

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ – ЭЛЕМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ В ГОРОДЕ

*Наталья Борисовна Звездкина, магистрантка 2 курса,
факультет экономики и финансов,
науч. руководитель: Наталья Петровна Сунтело, канд. экон. наук., доцент,
E-mail: stnatast@rambler.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте,
<http://muiv.ru>*

Актуальность данной статьи неразрывно связана с потребностью в планировании и бюджетировании социально-экономического развития и бюджета города, а также с недостаточностью научной разработки теоретических и методологических проблем, а также имеет большую практическую значимость для дальнейшего развития бюджетирования в системе управления городом.

Ключевые слова: бюджетирование, бюджетное планирование, финансовый план, процесс бюджетного планирования, этапы финансового планирования



Н.Б. Звездкина

Бюджетирование – это элемент управления финансовыми ресурсами в городе. Под управлением финансовыми ресурсами следует понимать установленную законами и подзаконными актами, постоянную сознательную профессиональную деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, направленную на разработку, принятие, исполнение решений по формированию, обсуждению, утверждению, исполнению местного бюджета в интересах жителей города [4]. В свою очередь, плановое управление финансовыми ресурсами является составной частью управления городом.

Организационное планирование является одним из элементов управленческой деятельности, так как обеспечивает наряду с другими составляющими выполнение планов социально-экономического развития, местного бюджета, принимаемых программ и других направлений общественной жизни в пределах границ города.

Именно поэтому представительные, исполнительно-распорядительные, контрольные органы местного самоуправления должны формировать планы организационных мероприятий как управленческие решения. Любая деятельность по осуществлению функций и реализации компетенции требует целенаправленности, рациональности и продуктивности, так как от этого зависит в конечном счете эффективность бюджетирования [6].

В организационном плане важно определить цель, задачи для ее достижения, формы и методы их решения, сроки исполнения, ответственных за выполнение, виды контроля, информационное обеспечение, гласность, связь с населением и способы ее осуществления. Вот те основные, на наш взгляд, составляющие, которые характерны для таких планов.

Система и порядок формирования планов организационных мероприятий. В систему планов можно включить общий план организационных мероприятий, принимаемый представительным органом; план организационных мероприятий самого представительного органа; план организационных мероприятий исполнительно-распорядительного органа; план организационных мероприятий комитетов, комиссий представительного органа; план функциональных и отраслевых отделов

исполнительно-распорядительного органа (департаментов, управлений, служб, образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, дорожного хозяйства и благоустройства).

В городе план организационных мероприятий формируется на основе плана социально-экономического развития и бюджета [1; 2]. Глава муниципального образования издает постановление о подготовке такого плана. В постановлении излагается предписание всем должностным лицам о разработке и внесении предложений к общему плану организационных мероприятий по своим направлениям деятельности, а также сроки представления таких предложений.

В подготовке предложений к общему плану организационных мероприятий принимают участие постоянные комиссии представительного органа, аппарат представительного органа, администрация (заместители главы администрации), ее аппарат, отраслевые и функциональные отделы (департаменты, управления); комиссии, создаваемые при администрации (административная, наблюдательная, по жилищным вопросам, по делам несовершеннолетних); контрольный орган; избирательная комиссия района, города, городского округа.

Общий план классифицируется, подстраивается под разделы плана социально-экономического и культурного развития с безусловной привязкой к финансовому плану города.

Общий план организаторской работы обсуждается и принимается представительным органом на пленарном заседании. Он утверждается и оформляется решением представительного органа.

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать следующее определение понятия организационного плана мероприятий: «Организационный план мероприятий города – это управленческое решение, основанное на законах и подзаконных актах, планах социально-экономического развития и бюджете, содержащее взаимосвязанный комплекс организационных мероприятий органов местного самоуправления, аппарата управления, направленное на обеспечение территориального развития города».

Иными словами, организационное планирование – это «способ осуществления профессиональной деятельности субъектом местного самоуправления, обеспечивающий выполнение плана социально-экономического развития, бюджета и программ города» [3].

На основе общего организационного плана каждый орган местного самоуправления, а также их отделы составляют более детальные планы. Планы отделов (департаментов) являются основой для составления организационных планов каждого муниципального служащего и других специалистов.

Такой подход, на наш взгляд, позволяет обеспечить прозрачность деятельности каждого управленца и выявить при отчетах сотрудников сильные и слабые стороны работы, а также ход выполнения планов социально-экономического развития, бюджета и целевых программ. В конечном итоге суммирование результатов муниципальных служащих, других специалистов позволяет сформулировать результат деятельности отдела, управления, департамента. Совокупность результатов названных подразделений в целом дает представление о работе администрации.

Администрация (исполнительно-распорядительный орган) постоянно изучает ситуацию, еженедельно на оперативных заседаниях обсуждает различные вопросы и принимает соответствующие решения.

В администрации формируются еженедельные планы мероприятий, проводимых

в городе, районе, поселке. Как правило, их формируют организационные отделы.

В организационном отделе осуществляет эту деятельность один из специалистов. Его обязанность состоит в сборе информации по всем структурным подразделениям администрации о проводимых мероприятиях [4].

Управление экономикой города основывается на бюджетном плане и плане социально-экономического развития. Основной функцией планирования является формулирование целей и задач для их осуществления.

Бюджетирование в городе неразрывно связано с планированием социально-экономического развития. Эти два плана должны быть взаимосвязаны. В этой связи они разрабатываются и принимаются одновременно.

Целями бюджетирования в управлении экономикой города являются:

- 1) обеспечение социально-экономического развития города;
- 2) прогнозирование объемов финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения планируемых мероприятий;
- 3) прогнозирование финансовых последствий выполнения планов и программ;
- 4) определение возможностей по осуществлению различных мер в рамках местного бюджета.

Бюджетирование может быть перспективным и годовым. Но его сроки действия необходимо увязывать со сроками, на которые определен план социально-экономического развития города, так как бюджет должен обеспечивать выполнение плана социально-экономического развития. Совместное обсуждение и принятие этих двух планов позволяет судить о реальности выполнения намеченной цели, прозрачности в расходовании средств на развитие территории.

В литературе высказывается мнение о введении перспективного многолетнего планирования; годового и перспективного (интегрированного); годового [2].

Система бюджетирования – совокупность организации, методов и процедур проекта формирования бюджета.

Возможны три варианта бюджетного планирования:

- годовое планирование;
- годовое планирование и перспективное финансовое планирование (два этапа составления бюджета с едиными агрегированными показателями для очередного финансового года);
- перспективное (многолетнее) планирование, в котором годовое планирование полностью интегрировано (один формат, единые процедуры).

Бюджетирование в городе можно разделить на два относительно самостоятельных блока:

- разработку перспективного (среднесрочного) финансового плана на среднесрочный период;
- разработку бюджета на очередной финансовый год.

Результатом годового бюджетного планирования города является составление проекта бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, основой которого является перспективный финансовый план на среднесрочный (трехлетний) период, составление проекта которого, в свою очередь, является результатом среднесрочного финансового планирования.

При этом в соответствии со ст. 174 Бюджетного кодекса РФ [1] среднесрочное финансовое планирование основано на результатах среднесрочного и долгосрочного социально-экономического планирования, а также основных приоритетах социально-экономического развития города.

Процесс разработки годового бюджета обеспечивается за счет выполнения отдельных элементов перспективного финансового плана, относящихся к очередному

бюджетному году. При этом годовой бюджет должен рассматриваться только как более детализированная и неотъемлемая часть перспективного финансового плана.

Перспективный финансовый план нормативно не утверждается и разрабатывается в целях формирования представления представительных органов местного самоуправления и предполагаемых направлениях социально-экономического развития, выявления возможностей в перспективе реализации мер в области финансовой политики, отслеживания долгосрочных целевых программ и своевременного контроля мер в определенных ситуациях. План разрабатывается на три года и ежегодно корректируется со сдвигом на один год вперед с учетом социально-экономического развития.

План состоит из отдельных разделов, в этих разделах обосновываются пути решения задач, стоящих перед городом в области экономики в плановом периоде, определяются основные показатели по отраслям и сферам экономики. Отдельные показатели должны быть обоснованы, а в плане должны быть предусмотрены антиинфляционные меры и уделено особое внимание разделам по социальной сфере [3].

Перспективное бюджетное планирование в городе позволяет решать следующие задачи:

- обеспечение среднесрочной сбалансированности доходов и расходов;
- определение приоритетов развития территории и их отражение в перспективном финансовом плане и через него в бюджетах, с учетом ограничений по доходам;
- формирование обоснованных программ по реализации приоритетов развития территории;
- осуществление мониторинга и анализа степени достижения поставленных целей и качества прогнозов;
- повышение обоснованности стратегических решений;
- повышение эффективности использования бюджетных ресурсов.

Процесс годового бюджетного планирования в конкретном городе заключается в детализации по направлениям, механизмам и срокам выполнения расходных обязательств, уточнении графика и особенностей учета поступления доходов, управлении текущей ликвидностью, краткосрочными заимствованиями, оценке и решении проблем, возникающих в результате образования временных кассовых разрывов, установлении четких требований к финансовым аспектам деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

Разработка годового бюджета обеспечивается за счет выполнения и детализации отдельных элементов перспективного финансового плана. Принятие бюджета только на очередной финансовый год не дает возможности выработать и осуществить необходимые шаги в направлении желаемых прогнозируемых изменений и при необходимости провести корректировку. Можно отметить следующие недостатки годового планирования:

- неувязанность текущего, среднесрочного и стратегического планирования;
- отсутствие преемственности в бюджетной политике;
- годовой бюджет не согласуется с долгосрочными целями города с целевыми показателями дефицита и долга на многолетнюю перспективу;
- отсутствует программный подход в планировании;
- проблема планирования в реализации инвестиционных программ;
- препятствие в заключении долгосрочных контрактов.

Годовой бюджет должен рассматриваться только как более детализированная и неотъемлемая часть перспективного финансового плана. Вместе с тем ввиду

возможностей появления объективных факторов, обуславливающих возникновение отличий годовых объемов финансовых ресурсов бюджета города, а также с учетом необходимости получения точного плана поступления доходов в течение года некоторые отличия имеют право на существование [5]. Однако эти исключения справедливы только в отношении доходной части бюджета.

Процедуры бюджетного планирования неразрывно связаны практически со всеми сферами деятельности финансовых органов. Так, для процесса бюджетного планирования информация основных структурных подразделений финансовых органов является необходимыми исходными данными (например, реестры расходных обязательств, оценка возможных объемов заимствований). И наоборот, результаты бюджетного планирования являются исходными данными для последующей работы по другим направлениям деятельности финансовых органов (например, для обеспечения сбалансированности финансового плана или проекта бюджета могут быть определены конкретные потребности в заимствованиях) [7].

Значительная часть функций, связанных с бюджетным планированием, может быть непосредственно возложена на отраслевые структурные подразделения, непосредственно занимающиеся, например, управлением доходами и расходами. При этом обязательно выделяются структурные подразделения в составе финансового органа, который непосредственно занимается разработкой проекта бюджета и перспективного финансового плана в процессе бюджетного планирования.

Ежегодный цикл бюджетирования начинается после утверждения представительным органом проекта бюджета, но не позднее начала года, предшествующего прогнозируемому, и заканчивается после принятия указанным органом бюджета на очередной финансовый год [3].

В календарном плане цикла финансового планирования можно выделить следующие этапы (стадии):

а) первая стадия. Процесс формирования на среднесрочный период сценарных условий и основных направлений бюджетной, налоговой, долговой и инвестиционной политики (с программой действий администрации), в котором должны участвовать финансовый орган и орган, отвечающий за развитие экономики (далее – экономический орган). Экономический орган разрабатывает сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития. На основе этих материалов и обобщения результатов исполнения перспективного финансового плана финансовый орган разрабатывает основные параметры финансового плана на очередной период планирования. Стадия заканчивается утверждением (согласованием) на уровне местной администрации основных направлений налоговой и долговой политики, сценарных условий, основных параметров прогноза и перспективного финансового плана;

б) вторая стадия. Финансовый орган вырабатывает перспективный финансовый план и контрольные цифры для проекта бюджета на следующий год;

в) третья стадия. Разработка проекта бюджета города на основе утвержденного финансового плана (с участием главных распорядителей бюджетных средств – субъектов бюджетного планирования). Внесение поправок в перспективный финансовый план, учитывающих последние прогнозы развития территории и основные показатели проекта бюджета на очередной год;

г) четвертая стадия. Проект бюджета вместе с программой действий администрации и финансовым планом рассматривается исполнительным органом власти (перед передачей на рассмотрение представительному органу власти);

д) пятая стадия. С учетом утвержденного бюджета, уточнения показателей прогноза социально-экономического развития и иных факторов осуществляется уточнение перспективного финансового плана.

В результате последовательного выполнения указанных стадий перспективный финансовый план встраивается в бюджетный процесс в качестве самостоятельного звена, выполняя в том числе роль утвержденных на уровне исполнительной власти (после завершения бюджетной реформы – на уровне представительной власти) ориентиров для разработки проектов бюджета.

Таким образом, бюджетирование – это важнейший элемент управления финансовыми ресурсами в городе, под бюджетированием понимается установленную законами и подзаконными актами профессиональную деятельность, направленную на разработку, принятие, исполнение решений бюджета в интересах жителей. Бюджетная деятельность города является важнейшей составляющей всей финансовой деятельности города, обеспечивающей функционирование финансовой системы в целом. Бюджетирование в управлении экономикой города отражает стратегию управления городом и тактику его осуществления. Данный подход к организации работы позволяет владеть ситуацией в масштабе города, дисциплинирует участников процесса управления. Глава администрации, его заместителя, сотрудники аппарата администрации всегда могут проверить выполняемость намеченных в плане мероприятий личным участием в них.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) // Российская газета. № 153–154. 12.08.1998.
2. Ковалева Т.И. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации. М.: КноРус, 2009. С. 18.
3. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015. С. 67, 70, 73, 77, 78.
4. Управление муниципальным образованием. Организационно-правовой и финансово-экономические аспекты / под ред. Н.В. Постового. М., 2011. С. 88–89.
5. Региональное финансовое планирование: обзор зарубежного и российского опыта. СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2013. С. 22.
6. Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения М., 2009. С. 78.
7. Управления финансами – управление региональными и муниципальными финансами. URL: <http://geoims.com/> (дата обращения: 30.09.2015).

Budgeting as an element of city financial resources management

Natalia Borisovna Zvezdkina, 2 undergraduate course, Faculty of Economics and Finance, scientific Director: Natalya Petrovna Suptelo, PhD. ehkon. sciences., Associate Professor, Witte Moscow University

Actuality of this article is inseparably linked with planning and budgeting of socio-economic development of the city and long-range budget planning. Theoretical and practical interest to problems of budgeting in the system of urban financial resources management is a great economic concernment of all urban establishments in their successful solution of setted goals, stimulate further research on this topic. The actuality and insufficiency of scientific elaborateness of theoretical and methodological problems and also the great practical relevance of further development of budgeting in the system of urban management predetermined the name of the article.

Key words: budgeting, budget planning, financial plan, budget planning process, stages of financial planning