

Новикова Р.В.

Студент

3 курс, Кафедра финансов, денежного обращения и кредита

Уральский государственный экономический университет

Россия, г. Екатеринбург

МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: РАЗВИТИЕ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

***Аннотация:** в статье рассматриваются модели бюджетного планирования и их основные характеристики, действовавшие начиная с 1970-1980 годов XX века по настоящее время. Автор, проанализировав информацию и делает выводы о действующей модели бюджетного планирования о ее преимуществах, недостатках. Выявляет основные проблемы применения программно-целевого подхода на практике для местного самоуправления и предлагает пути их решения.*

***Ключевые слова:** бюджетное планирование, бюджетное планирование в условиях плановой экономики СССР, постатейное бюджетное планирование, программно-целевое бюджетирование, преимущества и недостатки, проблемы применения, пути решения.*

***Annotation:** the article discusses the models of budget planning and their main characteristics that have been in effect since the 1970s-1980s of the XX century to the present. The author analyzes the information and draws conclusions about the current model of budget planning about its advantages, disadvantages. Identifies the main problems of applying the program-targeted approach in practice for local self-government and suggests ways to solve them.*

***Key words:** budget planning, budget planning in the conditions of the*

planned economy of the USSR, article-by-article budget planning, program-target budgeting, advantages and disadvantages, problems of application, solutions.

Абсолютно все сферы общественной жизни подвержены планированию. Поэтому планирование можно назвать одним из наиболее важных инструментов управления, которое представляет собой определение целей и показателей деятельности экономического субъекта в будущем, а также постановку задач и обоснование необходимых для их решения ресурсов. Одним из видов планирования является финансовое планирование. Финансовое планирование выполняет роль инструмента в процессе управления финансами как на государственном, так и на частнохозяйственном уровне. Основным финансовым планом при финансовом планировании в общественном секторе является бюджет. В связи с этим важнейшим составным элементом финансового планирования на уровне государства выступает бюджетное планирование.

В методических разработках Минфина Российской Федерации под сущностью бюджетного планирования понимается составление, рассмотрение и утверждение бюджета [1]. Бюджетное планирование при этом трактуется как процесс определения величины бюджетных средств, которые можно аккумулировать в качестве доходов, как процесс расходования ресурсов, осуществления заимствований [2].

Начиная с 1970 года проводились фундаментальные бюджетные реформы, которые отражались в изменениях в методологии бюджетного планирования. С 1970-1980 годы XX века применялась модель бюджетного планирования в условиях плановой экономики СССР, которая была основана преимущественно на нормативном методе бюджетного планирования и срок планирования составлял на 1 год. В 1990 – начале 2010 годов на смену бюджетному планированию в условиях плановой экономики СССР пришло постатейное бюджетное планирование

преимущественным методом этой модели бюджетного планирования стала индексация, срок планирования при этом не поменялся и составлял 1 год. С 2012 года начала внедряться модель программно-целевого бюджетирования, которая применяется по настоящее время. Модель преимущественно основана на программно-целевом методе бюджетного планирования и срок планирования увеличился до 3 лет по сравнению с вышеуказанными моделями бюджетного планирования. Более подробная характеристика моделей бюджетного планирования начиная с 1970-1980 годов по настоящее время представлена в таблице 1.

Таблица 1.

Модели бюджетного планирования

Характеристика	Бюджетное планирование в условиях плановой экономики СССР	Постатейное бюджетное планирование	Программно-целевое бюджетирование
1	2	3	4
Распределение бюджетных средств	В соответствии с экономическими нормативами и показателями, определенными государственным планом экономического и социального развития и пятилетними финансовыми планами	По видам затрат, установленным функциональной, экономической, ведомственной классификациями бюджетных расходов	На реализацию программ, предусматривающих достижение конкретных конечных результатов

Главный принцип бюджетного планирования	Определение способов мобилизации финансовых ресурсов. Достижение приемлемого соотношения между доходами и расходами бюджетов. Обеспечение единства всех финансовых планов страны	Определение потребности в ресурсах без обоснования ожидаемых результатов деятельности	Определение приоритетов и конечных результатов. Расходы бюджетов формируются в соответствии показателями результатов
Контроль за исполнением бюджетов	Государственные органы власти осуществляют централизованный контроль, используя контрольные показатели сводного финансового плана	Превалирует внешний контроль, реализуемый вышестоящими либо специализированными ведомствами. Контроль направлен на целевое использование бюджетных средств	Нижние уровни управления наделяются большей ответственностью за результаты принятых решений. Осуществляются мониторинг деятельности и внешний финансовый аудит. Контролируется достижение поставленных целей и задач

Бюджетное планирование в условиях плановой экономики СССР, характеризовалось распределением бюджетных средств по пятилетним планам, которые в последствии делились на более узкие временные рамки и подлежали последующему распределению между хозяйственными ведомствами. Стоит отметить, что частью плана выступал государственный бюджет, то есть разрабатывался он одновременно с финансовым балансом и подлежал исполнению после того, как расчетные счета ведомств будут переслана заявленная сумма денег.

После в 90-х годах на смену пришло постатейное бюджетное планирование, которое базировалось на обосновании потребности в ресурсах. Планирование бюджетных ассигнований осуществлялось преимущественно методом индексации: отчетные данные аналогичным статьям расходов предшествующего периода индексировались на уровень инфляции (или на

иной коэффициент), то есть структура расходов бюджетов оставалась в неизменном виде.

Сложившийся порядок планирования расходов бюджетов позволял обеспечить, прежде всего, целевое использование государственных средств в соответствии с расходными обязательствами министерств и ведомств. Таким образом, расходы при постатейном планировании распределялись по министерствам и ведомствам, которые демонстрировали слабый уровень инициативности и ответственности за результаты своей деятельности, а также отсутствие заинтересованности в экономном использовании бюджетных средств.

Как отмечает И.В. Мугарова данный подход «обеспечивал сбалансированность бюджетов, однако исключал необходимость обоснования планируемых результатов» [3].

С 2012 года началось внедрение программно-целевого бюджетирования, которое предполагает обоснование приоритетов, а также ожидаемых результатов. Наблюдается смещение акцента от управления ресурсами к управлению результатами. При программно-целевом бюджетировании распределение бюджетных средств происходит по программам в соответствии со стратегическими целями, предусматривающими достижение конкретных конечных результатов. То есть, при программно-целевом бюджетировании распределение расходов бюджетов осуществляется в соответствии с основными направлениями государственной политики, при этом повышается ответственность участников бюджетного процесса.

При программно-целевом бюджетировании определяются долгосрочные переходящие лимиты бюджетных ассигнований, которые подвергаются ежегодной корректировке в соответствии со среднесрочным финансовым планом, и формируется общий объем ассигнований на реализацию определенных программ. Министерства и ведомства, ответственные за реализацию принятых программ, детализируют направления

использования бюджетных средств, осуществляют мониторинг и контроль использования финансовых ресурсов государства.

Таким образом, при программно-целевом бюджетировании наблюдается тесная взаимосвязь между всеми участниками бюджетного процесса.

Несмотря на то, что модель программно-целевого бюджетирования применяется 10 лет, она имеет свои недостатки, но также имеет и преимущества. На рисунке 1 обозначены по мнению автора основные преимущества и недостатки программно-целевого бюджетирования.



Рисунок 1. Преимущества и недостатки программно-целевого бюджетирования

Разберем указанные преимущества и недостатки программно-целевого бюджетирования более подробно. К первому преимуществу можно добавить, что благодаря прозрачности расходов можно сопоставить результаты программы с выделенными на их достижение средствами. Во втором преимуществе социально-экономическое развитие территории является основой для разработки и утверждения программ, которые направлены на достижение целей, задач приоритетных для каждой территории. Третье преимущество связано с возможностью перераспределения средств бюджета в том числе в пользу приоритетных или в более результативные направления.

Что касается недостатков программно-целевого бюджетирования, то первый недостаток напрямую связан со стратегией социально-экономического развития территории при формировании программ нужно учесть, что программа должна является способом достижения стратегии социально-экономического развития территории. Второй недостаток связан с оценкой результатов реализации программ для формирования качественных показателей требует значительные временные затрат. Третий недостаток показывает, что сложно определить оптимальный объем расходов бюджета и уровень качества предоставляемых услуг.

Перейдем к рассмотрению проблем связанных с планированием программ на местном уровне на основании программно-целевого бюджетирования и путей их решения. В таблице 2 отражены проблемы и пути их решения.

Проблемы и пути их решения при планировании муниципальных программ

Проблема	Предлагаемые подходы к решению
На стадии планирования не формируется оптимальная структура источников финансирования	- Формирование структуры источников финансирования на основании объективных подтверждений финансирования программы - Участие в федеральных и региональных программах
На стадии планирования занижаются/завышаются показатели муниципальных программ	Применение корреляционно-регрессионного метода прогнозирования
Отсутствует согласованность между нормативно-правовыми актами муниципального и вышестоящих уровней	Внедрение единой правовой информационной платформы для сбора, обработки и использования для разработки муниципальных программ и своевременного внесения изменений при опубликовании поправок в нормативно-правовой документ
Количество показателей муниципальной программы является недостаточным для корректной оценки мероприятий	Грамотная разработка паспорта муниципальной программы
Плановые и утвержденные объемы финансирования, как правило, не соответствуют друг другу	Создание системы планирования на основе цифровых технологий

Рассмотрим указанные проблемы более детально. Первая проблема связана с тем, что на стадии планирования не формируется оптимальная структура источников финансирования. Во время реализации муниципальной программы вносятся коррективы в состав источников финансирования, что свидетельствует о неэффективном планировании. Бывают ситуации, когда не предусмотрены все необходимые расходы для достижения целей и задач программ. Эта проблема касается программ, которые финансируются не только за счет собственных средств муниципального образования, но и за счет бюджетов вышестоящих уровней.

Вторая проблема связана с тем, что на стадии планирования занижаются или завышаются показатели муниципальных программ. Некорректно

указываются показатели, достижение которых невозможно, то есть нет должного учета всех возможных обстоятельств, влияющих на достижение или неисполнение плановых значений показателей программ. Разработчики программ сталкиваются с проблемой корректного планирования значений, что приводит к их искусственному перевыполнению или невыполнению. Подобное перевыполнение показателей программ не указывает на их эффективность, а свидетельствует о необходимости их доработки, также доработка показателей требуется при невыполнении показателей муниципальной программы. Неэффективная разработка программы, непредусмотрительность на этапе планирования и недостаточная подготовка программы к реализации характерны для данной проблемы.

Третья проблема связана с тем, что отсутствует согласованность между нормативно-правовыми актами муниципального и вышестоящих уровней. Проблема заключается в том, что документы федерального уровня не полностью учитываются при планировании показателей муниципальной программы. Проблемы организационно-методологического характера – результат несовершенства общероссийского и регионального законодательства, из-за чего основные инструменты программно-целевого бюджетирования, в качестве которых рассматриваются различного рода программные документы, не связаны в целостный механизм программно-целевого бюджетирования, не встроены в процесс бюджетного планирования.

Четвертая проблема связана с тем, что количество показателей муниципальных программы является недостаточным для корректной оценки мероприятий, то есть показатели муниципальных программ не позволяют в полной мере оценить степень достижения целей и задач и не обеспечивают возможность проверки и подтверждения решения указанных целей и задач в паспорте муниципальной программы. Это приводит к снижению качества оценки реализации муниципальных программ.

Пятая проблема связана с тем, что плановые и утвержденные объемы

финансирования, как правило, не соответствуют друг другу. Существует разрыв в финансировании по плану и по утвержденным расходам, то есть существует два варианта финансирования, при этом это говорит о неэффективном планировании расходов. Расчеты и обоснования, приводимые при разработке программы, являются неточными. Вследствие этого требуется ежегодный пересмотр объемов финансирования программ независимо от достигнутых результатов их реализации (показателей программы).

Сейчас рассмотрим более детально предлагаемые пути решения проблем, указанные в таблице 2.

По первой проблеме автором предложено формировать структуру источников финансирования на основании объективных подтверждений финансирования программы и принимать участие в федеральных и региональных программах. Формирование структуры источников финансирования на основании объективных подтверждений финансирования программы для достижения поставленных целей и задач. В том числе соизмерить совокупный объем расходных обязательств на реализацию действующих и принимаемых программ других уровней бюджета с реальными возможностями бюджетного финансирования. Необходимо определить механизмы стимулирования инвесторов, заинтересованных в осуществлении программ. Это могут быть налоговые и таможенные льготы, расширение практики предоставления муниципальных гарантий по кредитам, используемым в целях финансирования программных мероприятий. Кроме того, мониторинг необходимо интегрировать в процесс принятия решений по дальнейшей реализации программы и объемам ее финансирования;

Участие в федеральных и региональных программах. При отсутствии оптимальной структуры источников финансирования, вызванной недостаточностью собственных средств муниципального образования, определяющее значение приобретает взаимодействие с федеральными и региональными органами власти. Поскольку мероприятия большинства

муниципальных программ дублируют федеральные и региональные мероприятия, то вышестоящие органы власти участвуют организационно или в порядке софинансирования соответствующих мероприятий муниципальных программ. Такое взаимодействие важно, поскольку все три субъекта действуют на одной и той же территории. В своих программах муниципалитеты базируются в основном на использовании региональных и местных бюджетных средств. Но поскольку бюджетные средства не всегда могут обеспечить потребности социально-экономической системы территории, то при реализации программ органы власти активно могут взаимодействовать также и с субъектами системы негосударственных финансовых институтов, например, в форме привлечения частных капиталов, предоставления муниципальных гарантий целевых кредитов коммерческих банков под конкретные объекты. Таким образом, утвержденные программы могут реализоваться и за счет средств внебюджетных источников финансирования. Структуру источников финансирования следует определять при разработке бюджета программы с учетом ее специфики и инвестиционных проектов.

По второй проблеме предложено применять корреляционно-регрессионного метод прогнозирования. При использовании этого метода: рассчитываются неизвестные коэффициенты составленной математической модели, проверяется качество найденных параметров и модели в целом, а также соответствие модели статистическим данным и экономической теории. Данная модель используется для прогнозирования значений показателей и объяснения поведения этих показателей. Благодаря этому появится возможность определять диапазон изменения показателя в зависимости от влияния различных факторов, при этом можно определять какие факторы действительно влияют на показатель и в какой мере.

По третьей и пятой проблеме предложено создать систему планирования на основе цифровых технологий, которая позволяет сделать данный процесс более автоматизированным и точным, а также позволяет использовать

разнообразное количество методов для планирования и прогнозирования поступлений межбюджетных трансфертов в бюджет и расходов на реализацию запланированных мероприятий программ. Сейчас эти процессы осуществляются полностью в ручном режиме, поэтому предлагается в будущем применять технологии для упрощения планирования и прогнозирования. Реализация данных рекомендаций будет способствовать повышению качества управления программным бюджетом, эффективности и результативности осуществления бюджетных расходов.

По четвертой проблеме предложено грамотно разрабатывать паспорта муниципальных программ, то есть должна быть согласованность целей и задач, непротиворечивость, наличие показателей программы, которые позволяют провести реальную оценку осуществления запланированных мероприятий.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что программы в системе управления финансами, без сомнения, заняли основополагающее место. Дальнейшее совершенствование программно-целевого метода остается весьма актуальным и требует более детального подхода к выявлению и решению проблем с которыми сталкиваются получатели средств бюджета при исполнении программ.

Использованные источники:

1. Обучение положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации в части исполнения бюджетов [Текст]: учебное пособие для сотрудников фин. подразделений, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств / НП «Центр развития современных образовательных технологий». – Москва, 2012. – 267 с.

2. Управление региональными и муниципальными финансами [Электронный ресурс]: учебное пособие для работников муниципальных

финансовых органов. - Москва, 2007. – Режим доступа:
http://www.fer.ru/rftap/files/RFTAP_QCBS_3.6_Final_report_5.pdf

3. Бюджетное планирование и прогнозирование: учебное пособие/ А.Е. Судакова, Г.А. Агарков, А.А. Тарасьев; Мин-во науки и высш. Образования РФ. – Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 2019. – 308 с.