемов финансирования госпрограмм	Метод экономико-статистического анализа, GAP-анализ	Определены шаги для достижения поставленных целей
11	Выявление порядка приоритетности государственных программ	Метод коллективных экспертных оценок	Составление перечня реализуемых программ и определение социально-экономического эффекта от их реализации
12	Взаимосвязка государственных программ с финансовыми ресурсами	Метод комитетов	Определены необходимые объемы финансирования реализуемых на территории субъекта РФ проектов



Индикативный анализ позволяет сопоставить фактические значения и частные индикаторы, заложенные в прогнозе социально-экономического развития конкретного субъекта Российской Федерации. В свою очередь, индикативными показателями будут выступать те, которые характеризуют внешние и внутренние особенности, содержатся в поставленных средне- и долгосрочных целях и ориентирах развития конкретной социально-экономической системы.

При формировании прогнозов и определении трендов развития зачастую прибегают к методам экстраполяции, которая исходит из статистически складывающихся тенденций количественных характеристик тех или иных показателей. С помощью методов прогнозной экстраполяции определяются количественные показатели доходной части бюджета, соотношения отдельных блоков бюджетной системы и др.

Метод мини-макс используется при анализе принимаемых управленческих решений по критериям максимизации полезного эффекта и минимизации потерь. Очевидно, что в рамках регионального и федерального стратегического планирования особое внимание уделяется оптимизации расходной части бюджета. В бюджетном послании Президента РФ от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» отмечается, что модель постоянного роста бюджетных расходов, основанная на высоких темпах экономического развития и растущих ценах на ресурсы, исчерпала свои возможности [5]. Данная тенденция еще раз подчеркивает необходимость повышения позитивного эффекта от реализуемых государственных программ и проектов с одной стороны, и минимизации издержек с другой.

SWOT-анализ – один из наиболее распространенных методов, оценивающий внутренние и внешние факторы, влияющие на развитие компаний. Является одним из предварительных этапов исследования при составлении стратегических и тактических планов. Доказав свою эффективность в способствовании повышению финансового состояния организаций, SWOT-анализ также стал широко использоваться в региональном стратегическом планировании. Данный метод анализа позволяет определить сильные и слабые стороны территорий, а также выявить потенциальные возможности и угрозы, которые могут оказать воздействие на экономику. При проведении SWOT-анализа следует определить период исследования: текущий период, краткосрочная или долгосрочная перспектива. При этом важно учитывать временной интервал, для которого осуществляется анализ, поскольку то, что в настоящий момент считается слабостью, может дать преимущества в будущем и наоборот [3]. В контексте разработки бюджетной стратегии SWOT-анализ, по нашему мнению, уместно применять для составления профиля среды в целях выявления специфических факторов развития региона. При помощи профиля внутренней среды удастся оценить относительную значимость конкретных особенностей и выявить конкурентные преимущества территорий.

PEST-анализ – изучение политических, экономических, социальных и технологических факторов. В региональном планировании применяется в качестве инструмента макроэкономического анализа внешней среды, а также способа определения ресурсного потенциала региона. Выделение определяющих социально-экономических, технологических и политических особенностей территории позволит выявить стержневые компетенции региона, проанализировать ресурсный и HR-потенциал, что определит тенденции развития экономической системы на долгосрочную перспективу.

GAP-анализ представляет собой изучение «разрыва» между текущим и ожидаемым состоянием. Являясь эффективным методом стратегического анализа, он позволяет поэтапно осуществить необходимые шаги для достижения поставленной цели. В общем случае анализ разрывов включает в себя 4 этапа: определение текущего значения; определение максимально доступного значения; выбор критерия, по которому будет происходить рассмотрение; определение путей достижения поставленных целей.

В случае новизны проблемы, дефицита информации об исследуемом объекте, уместно прибегать к консультациям компетентных специалистов определенной области знаний. Практика стратегического планирования доказала эффективность применения множества вариаций экспертной оценки. В научной литературе достаточно много работ,



отражающих суть данного метода разработки стратегии всех уровней. По нашему мнению, целесообразным представляется перечислить те методы, применение которых наиболее уместно в рамках разработки бюджетной стратегии региона, а именно:

- ✓ метод Дельфи;
- ✓ стресс-тестирование;
- ✓ индивидуальных экспертных оценок;
- ✓ метод бинарных сравнений.

Вопросы разработки бюджетной стратегии в новых для России экономических условиях приобретают всю большую значимость. Стагнация российской экономики требует постоянного поиска путей развития как для страны в целом, так и для ее субъектов. Одним из способов обеспечения экономического роста представляется определение долгосрочных «правил игры». В данном случае речь идет о системе долгосрочного регионального финансового планирования, которая позволит экономическим агентам оценить проводимую на территории субъекта России бюджетную и налоговую политику и тем самым поспособствует повышению их инвестиционной привлекательности.

Список литературы

1. Проект ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части долгосрочного стратегического планирования».
2. Никонов, В. Управление рисками / В. Никонов. – М.: Альпина Паблишер, 2009. – 211 с.
4. Хорин, А.Н. Стратегический анализ / А.Н. Хорин, В.Э. Керимов. – М.: Эксмо, 2006. – 115 с.
3. Семибратский, М.В. Бюджетная стратегия как инструмент управления развитием региона / М.В. Семибратский // Научные ведомости БелГУ. – 2014. – № 1 (172). – Вып. 29/1. – С. 42.
5. Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/477728/>.
6. Официальный сайт международного инвестиционного форума «Сочи 2014» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://forumkuban.selivyorstov.ru/2014/20140919/>.
7. Официальный сайт международного инвестиционного форума «Сочи 2014» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://forumkuban.ru/>.

METHODOLOGICAL ASPECTS OF APPLICATION OF THE REGIONAL BUDGET STRATEGY

M.V. SEMIBRATSKY

*Belgorod State National
Research University
Belgorod*

*e-mail:
semibratsky@bsu.edu.ru*

This article describes an analysis of the modern Russian economy. Is defined actuality of a long-term strategic planning as an instrument for social and economic development of the Russian Federation and its regions. Are designated priority ways of the development of the Russian economy. Are identified stages of the execution of the budget strategy of a region. Are defined methodological instruments of the application of the regional budget strategy.

Keywords: budget strategy, regional economic development, the stages of strategy implementation, the stages of strategy implementation, government programs, cost effectiveness