

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

© 2019 Т.М. Ковалева*

Представлена авторская научная точка зрения по основополагающим элементам бюджетного планирования в Российской Федерации. Раскрываются сущность, принципы, методы бюджетного планирования с выделением нового, исключительно значимого в условиях ограниченности финансовых ресурсов в государстве метода бюджетного планирования - метода софинансирования. Разработана авторская модель управления российской бюджетной системой, в которой отражены логическая взаимосвязь и состав элементов управления, определено место бюджетного планирования как инструмента бюджетного механизма.

Ключевые слова: бюджетный механизм, бюджетное планирование, принципы, методы, бюджетные ресурсы, софинансирование, источники.

Основные положения:

- ◆ разработана модель организации управления бюджетной системой РФ;
- ◆ раскрыты научные основы бюджетного планирования и определен новый метод - метод софинансирования;
- ◆ сформирована схема источников самофинансирования.

Введение

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 “О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года” потребовал серьезного развития и совершенствования бюджетного планирования.

Финансовая основа национальных проектов - это средства бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, что и определяет значимость совершенствования бюджетного планирования. Представленные проекты федеральные, но их формирование и реализация происходят в условиях координации с регионами и муниципальными образованиями.

Таким образом, тесное взаимодействие всех уровней власти и соответствующих бюджетов должно обеспечить эффективную с финансовой точки зрения реализацию национальных проектов. Для этого необходимо расширить доходную базу регионов и соответственно муниципальных образований, определить экономическую специализацию субъектов для получения целевых межбюджетных трансфертов с учетом упомянутого указа Президента Российской Федерации и чрезвычайно важно установить на перспек-

тиву новый уровень софинансирования федеральных проектов из федерального бюджета.

Необходимо подчеркнуть значимость системного решения вопросов, связанных с реализацией национальных проектов. Это означает, что все задачи в сфере реализации национальных проектов, возложенные на бюджетную систему страны, должны в первую очередь найти отражение и в бюджетной политике того или иного уровня власти, в бюджетном механизме которого важнейшим инструментом является бюджетное планирование, и в бюджетном процессе.

В условиях качественного управления бюджетными и межбюджетными отношениями в РФ и для реализации приоритетов в бюджетной политике (в частности, по национальным проектам) используются разнообразные организационные, правовые, финансовые инструменты и способы регулирования. Все это органами власти на всех уровнях оформляется в соответствующих законах, указах, нормативных актах, инструкциях, методиках и т.д.

Таким образом, для претворения в жизнь важнейших задач, приоритетов в целом финансовой и конкретно бюджетной политики

* Ковалева Татьяна Михайловна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой “Финансы и кредит” Самарского государственного экономического университета. E-mail: fikr@bk.ru.

государства, для исполнения всех правовых и организационных требований к бюджетным и межбюджетным отношениям требуется функционально построенный бюджетный механизм, ключевой инструмент которого - это бюджетное планирование.

Методы

В процессе исследования бюджетного планирования в Российской Федерации для логического обоснования важнейших теоретических положений и в целях разработки практических рекомендаций использовались научные методы системного, экономического анализа, экспертных оценок, моделирования, статистические методы.

Результаты

Целевое и функциональное единство в развитии экономики государства определяется тем, что составным элементом финансового механизма является бюджетный механизм.

В современной научной литературе теория бюджетного механизма, его состав, мо-

дель, роль в управлении бюджетной системы рассмотрены недостаточно полно.

На наш взгляд, бюджетный механизм, будучи частью финансового механизма, представляет из себя комплекс инструментов управления - программ, рычагов, мониторинга, санкций и прочего, что предназначено для реализации бюджетной политики как части финансовой политики на всех уровнях власти.

На производство валового внутреннего продукта в стране, на пропорции его распределения, на совершенствование структуры общественного производства оказывает влияние бюджетный механизм, который государство использует в целях регулирования и воздействия на экономику страны. Взаимосвязь бюджетного механизма с другими элементами управления бюджетной системой представлена на рис. 1.

В условиях действия указов Президента РФ бюджетный механизм должен соответствовать изменениям в финансовой, бюджетной политике.

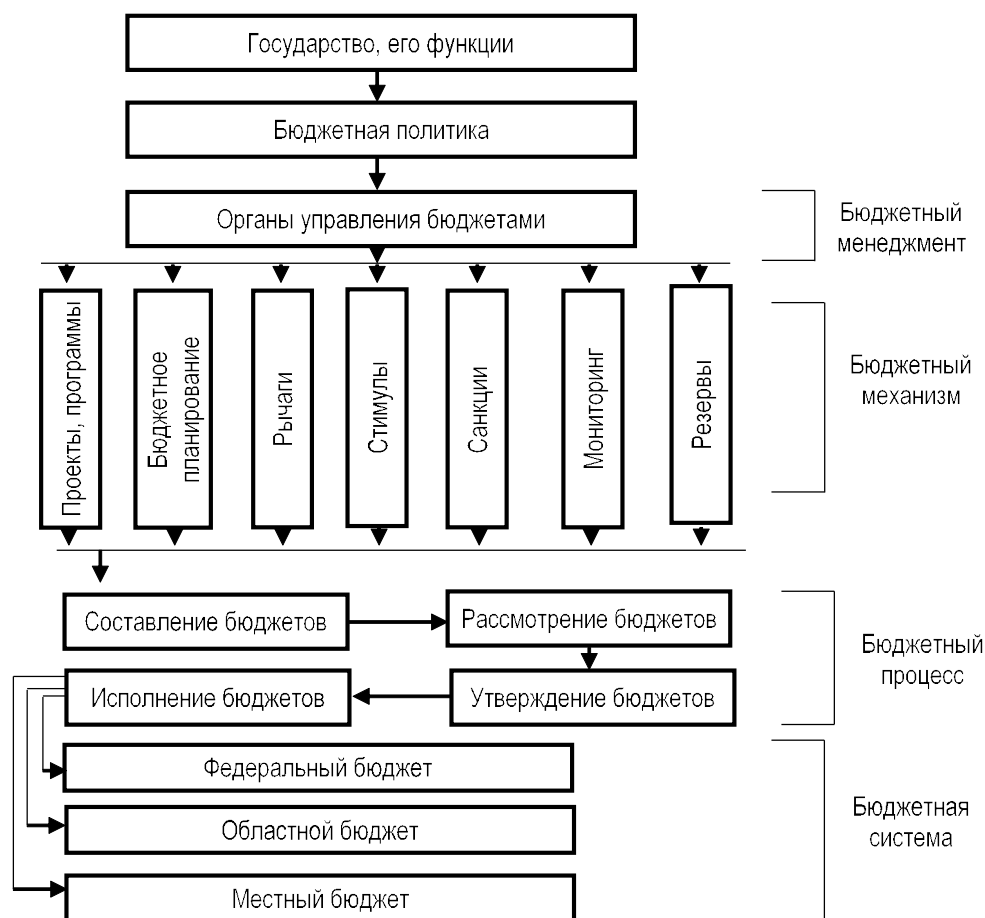


Рис. 1. Модель организации управления бюджетной системой Российской Федерации

Главнейшим инструментом бюджетного механизма является бюджетное планирование, которое в сложившейся ситуации должно стать качественно новым.

По нашему мнению, бюджетное планирование является инструментом управления бюджетной системой и межбюджетными отношениями в процессе составления бюджетов, основанных на принципах и методах, исходящих из бюджетной политики государства (рис. 2).

тов территорий. Основа прозрачности - "Электронный бюджет".

Научность выступает базовым принципом бюджетного планирования, который взаимосвязан с другими принципами и предусматривает непрерывность бюджетного планирования, реальность и стабильность бюджетов, сбалансированность, эффективность и результативность использования бюджетных средств.

Принцип научности емкий и содержательный, но его критерий - это разработка бюд-

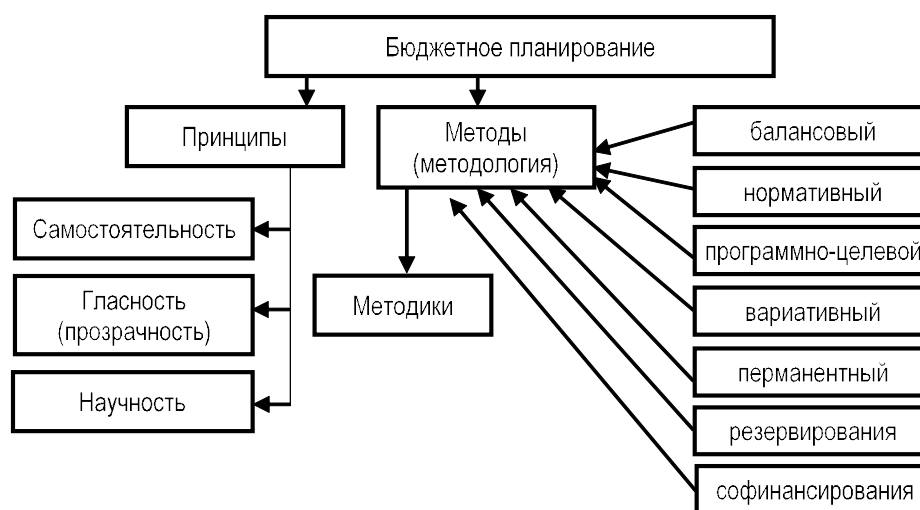


Рис. 2. Научные основы бюджетного планирования

Принципы бюджетного планирования, по нашему мнению, можно отнести к основным положениям теории, согласно которой определяются пути и направления развития методологии. Для совершенствования бюджетного планирования важно четко определить и сформулировать его главные принципы. Мы можем отнести к ним такие принципы, как самостоятельность, гласность (прозрачность), научность.

Самостоятельность - это законодательно утвержденное право органов государственной власти и органов местного самоуправления планировать бюджеты соответствующих территорий, основа для самостоятельного планирования - это закрепленные собственные источники доходов бюджетов и привлеченные средства в различных формах, что является важнейшим в обстоятельствах настоящего времени.

Гласность (прозрачность) как принцип бюджетного планирования означает полную открытость для общества информации по планированию доходов и расходов бюджетов

в полном соответствии с объективными экономическими законами, реальными условиями состояния экономики, с целями, задачами государства на определенных этапах его развития, выраженных в бюджетной политике¹.

Основа совершенствования бюджетного планирования - это улучшение его методологии. Методология бюджетного планирования как научная рекомендация по осуществлению процесса планирования не является единственно верной, неизменной. Появляются новые процессы в экономике, финансах, и это находит отражение и в методологии, представляющей из себя, на наш взгляд, комплекс методов планирования, которые являются основой познания объективных закономерностей, используемых в практической деятельности людей для решения планируемых задач².

Методы бюджетного планирования должны соответствовать объективной реальности в планировании бюджетных средств и отражать ее.

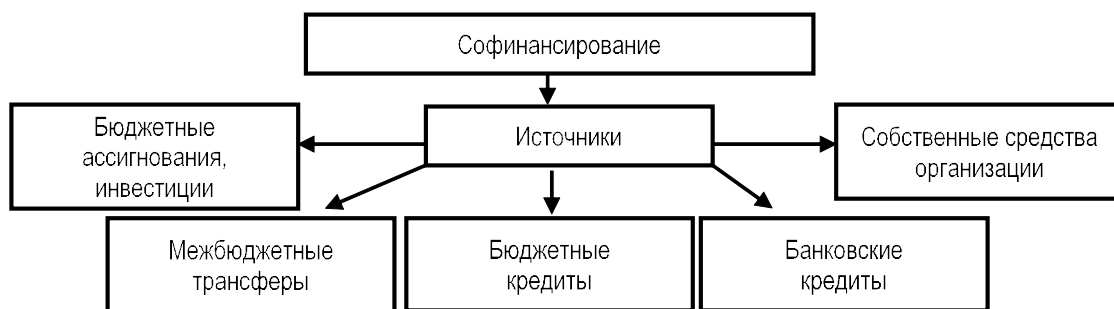


Рис. 3. Источники софинансирования

В последние годы определенные законодательные акты и, в частности, постановление Правительства РФ от 24 марта 2010 г. № 326 о правилах составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период позволяют говорить о существовании такого метода бюджетного планирования, как метод софинансирования. Современные технологии планирования и использования бюджетных средств это подтверждают.

Так, в рамках законодательных мероприятий по совершенствованию порядка бюджетного планирования и осуществления бюджетных инвестиций обеспечен учет каждого объекта капитального строительства организаций, на софинансирование которых предоставляются субсидии и инвестиции из федерального бюджета в федеральной инвестиционной программе. Создана нормативная база, позволяющая перейти от взносов в уставные капиталы юридических лиц к другим видам бюджетных расходов. Также введены правила по предоставлению субсидий на инвестиционные цели на срок свыше периода бюджетного планирования.

Правительством РФ распоряжением от 31 января 2019 г. № 117-р утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. Значимость этого документа определяется тем, что реализация концепции позволит осуществить качественный рывок в социально-экономическом развитии в условиях ограниченности бюджетных ресурсов. В Концепции представлена система мер по повышению качества деятельности органов власти всех уровней по модернизации системы управления общественными финансами. В данной системе огромное значение придается бюджетному планированию как важнейшему инструменту уп-

равления общественными финансами и в первую очередь, на наш взгляд, методу софинансирования (рис. 3).

Один из основополагающих вопросов в совершенствовании бюджетного планирования, а именно в развитии методологии бюджетного планирования, - это введение новых правил планирования бюджетных ассигнований.

В практическом плане существуют проблемы планирования базовых бюджетных ассигнований и распределения дополнительных бюджетных ассигнований.

Инструмент оценки достоверности объема бюджетных ассигнований в современных условиях - это обоснование бюджетных ассигнований.

Достоверность расчетов требуемого объема бюджетных ассигнований представляет собой фундамент бюджетного планирования, который обеспечивается обоснованием бюджетных ассигнований. Двухуровневая система обоснования расходов сложилась на федеральном уровне. Это агрегированные данные об объемах планируемых расходов на уровне главных распорядителей бюджетных средств и детализированные обоснования плановых сметных показателей на уровне получателей бюджетных средств.

Методика расчета бюджетных ассигнований - это серьезнейшая проблема в бюджетном планировании, которая требует решения именно на основе метода софинансирования. Однако методические проблемы существуют и по другим источникам.

Если рассматривать софинансирование шире на примере муниципальных образований, то к его источникам необходимо отнести межбюджетные трансферты (субсидии, дотации), бюджетные кредиты, банковские кредиты, средства финансовых организаций (табл. 1).

Таблица 1

Межбюджетные трансферты из областного бюджета местным бюджетам Самарской области

Вид трансферта	2017 г., млн руб.	2018 г., млн руб.	Темп роста, %
Дотации	2159,5	2071,3	95,9
Стимулирующие субсидии	3087,7	3553,4	115,1
Субсидии (без учета стимулирующих)	15 659,4	12 184,4	77,8
Субвенции	11 705,8	12 137,0	103,7
Иные МБТ	257,2	399,0	155,1
Итого	32 869,7	30 345,3	92,3

Необходимо отметить, что в источниках софинансирования большую роль играют заемные средства, которые во многом определяют уровень и качество бюджетного планирования.

Что касается заемных средств, например, в муниципальных образованиях, то их уровень в источниках софинансирования велик, это подтверждают данные, представленные в табл. 2.

носило директивный характер и практически было неизменно до распада СССР. Затем централизованное планирование сменилось децентрализованным и важнейшим принципом бюджетного планирования стал принцип самостоятельности. Бюджетное планирование в субъектах РФ, муниципальных образованиях осуществлялось практически при полном отсутствии качественных научных и методических разработок. Осознание необхо-

Таблица 2

Динамика уровня долга муниципальных образований Самарской области

Наименование муниципального образования	Уровень долговой нагрузки на конец года, %				Динамика за 2018 г., п.п.
	2015	2016	2017	2018	
1	2	3	4	5	6
г.о. Самара	58	56	62	59	-3
г.о. Тольятти	82	89	90	90	0
г.о. Октябрьск	48	93	94	93	-1
<i>Итого по ГО</i>	56	57	61	59	-2
м.р. Клявлинский	86	69	71	64	-7
м.р. Красноармейский	65	66	79	59	-20
м.р. Камышлинский	63	71	66	60	-6
<i>Итого по МР</i>	16	10	10	9	-1
Итого по г.о. и м.р.	50	51	54	52	-2

Как видим, по г.о. Октябрьск в 2018 г. уровень долговой нагрузки составил 93%, по г.о. Тольятти - 90%. В целом в Самарской области по городским округам и муниципальным районам за 2018 г. долговая нагрузка составила 52%. И так, вне всякого сомнения, софинансирование - это метод бюджетного планирования.

Обсуждение

Вопросам бюджетного планирования в научной литературе на разных этапах развития страны уделялось внимание, но не всегда в плане модернизации и совершенствования. В условиях централизованного управления экономикой бюджетное планирование

достоинствами успешного и стабильного развития страны потребовало от ученых и практиков пересмотра отношения к теории и практике бюджетного планирования³. Однако проблемы бюджетного планирования представлены в основном в составе работ в целом по проблемам общественных финансов, чего недостаточно для развития и совершенствования этого инструмента текущего и долгосрочного управления бюджетной системой.

Заключение

На современном этапе, когда финансовые ресурсы в государстве ограничены, качественному управлению общественными финансами придается в РФ огромное значе-

ние. Основа качественного управления общественными финансами - это бюджетное планирование, которое входит в бюджетный механизм, являющийся элементом в разработанной модели организации управления бюджетной системой Российской Федерации. Методологические проблемы в сфере бюджетного планирования определяют практические проблемы, которые, на наш взгляд, могут быть решены в условиях определения и развития метода софинансирования. Этот метод должен стать основой современного бюджетного планирования как новый этап планирования источников доходов и расходов бюджетов разных уровней.

¹ *Ковалева Т.М.* Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации (бакалавриат) : учеб. пособие. 2-е изд., стер. Москва : КноРус, 2019. 136 с.

² Современное состояние государственных, муниципальных финансов в Российской Федерации : монография / под ред. проф. Т.М. Ковалевой. Санкт-Петербург : Изд-во Политехн. ун-та, 2018. 245 с.

³ См.: *Мулендеева Л.Н.* Проблемы разработки государственных программ на региональном уровне // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2016. № 8(142). С. 22-25; *Ее же.* Программно-целевое бюджетирование: содержание и роль в современных условиях // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9, ч 1. С. 1040-1043; *Подъяблонская Л.М.* Актуальные проблемы государственных и муниципальных финансов : учебник. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2016; *Сугарова И.В.* Бюджетное планирование: теоретический и практический аспект // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2015. № 2. С. 85-93.

Поступила в редакцию 28.06.2019 г.

IMPROVING METHODOLOGY OF BUDGET PLANNING

© 2019 T.M. Kovaleva*

The author presents the scientific point of view on the fundamental elements of budget planning in the Russian Federation. The study describes the essence, principles, methods of budget planning with the release of a new, exceptionally significant budget planning method -the method of co-financing under limited financial resources in the state. The author's model of management of the Russian budget system has been developed, which reflects the logical interrelation and the composition of control elements defining the place of budget planning as an instrument of the budget mechanism.

Keywords: budget mechanism, budget planning, principles, methods, budget resources, co-financing, sources.

Highlights:

- ◆ a model for managing the budget system of the Russian Federation was developed;
- ◆ the scientific basis of budget planning was revealed and a new method of co-financing was defined;
- ◆ the scheme of sources of self-financing was formed.

Received for publication on 28.06.2019

* Tatyana M. Kovaleva, Doctor of Economics, Professor, head of the Department of Finance and Credit, Samara State University of Economics. E-mail: fikr@bk.ru.