

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
ВСЕРОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ
МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Институт макроэкономических исследований



Сопряжение циклов стратегического и бюджетного управления с использованием информационных (цифровых) решений

Докладчик: Соколов И.А.

Архангельск 2018

Правовые основы стратегического и бюджетного управления

1. Правовые основания для стратегического управления

- **Федеральный закон** «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
- **Указы Президента РФ:**
 - «О Стратегии национальной безопасности РФ»,
 - «О Стратегии научно-технологического развития РФ»,
 - «О Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 года»,
 - «Майские» Указы и т.п.
- **Постановления Правительства РФ:**
 - «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства РФ»,
 - «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития РФ»,
 - «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития РФ, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»,
 - «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования РФ по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ»,
 - «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ»,
 - «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период»,
 - «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочный период»,
 - «Об утверждении Правил разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития РФ» и т.п.

2. Правовые основания для бюджетного управления:

- **Бюджетный кодекс РФ**
- **Законы:**
 - О федеральном бюджете и внебюджетных фондах РФ, о бюджетах субъектов РФ и о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, о местных бюджетах,
 - «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»,
 - «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений»,
 - «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»,
 - «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и т.п.
- **Постановления Правительства РФ:**
 - «Об утверждении правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период»,
 - «О бюджетном прогнозе РФ на долгосрочный период»,
 - «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» и т.п.

- **Стратегические документы используются при планировании бюджетных доходов, НО практически не используются либо используются формально при планировании расходов**
- **Слабая практическая значимость документов стратегического планирования без расходных ориентиров** (*без бюджетного финансирования государственный приоритет едва ли может быть в принципе*)
- **Низкая гибкость и адаптивность системы стратегического управления к изменениям (реформам)** (*по причинам неупорядоченности системы стратегического планирования: большое количество одновременно действующих документов СП, не увязанных между собой, низкой скорости актуализации документов системы СП*)
- **Нескоординированность стратегического и бюджетного управления** (*приводит к разрыву между целеполаганием и механизмами их реализации, вытеснению содержательных показателей в пользу «удобных»*)

- **Процедуры бюджетного и стратегического управления полностью автономны**
например, результат рассмотрения сводного годового доклада о выполнении госпрограмм не определен и при подготовке проекта бюджета на очередной период не используется;
паспорта госпрограмм в соответствии с требованием БК вносятся в Госдуму и по сути не рассматриваются, при этом происходит изучение «несогласованных проектов» госпрограмм и изменений в них;
- **Формальный характер оценки эффективности стратегического и бюджетного управления, отсутствие использования результатов такой оценки** *(оценка эффективности производится самими разработчиками, по их же методикам)*
- **Управление расходами обособлено от сложившейся практики стратегического менеджмента**
«ручной и порученческий» формат управления как надстройка на формально-ведомственным порядком согласования и управления реализацией госпрограмм
проблемы межведомственного взаимодействия при управлении реализацией документов стратегического планирования, длительность и трудоемкость процедур их согласования

В части стратегического управления:

- «Электронное правительство»
- Единый портал государственных и муниципальных услуг (<https://www.gosuslugi.ru/>)
- Государственная автоматизированная информационная система «Управление» (ГАС «Управление» <http://gasu.gov.ru/>);
- Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП);
- Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (Сайт ЕИС <http://zakupki.gov.ru/>);
- Портал государственных программ Российской Федерации (<http://programs.gov.ru/portal/>)
- Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС <https://www.fedstat.ru/indicators/>)

В части бюджетного управления:

- Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (<http://bus.gov.ru/>);
- Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (<http://budget.gov.ru/>);
- Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ <https://dom.gosuslugi.ru/>);
- Государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (ГИС ЕСГФК, <https://portal.audit.gov.ru/>).
- Автоматизированная информационная система «Налог-3»
- Единая автоматизированная информационная система таможенных органов РФ и т.п.

Проблемы «состыковки» информационных систем

- **Автономность назначения/использования** каждой информационной системы (для нужд отдельного ведомства, а не межведомственного применения) и **дублирование информации** в различных информсистемах
- **Отсутствие единых технологических стандартов** - невозможность обмена данными между органами исполнительной власти (из-за разных языков программирования, использования разных протоколов безопасности и др. технологических особенностей)
- **Незавершенность процесса придания юридической значимости** в части применения электронного документооборота
- **Низкая квалификация персонала для полноценной работы** с информационными системами и т.п.

Данные проблемы являются отражением **отсутствия должной вертикальной и горизонтальной координации/взаимодействия между органами власти**, что проявляется в **отсутствии процедур объединения «стратегирования и бюджетирования» в единую систему государственного управления**

- Целесообразно формировать **«точки сопряжения»** стратегического и бюджетного управления **на основе** устоявшегося, отлаженного и нормативно определенного **бюджетного процесса** (*ответы на вопросы – когда и какие вводные требуются от стратегий и госпрограмм/проектов для бюджета*)
- Необходимо **сократить** количество стратегических документов (целеполагания) до **«обязательного минимума»**, все остальное будет **«доброй волей, а не обязанностью»** профильных министерств. Логика сокращения продиктована концепцией «управления изменениями»
- Следует вернуть **«реалистичность»** стратегическим документам через их привязку к финансовому обеспечению
- Трансформировать функционал «проектов и программ» под логику создания **обязательного механизма трансляции** стратегических приоритетов на текущую деятельность

**Указы Президента,
носящие стратегический характер**

Концептуальные документы

1-го уровня (стратегия социально-экономического развития, стратегия национальной безопасности и военная доктрина)

2-го уровня (межотраслевые (институциональные) и отраслевые стратегии, стратегия пространственного развития)

Управление программами

1-ый уровень – **Приоритетные программы**

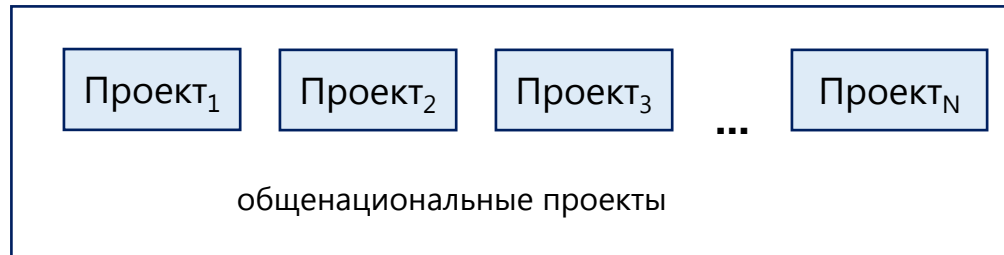
2-ой уровень – **Ведомственные программы**

Закон о бюджете

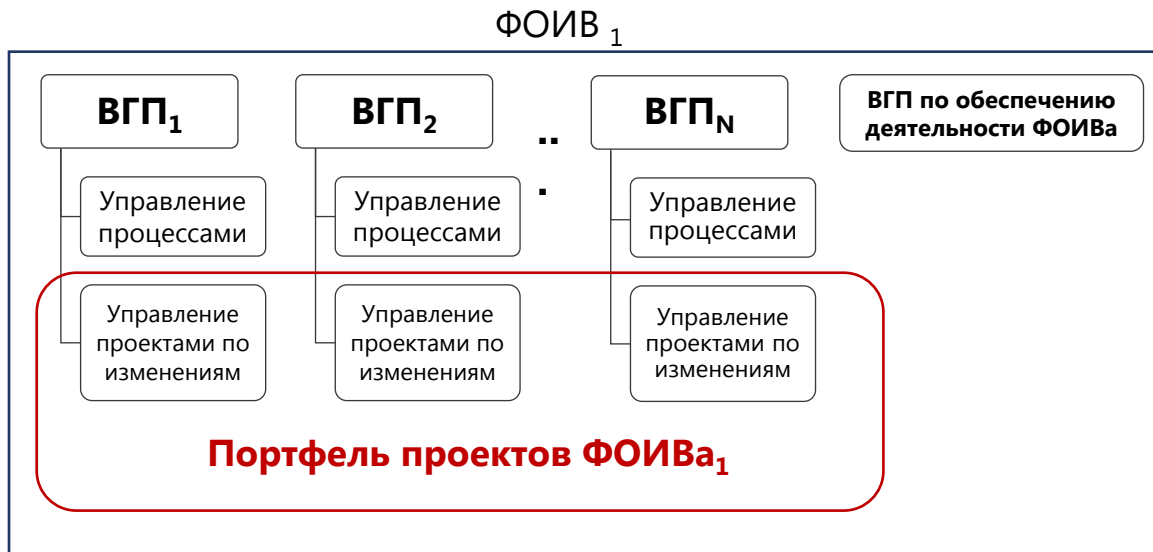
Требования к документам

- ✓ определяют долгосрочные цели, показатели, целевые ориентиры для стратегий
- ✓ разрабатываются на срок полномочий Президента (6-летний период)
- ✓ отдельная процедура утверждения и контроля за реализацией Указов
- ✓ документы 1-го уровня содержат только наиболее значимые цели и показатели, отражающие конечные результаты. Формирование целеполагания приоритетных проектов и ГП
- ✓ документы 2-го уровня разрабатываются только в случае необходимости их формирования – обоснование направлений развития в отдельных сферах регулирования, формирующих впоследствии «отраслевых» и институциональных программ
- ✓ отказ от разработки узкоспециализированных документов
- ✓ разрабатываются на срок не менее 12 лет
- ✓ разрабатываются на срок от 3 до 12 лет
- ✓ различие в подходах к управлению программами и проектами
- ✓ различие в подходах к формированию и управлению бюджетами программ и проектов
- ✓ *подробнее слайд 9*
- ✓ формируется на основе программ (управления изменениями и ведомственных)
- ✓ развилка - формируется на один финансовый год и дополняется 5-летним финансовым планом / на три года

Приоритетные госпрограммы



Ведомственные госпрограммы



Требования к управлению

- ✓ Проектные команды к каждому проекту и отдельный бюджет у каждого проекта
 - ✓ Приоритетные проекты – способ обеспечения межведомственной координации
 - ✓ Разрабатываются на 3-6 лет
 - ✓ Доминируют показатели конечных результатов
 - ✓ Решают либо институциональные задачи, либо наиболее значимые территориальные и отраслевые проблемы
-
- ✓ Содержат показатели как непосредственных, так и конечных результатов
 - ✓ Ведомственный предмет регулирования
 - ✓ Утверждаются в упрощенном формате
 - ✓ Минимальное число соисполнителей и участников
 - ✓ Разрабатываются на срок 6-12 лет
 - ✓ Для реализации проектов формируются временные проектные команды
 - ✓ Особый порядок управления бюджетными средствами в проектах

Схема сопряжения стратегического и бюджетного управления

Долгосрочные приоритеты

Стратегия развития

Отраслевые стратегии

Бюджетные инструменты

Приоритетные государственные программы

Ведомственные государственные программы

Национальные проекты

“Процессные” расходы

Ведомственные проекты

Бюджетная роспись

Действующие расходные обязательства

Принимаемые расходные обязательства

Доходы федерального бюджета (на основе прогноза СЭР)

Бюджетный цикл «как должно быть» (1)

декабрь-март

- Долгосрочный и среднесрочный соц.-эк. прогнозы
- Оперативная оценка исполнения бюджета
- Текущие итоги соц.-эк. развития

Подтверждение / оценка вероятности изменения основных параметров бюджетного прогноза на очередной год и плановый период

- Сводный годовой доклад о выполнении госпрограмм

Оценка результатов выполнения госпрограмм

- Стратегия развития
- Послание Президента

Подтверждение / корректировка приоритетных госпрограмм

март-апрель

- Сценарные условия функционирования экономики
- Бюджетный прогноз
- Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики

Оценка доходной части федерального бюджета, источников финансирования дефицита, уточненных предельных расходов

- Отраслевые стратегии
- Послание Президента
- Бюджетный прогноз
- Реестр расходных обязательств

Подтверждение/Корректировка ведомственных госпрограмм, непрограммных расходов

май-июнь

- Приоритетные госпрограммы
- Ведомственные госпрограммы
- Непрограммные расходы

Определение объемов действующих и принимаемых в рамках приоритетных и ведомственных госпрограмм обязательств

Бюджетный цикл «как должно быть» (2)

июль-август

- Состав проектов, мероприятий госпрограмм
- Объемы расходов госпрограмм
- Лимиты для непрограммных расходов

- Формирование структуры расходов бюджета
- Утверждение государственных программ

сентябрь-ноябрь

- Проекты федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, сопроводительные материалы
- Стратегия развития
- Утвержденные Государственные программы
- Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный и долгосрочный период
- Предварительные результаты социально-экономического развития

1е чтение проекта закона о федеральном бюджете:

- соответствие основных характеристик бюджета прогнозу и текущим результатам соц.-эк. развития
- соответствие состава госпрограмм, их ожидаемых результатов стратегии развития

Основные характеристики федерального бюджета (предварительные)

2е чтение проекта закона о федеральном бюджете:

- расходы приоритетных и ведомственных госпрограмм (обязательства и действующие непрограммные расходы)
- ранжированный перечень расходных мероприятий приоритетных и ведомственных госпрограмм, предлагаемых к финансированию начиная с очередного года (линия отсечения по предварительным характеристикам бюджета)

Структура расходов федерального бюджета (подтвержденные и отложенные расходы)

3е чтение проекта закона о федеральном бюджете:

- уточненные основные характеристики федерального бюджета
- ранжированный перечень расходных мероприятий ведомственных госпрограмм, предлагаемых к финансированию начиная с очередного года (линия отсечения по уточненным основным характеристикам бюджета)

Закон о федеральном бюджете

декабрь

Закон о федеральном бюджете

Корректировка планов реализации госпрограмм/проектов

Спасибо за внимание!

ИМЭИ