

Бурдакова Г. И., Рассказова А. Н., Бянкин А. С.
G. I. Burdakova, A. N. Rasskazova, A. S. Byankin

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

IMPROVEMENT OF PROGRAM-TARGET BUDGETING IN MUNICIPAL EDUCATION

Бурдакова Галина Ивановна – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Менеджмент, маркетинг и государственное управление» Комсомольского-на-Амуре государственного университета (Россия, Комсомольск-на-Амуре). E-mail: galinabu@rambler.ru.

Galina I. Burdakova – PhD in Economic Sciences, Associate Professor, Management, Marketing and Public Administration Department, Komsomolsk-na-Amure State University (Russia, Komsomolsk-on-Amur). E-mail: galinabu@rambler.ru.

Рассказова Александра Николаевна – магистрант кафедры «Менеджмент, маркетинг и государственное управление» Комсомольского-на-Амуре государственного университета (Россия, Комсомольск-на-Амуре). E-mail: alexandrailgova@mail.ru.

Alexandra N. Rasskazova – Master's Degree Student, Management, Marketing and Public Administration Department, Komsomolsk-na-Amure State University (Russia, Komsomolsk-on-Amur). E-mail: alexandrailgova@mail.ru.

Бянкин Антон Сергеевич – старший преподаватель кафедры «Менеджмент, маркетинг и государственное управление» Комсомольского-на-Амуре государственного университета (Россия, Комсомольск-на-Амуре). E-mail: anton.byankin@yandex.ru.

Anton S. Byankin – Senior Lecturer, Management, Marketing and Public Administration Department, Komsomolsk-na-Amure State University (Russia, Komsomolsk-on-Amur). E-mail: anton.byankin@yandex.ru.

Аннотация. Основу современного этапа развития методологии бюджетного планирования составляет программно-целевое бюджетирование. В настоящее время в России не решён ряд проблем, сдерживающих развитие этого метода планирования и исполнения бюджета, в числе которых отсутствие нормативно-методической базы применяемого порядка формирования бюджета программно-целевым методом; сложность планирования объёмов доходов и расходов муниципального образования; несвоевременное предоставление статистической информации, необходимой для составления бюджета, и другие проблемы. В статье проведён анализ планирования и исполнения бюджета муниципального образования на основе программного подхода; даны рекомендации по совершенствованию программного подхода к планированию и исполнению бюджета муниципального образования на основе кодов бюджетной классификации.

Summary. The basis of the current stage of development of the methodology of budget planning is programmed budgeting. At present, Russia has not resolved a number of problems that hinder the development of this method of planning and budget execution, including: the lack of a regulatory and methodological base for the applied procedure for forming a budget using the program-targeted method; the complexity of planning the volume of revenues and expenditures of the municipality; untimely provision of statistical information required for budgeting and other problems. The article analyzes the planning and execution of the budget of the municipal formation on the basis of the program approach; recommendations for improving the program approach to planning and execution of the budget of the municipal formation based on the codes of the budget classification are given.

Ключевые слова: программно-целевое бюджетирование, муниципальное образование, муниципальная программа, эффективность бюджетных расходов.

Key words: program-targeted budgeting, municipal education, municipal program, efficiency of budget expenditures.

В настоящее время основу современного этапа развития методологии бюджетного планирования составляет программно-целевое бюджетирование. Эксперты утверждают, что в муниципальных образованиях, использующих принципы программного подхода к планированию доходов и расходов бюджета, легче управлять бюджетными ресурсами – выше становится «прозрачность» расходов [3; 4; 7; 15].

Несмотря на официальное формирование муниципальных бюджетов в программном формате с 2016 г., сложившаяся практика свидетельствует о наличии целого ряда проблем, в числе которых отсутствие нормативно-методической базы применяемого порядка формирования бюджета программно-целевым методом [5; 10; 14].

Цель работы заключается в разработке предложений, направленных на совершенствование процесса планирования и исполнения бюджета муниципального образования в рамках проектно-целевого бюджетирования.

Объект исследования – бюджет городского поселения «Рабочий посёлок Солнечный».

Предмет исследования – процесс программно-целевого бюджетирования.

Городское поселение «Рабочий посёлок Солнечный» расположено на территории Солнечного муниципального района Хабаровского края. Солнечный – посёлок городского типа, основанный в 1963 г. как посёлок горняков при горно-обогатительном комбинате. С 1977 г. является административным центром Солнечного муниципального района. Численность постоянного населения на 01 января 2019 г. составляла 11,6 тыс. человек. Основной отраслью экономики является горнорудная промышленность. На территории городского поселения успешно развивается туристический бизнес – горнолыжный и рекреационный [8].

Бюджет городского поселения является дотационным. Соотношение доходов и расходов бюджета за пять лет представлено на рис. 1.

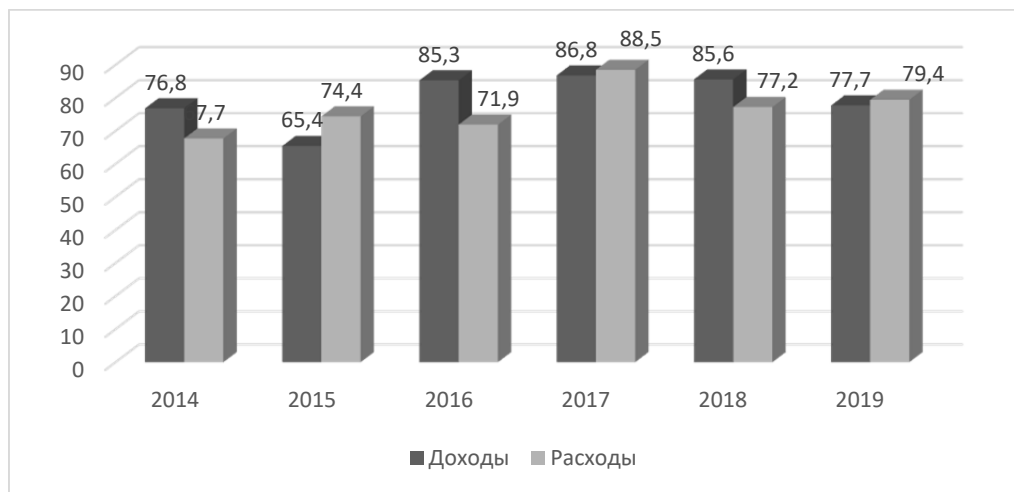


Рис. 1. Доходы и расходы бюджета р. п. Солнечный, млн р.

В 2019 г. собственные доходы местного бюджета составили 77,6 млн р., статьи доходов представлены в табл. 1.

Таблица 1

Доходная часть бюджета р. п. Солнечный в 2019 г.

Наименование показателя	Сумма, тыс. р.	Процент
Налоговые поступления	52 862,67	68,07
Неналоговые поступления	16 870,26	21,72
Безвозмездные поступления	7923,20	10,20
Итого	77 656,13	100

Основную долю доходов (около 53 млн р., или 68 %), составляют налоговые поступления. На неналоговые доходы приходится около 17 млн р. (22 %). Ещё около 8 млн р. поступает в качестве безвозмездных поступлений [8].

Структура расходов бюджета р. п. Солнечный за 2019 г. представлена на рис. 2. Анализ статей расходов показывает, что самые большие расходы приходятся на статью «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций» – 31,90 %, «Благоустройство» – 25,97 % и «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» – 24,24 %. Ещё около 6 % расходуется на жилищное хозяйство [8].



Рис. 2. Структура расходов бюджета р. п. Солнечный в 2019 г.

Важно отметить, что эти группы расходов связаны с реализацией в р. п. Солнечном государственных и муниципальных программ. В городском поселении «Рабочий посёлок Солнечный» в 2019 г. действовало 13 муниципальных программ с общим объёмом финансирования 44,3 млн р. Расходная часть бюджета 2019 г. с точки зрения программных и непрограммных расходов представлена в табл. 2.

Таблица 2

Расходная часть бюджета в 2019 г.

Наименование расходов	Сумма, млн р.	Структура расходов, %
Программные расходы	43,2	55,92
Непрограммные расходы	32,6	42,20
Переданные полномочия городским поселениям на осуществление первичного воинского учёта на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	1,5	1,88
Всего	79,4	100

Из данных табл. 2 видно, что администрация активно использует программно-целевой подход в бюджетировании, учитывает его на всех стадиях планирования и исполнения. В городском поселении в 2019 г. 45,66 % расходов бюджета составили расходы на благоустройство; это связано с тем, что администрация реализовывала следующие программы:

- проекты, основанные на местных инициативах;

- «Формирование современной городской среды».

Также большое внимание уделяется состоянию улично-дорожной сети городского поселения. В данную статью расходов входят зимнее и летнее содержание дорог, нанесение разметки.

Расходная часть напрямую зависит от доходной. Чем больше доходная часть бюджета, тем больше администрация может израсходовать средств на посёлок, его развитие, улучшение качества жизни. С учётом того, что доходная часть бюджета остаётся практически неизменной, а цены на работы, услуги, материалы и товары с каждым годом растут, удаётся делать для блага посёлка и населения всё меньше. Федеральные и краевые власти стараются разрабатывать новые программы, но, как правило, они все предполагают софинансирование. Для того чтобы войти в данные программы, необходимо перераспределять денежные средства.

Целью совершенствования планирования и исполнения бюджета должно быть нивелирование заявленных ранее проблем. Одна из проблем заключается в сложности обоснованного и достоверного расчёта плановых объёмов доходов и расходов муниципального образования. Решение этой проблемы тесно связано с прогнозированием. Один из методов прогнозирования – экстраполяция – предполагает выявление закономерностей и тенденций в изменении показателя. Исследование структуры доходов (налоговых, неналоговых и безвозмездных поступлений) привело к выводу о нестабильности налоговых доходов; безвозмездные поступления в 2018 г. сошли на нет; некоторую устойчивость в изменении, а именно тенденции к снижению, показывают неналоговые поступления. Однако характеристики линий тренда всех трёх показателей (коэффициент детерминации R-квадрат меньше 0,65) указывают об отсутствии значимых закономерностей (см. рис. 3).

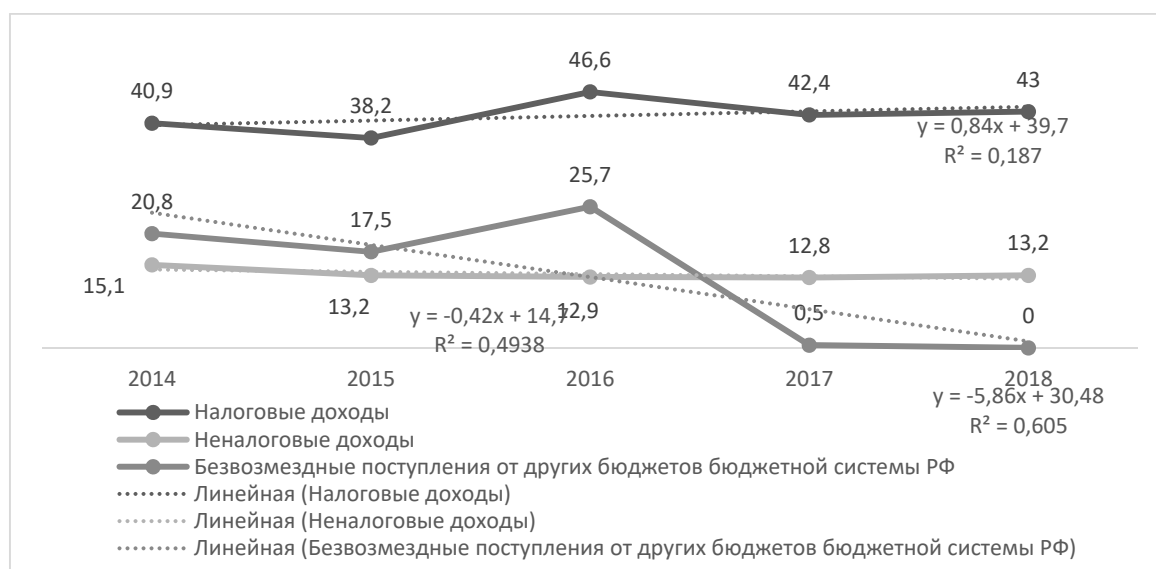


Рис. 3. Тенденции в изменении доходов бюджета п. Солнечный, млн р.

Основную долю доходов бюджета (до 68 %) составляют налоговые доходы. Более глубокое изучение структуры налоговых доходов позволило установить, что в них преобладает налог на доходы физических лиц (НДФЛ) – 56 %; ещё порядка 20 % приходится на доходы от сдачи в аренду имущества. Объём НДФЛ находится в прямой зависимости от численности занятых во всех сферах экономической деятельности (трудовых ресурсов), количество которых определяется в том числе численностью населения, а также от размера заработной платы. Доходы от сдачи в аренду имущества также подвержены незначительным колебаниям и могут быть спрогнозированы с достаточной точностью. Таким образом, по крайней мере до 70 % налоговых доходов (или 50 % доходов бюджета) могут быть спланированы с достаточной точностью. Однако этого явно недостаточно для планирования и принятия решений о расходах поселения.

Программные расходы финансируются не только за счёт местного бюджета, но и за счёт предоставленных субсидий и межбюджетных трансфертов из вышестоящих органов власти. Поэтому прогнозировать данные расходы практически невозможно. Хотя программы и создаются на годы вперёд, от 3 лет, они корректируются в течение всего периода. Таким образом, составить прогноз доходов практически невозможно.

Рассмотрим расходную часть в 2017-2019 гг. более подробно в разрезе программных, непрограммных расходов, а также переданных полномочий (см. рис. 4).

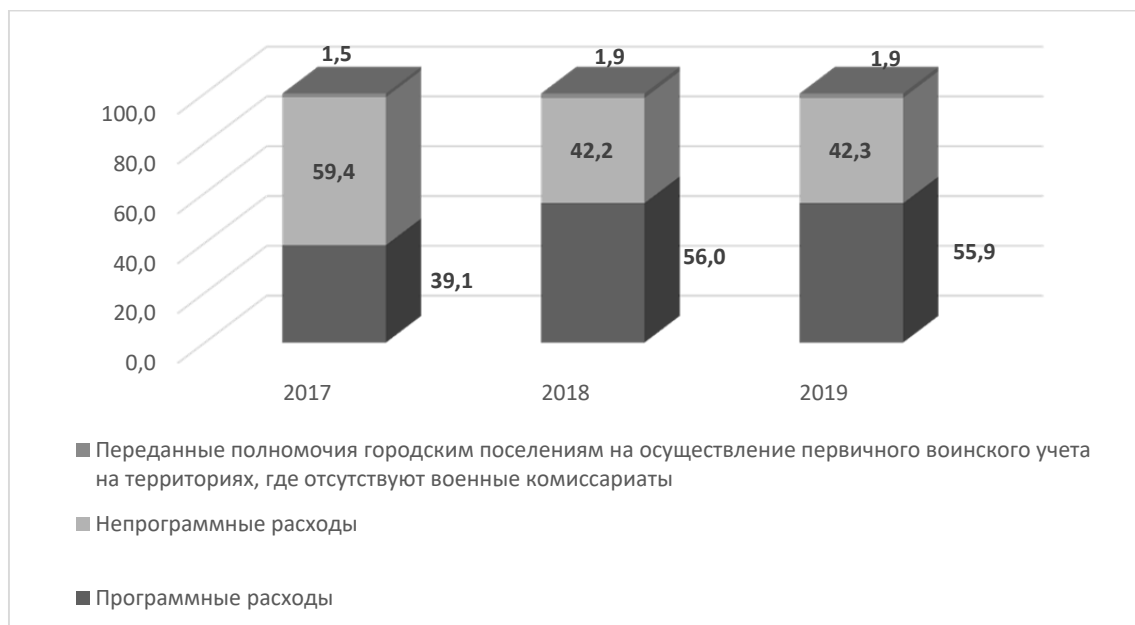


Рис. 4. Динамика программных и непрограммных расходов в р. п. Солнечный, %

Из представленных на рис. 4 данных видно, что величина программных расходов бюджета в 2019 г. составила 56 %, что на 17 % больше, чем в 2017 г.; в абсолютном выражении рост программных расходов за три года составил почти 10 млн р. Таким образом, администрация активно использует программно-целевой подход в бюджете, учитывает его на всех стадиях планирования и исполнения. Тем не менее доля непрограммных расходов по-прежнему велика, поэтому стоит задача перераспределить расходы с непрограммных на программные. С этой целью были проанализированы наименования расходов, коды разделов, подразделов, а также вид расходов и КОСГУ. На основе такого анализа был сделан вывод, что расходы, поддающиеся прогнозированию, можно оформить в муниципальную программу. К таковым относятся две статьи:

- оценка недвижимости, признание прав и регулирование отношений по государственной и муниципальной собственности;
- муниципальная программа Солнечного муниципального района «Жилище».

Из вышеприведённого можно сделать вывод, что увеличить долю программных расходов можно. Например, в 2019 г. эта сумма могла бы увеличиться на 1006,76 тыс. р, или 1,27 % от общего объёма затрат.

Ещё одной серьёзной проблемой при планировании и исполнении бюджета является отсутствие нормативно-методической базы применяемого порядка формирования бюджета программно-целевым методом. Нужен хотя бы алгоритм программно-целевого бюджетирования. Проведённые нами исследования показали, что экспертное сообщество пытается выработать соответствующую методику [6; 11; 12].

Также на муниципальном уровне целесообразно исследование перечня государственных программ, реализуемых в Хабаровском крае, их основных параметров, объёмов финансового

обеспечения, эффективности реализации и принятия решения о реализации данных программ на территории р. п. Солнечного.

ЛИТЕРАТУРА

1. Боровикова, Е. В. Налогово-бюджетное планирование в Российской Федерации: учеб. пособие [Электронный ресурс] / Е. В. Боровикова. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 174 с. – Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/224815> (дата обращения: 12.10.2020).
2. Устюжанина, Е. В. Бюджетное программирование как способ реализации стратегии развития российской экономики / Е. В. Устюжанина, С. Г. Евсюков, Ф. А. Панфилов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 36 (273). – С. 2-13.
3. Черников, О. С. Государственная программа как ключевой элемент развития программного бюджета / О. С. Черников // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2018. – № 2. – С. 35-41.
4. Казакова, И. Г. Особенности формирования источников финансирования бюджетной организации / И. Г. Казакова, Е. В. Кизиль // Молодёжь и наука: актуальные проблемы фундаментальных и прикладных исследований: материалы III Всероссийской национальной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных. – Комсомольск-на-Амуре: ФГБОУ ВО «КнАГУ», 2020. – С. 96-99.
5. Мастеров, А. И. Проблемы и пути совершенствования программно-целевого бюджетирования в России / А. И. Мастеров // Финансы: теория и практика. – 2019. – № 23 (2). – С. 44-57.
6. Васюнина, М. Л. Методологические подходы к формированию программного бюджета / М. Л. Васюнина // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 42 (84). – С. 20-25.
7. Нагаев, Г. В. Пути улучшения финансового обеспечения высших учебных заведений / Г. В. Нагаев, Е. В. Кизиль // Учёные записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. Науки о человеке, обществе и культуре. – 2020. – № I-2 (41). – С. 103-106.
8. Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики городского поселения «Рабочий посёлок Солнечный» на 2018-2020 годы: постановление администрации городского поселения «Рабочий посёлок Солнечный» № 121 от 07 ноября 2017 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт органов местного самоуправления городского поселения «Рабочий посёлок Солнечный» Солнечного муниципального района Хабаровского края. – Режим доступа: <http://www.admsoln.ru> – Загл. с экрана.
9. Организация исполнения бюджета: учеб. пособие [Электронный ресурс] / под ред. В. В. Карчевского. – М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2011. – 208 с. – Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/262320> (дата обращения: 12.10.2020).
10. Паздникова, Н. П. Программно-целевое планирование на муниципальном уровне: вопросы и ответы / Н. П. Паздникова, М. П. Копыл // Экономическая безопасность: проблемы, перспективы, тенденции развития: материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (9 декабря 2016 г.): в 2 ч. / Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2016. – Ч. 1. – С. 345-352.
11. Мастеров, А. И. Развитие методологии программного анализа как инструмент повышения эффективности бюджетного планирования / А. И. Мастеров // Вестник Финансового университета. – 2015. – № 2 (86). – С. 76-83.
12. Мастеров, А. И. Развитие методологии бюджетного планирования на этапе становления программно-целевого бюджетирования в России / А. И. Мастеров // Финансы и кредит. – 2015. – № 17 (641). – С. 20-28.
13. Фурсова, А. О. Социально-экономическое развитие городских поселений / А. О. Фурсова, А. Н. Рассказова, Г. И. Бурдакова // Инновационные технологии управления: сборник статей по материалам VI Всерос. научно-практической конф. – Нижний Новгород: ФГБОУ ВО «Нижегородский государственный педагогический университет имени Козьмы Минина», 2020. – С. 65-67.
14. Факторы устойчивого развития регионов России. Кн. 17 / Л. Х. Абазова [и др.]; под общ. ред. канд. экон. наук С. С. Чернова. – Новосибирск: Центр развития научного сотрудничества, 2014. – 341 с.
15. Замятина, Н. В. Целевые программы как инструмент повышения эффективности расходов территориальных бюджетов / Н. В. Замятина // Финансы и кредит. – 2011. – № 9 (441). – С. 38-42.