УДК 338.246.2

Е. М. Земцова

ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет», Челябинск,
e-mail: zemtsowa.l@yandex.ru

Л. Н. Коврижкина

ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), Челябинск, e-mail: kovrizhkinaln@susu.ru

М. И. Лаврова

ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), Челябинск, e-mail: lavrovami@susu.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА: ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ

Ключевые слова: бюджетный процесс, государственные финансы, управление, институциональное проектирование, налоги, бюджетное и налоговое планирование.

В статье рассматриваются вопросы теории и методологии управления доходами и расходами федерального бюджета на основе анализа институциональных, эконометрических, проектных и финансовых зависимостей, формируемых в рамках бюджетно-налоговой системы. Для эффективного функционирования экономики необходимы институты совмещения стимулов всех участников бюджетного процесса, которые позволят согласовывать их поведение, не искажая предпочтений. Основные результаты исследования включают разработку: типологии противоречий субъектов бюджетно-налоговой системы и фискальной политики в РФ; модели прямых и обратных связей в бюджетно-налоговой системе России.

Обсуждение результатов исследования проведено с учетом исторического опыта развития теории доходов общественного сектора и в общем случае – теории общественных благ. В статье обоснование результатов исследования представлено в контексте последовательной смены четырех подходов – классического, неоклассического, кейнсианского, институционального.

Нормы и правила (институты) имеют особую ценность в процессе проектно-ориентированного управления, так как обеспечивают реализуемость проекта. Разработка норм и правил принятия решений в процессе реализации стратегии является наиболее эффективным инструментом менеджмента в области государственных финансов и общественного сектора экономики.

Е. М. Zemtsova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, e-mail: zemtsowa.l@yandex.ru

L. N. Kovrizhkina

South Ural State University (National Research University), Chelyabinsk, e-mail: kovrizhkinaln@susu.ru

M. I. Lavrova

South Ural State University (National Research University), Chelyabinsk, e-mail: lavrovami@susu.ru

THE INSTITUTIONAL DESIGN OF THE BUDGET PROCESS: THEORY AND METHODOLOGY

Keywords: budget process, public Finance, management, institutional design, taxes, budget and tax planning.

The article deals with the theory and methodology of income and expenditure management of the Federal budget based on the analysis of institutional, econometric, project and financial dependencies formed within the framework of the budget and tax system. The effective functioning of the economy requires institutions of combining incentives of all participants of the budget process, which will allow to coordinate their behavior without distorting preferences. The main results of the study include the development of: typology of contradictions of subjects of the budget and tax system and fiscal policy in the Russian Federation; models of forward and backward linkages in the budget and tax system of Russia.

The discussion of the results of the study was conducted taking into account the historical experience of the development of the theory of public sector income and, in General, the theory of public goods. In the article the substantiation of the research results is presented in the context of sequential change of four approaches – classical, neoclassical, Keynesian, institutional.

Norms and rules (institutions) are of particular value in the process of project-oriented management, as they ensure the feasibility of the project. The development of rules and regulations for decision-making in the process of implementing the strategy is the most effective management tool in the field of public Finance and the public sector of the economy.

Введение

В экономической системе современного капитализма значение государственных финансов растет по причине возможных провалов рынка. Рост эффективности формирования и использования средств федерального бюджета повышает надежность и устойчивость национальной экономики. Необходимы новые инструменты и методики управления доходной частью федерального бюджета России. Фискальная политика и бюджетный процесс обладают качеством проекта, их функции, следовательно, состоят в том, чтобы поддерживать устойчивость государственных схем формирования доходов бюджета.

Цель исследования – разработка положений методологии формирования проектно-ориентированного управления доходной частью федерального бюджета России.

Материал и методы исследования

Развитие теории доходов общественного сектора представлено последовательной сменой четырех подходов – классического (У. Петти, Д. Юм, Ф. Кенэ, А. Смит, Д. Рикардо), неоклассического (А. Маршалл, А. Пигу), кейнсианского (Дж.М. Кейнс, Р.Ф. Харрод, Е. Домар), институционального (К. Виксель, Э. Линдаль, Дж. Бьюкенен, Д. Норт) [1].

Доходы и расходы государственного бюджета обусловлены социально-политическими и социально-экономическими реалиями общественной жизни. Представители классической политической экономии (У. Петти, Д. Юм, А. Смит, Д. Рикардо, А.Р.Ж. Тюрго, Ф. Кенэ и др.) трактовали налоги в качестве основы государственных доходов, система которых должна носить справедливый, эффективный, публичный и соразмерный характер.

Парадигма классической школы предполагала единичную степень эластичности не только номинальной заработной платы, но и доходов капитала и земельной собственности, поскольку налоги не увеличивают и не уменьшают их реальной рыночной стоимости в коротком периоде за счет постоянства величин относительных рыночных цен, устанавливаемых

на основе обратных связей механизма темпа прироста инфляции.

Теория общественных благ исследует влияние экономики общественного сектора на размещение ресурсов в рыночном секторе, изучая влияние общественных расходов и доходов на экономику в целом. Государство как стратегический макросубъект регулирует ценовые и физические параметры общественных и частно-общественных благ, по отношению к субъектам микроэкономических отношений вносит упорядоченность в их взаимоотношения, устанавливая понятные и общие для всех правила поведения. Тем самым государство уменьшает «энтропийность» рыночного механизма.

Результаты исследования и их обсуждение

В настоящее время отсутствует эффективные механизмы взаимодействия между обществом и государством именно в рамках теории общественного выбора (и, соответственно, эффективного управления бюджетными доходами и расходами). Бюджетно-налоговая (фискальная) политика составляет по определению часть стабилизационной политики государства, направленной на достижение общего равновесия между основным экзогенными и эндогенными параметрами экономической системы (между спросом и предложением на всех рынках) [2].

Теоретические основы институционального проектирования и бюджетной политики в области формирования доходов бюджета можно рассматривать как результат последовательного развития ряда концепций. К ним относятся концепция ежегодного балансирования, концепция циклического балансирования и концепция функциональных финансов. Каждая из названных концепций по-своему развивает общую им идею оптимального бюджета на основе равенства (согласования) доходов и расходов.

1. Концепция ежегодного балансирования основана на тождестве Д. Рикардо, согласно которому финансирование государственных расходов за счет долга равносильно их финансированию за счет налогов.

2. Концепция циклического балансирования развивает положение, что бюджет должен быть сбалансирован в ходе экономического цикла, а не каждый год. В зависимости от состояния в экономике можно выделить стимулирующую и сдерживающую бюджетно-налоговую политику государства. Так, для того чтобы противостоять спаду экономики, необходимо снижать налоги и увеличивать государственные расходы, стимулируя совокупный спрос, что вызывает дефицит государственного бюджета. В ходе следующего за этим инфляционного подъема правительство повышает налоги и снижает государственные расходы.

Среди ограничений фискальной политики находятся:

- «временной лаг распознавания» (промежуток времени, который проходит между началом спада или инфляции и тем моментом, когда происходит осознание того, что они имеют место);

- административная задержка (значительный промежуток времени с момента признания необходимости фискальных мер до того момента, когда эти меры будут на самом деле приняты);

- политический контекст осуществления фискальной политики государства, значительно усложняющий ее использование в целях стабилизации экономики;

- «эффект вытеснения частных инвестиций»;

- непредвиденные события в мировой экономике.

3. Концепция функциональных финансов основана на идее сбалансированности экономики, а не бюджета. При этом сбалансированная экономика представляет ничто иное, как оптимум по Парето с его ограничениями и правилами экономического, технологического и социального характера. Функциональные финансы – это норма реакции бюджета на отклонения экономики от Парето-оптимальных состояний. Реализуются функциональные финансы в единстве бюджетно-налоговой, кредитно-денежной, инвестиционной и социальной политики государства.

Бюджетно-налоговая политика государства в коротком периоде может сопровождаться эффектами мультипликаторов государственных расходов, на-

логов и сбалансированного бюджета. В конечном итоге результат этой политики выражается в приросте дохода и производства. Мультипликативные эффекты играют важную роль при выборе мероприятий бюджетно-налоговой политики. Бюджетный мультипликатор, или мультипликатор государственных расходов – отношение изменения реального национального дохода к вызвавшему его изменению государственных расходов.

Мультипликационный эффект от снижения налогов слабее, чем от увеличения государственных расходов, следовательно, при выборе направлений бюджетно-налоговой политики надо учитывать, что увеличение государственных расходов окажет большее влияние на рост дохода, нежели снижение налогов.

Механизм реализации бюджетной доходной политики включает ряд подсистем и элементов, которые и составляют его структуру. К структуре механизма реализации бюджетной доходной политики относятся:

- принципы и основы бюджетной и налоговой систем, представленные главным образом в Бюджетном и Налоговом кодексах России;

- структура и функции, цели и задачи бюджетной доходной политики;

- политическая архитектура отношений федерального Центра и субъектов Федерации;

- институциональная организация фискальных органов по вертикали и горизонтали публичной власти страны, т. е. администраторов доходов. В настоящее время их 60, но главными, основными (по доли в доходах федерального бюджета) администраторами считаются: Министерство финансов РФ; Федеральное казначейство; Федеральная налоговая служба; Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом; Пенсионный фонд РФ; Фонд социального страхования РФ; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Основной проблемой формирования эффективного механизма реализации и соответственно содержания доходной бюджетной политики в рамках социально-экономической стратегии остается до сих пор точность среднесрочного макроэкономического прогноза основных

показателей развития экономики страны (объем и темп роста/прироста ВВП, индекс-дефлятор ВВП, уровень инфляции, валютный курс, цены на энергоносители, уровень безработицы). Так, в 1990-е годы было существенным завышение оценки с неизбежным недофинансированием обязательств федерального бюджета. В 2000-е годы отклонение фактических от прогнозируемых параметров развития национального хозяйства имело в основе их заниженную оценку, и, как следствие, с несбалансированный (профицитный) федеральный бюджет.

Их причиной, на наш взгляд, является, с одной стороны, существующая методика учета физического объема производства ВВП в экономической статистике, так как в немалой степени на «завышение» влияют оценка амортизации (потребления основного капитала в общественном производстве) и чистых косвенных налогов на бизнес. С другой стороны, на «занижение» показателей ВВП оказывает статистико-экономическая оценка темпов роста и прироста инфляции.

Бюджетная политика доходов предполагает разработку общей социально-экономической стратегии государства и в ней отдельно стратегии по управлению государственными финансами и бюджетом, определение целей и задач в области налогов и сборов, разработку механизма мобилизации денежных средств в бюджет, управление бюджетной системой, организацию с помощью финансово-бюджетных инструментов регулирования экономических и социальных процессов. Бюджетная политика доходов осуществляется в ходе мероприятий по реализации финансово-бюджетной стратегии государства.

Налоговое и бюджетное планирование соотносятся между собой как часть и целое – планирование налогов является составной частью бюджетного планирования и бюджетной доходной политики [3]. Если налоговое планирование связано с разработкой плана налоговых платежей, то бюджетное планирование – разработка проекта реальной налоговой системы в целом. Планирование налоговых и неналоговых доходов представляет собой деятельность органов государственной власти, муниципалитетов и налогоплательщиков (предприятий

и физических лиц) по формированию на определенный временной период экономически обоснованного размера поступлений налогов, сборов и платежей в соответствующий или консолидированный бюджет, а также объем налогов, который обязан уплатить конкретный хозяйствующий субъект. Таким образом, планирование доходов охватывает макро-, мезо- и микро-уровни национального хозяйства.

Не будет преувеличением считать, что налоговое и бюджетное планирование являются элементами планирования и прогнозирования в рамках всего народного хозяйства, которое по временному параметру разделяется на оперативное, краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное планирование. В рамках долгосрочного планирования выделяется особый его вид – стратегическое планирование.

По значению параметра «эластичность основных индикаторов плана» следует выделить директивное, индикативное и интерактивное планирование. Все три вида планирования соответствуют трем разновидностям современного менеджмента в области управления финансами, включая государственные финансы: традиционному (производственному), стратегическому и проектно-ориентированному менеджменту. На наш взгляд, наиболее гибким реагированием на факторы изменения поведения объектов внешней и внутренней среды является интерактивное планирование, и оно составляет специфику планирования в проектном менеджменте.

Алгоритм бюджетного и налогового планирования в традиционном финансовом менеджменте можно представить в виде следующей схемы действий:

- определение и установка цели, разработка целевых показателей, на которые будет ориентироваться налоговая система;
- разработка методов и мероприятий по достижению поставленных целей;
- разграничение налоговых полномочий и доходных источников между органами власти и управления различных уровней;
- оценка динамики поступления налогов за предыдущие периоды в сопоставимых условиях с учетом изменений налогового законодательства;

- анализ уровня собираемости и задолженности по каждому налогу;
- оценка предполагаемых изменений налогового законодательства;
- определение налоговой базы по каждому налогу с учетом прогноза социально-экономического развития страны и отдельных отраслей экономики.

Данный метод планирования налоговой системы основан на экстраполяции на плановый период фактических данных о налоговых поступлениях в предыдущие годы. Показатели налоговых платежей в абсолютном выражении за прошлый год индексируются на ожидаемый коэффициент инфляции. Для получения планируемых объемов индексированная сумма налогов подвергается различным корректировкам. Корректировка будет произведена, если изменится порядок уплаты налога, снизится его собираемость или, наоборот, вырастут поступления. Если порядок уплаты налога не меняется, то налоговые поступления за прошлый период просто корректируются на средний уровень инфляции в экономике.

При планировании налога методом прямого прогнозирования налоговой базы поступления учитывают заранее известные изменения в налоговом законодательстве или в порядке уплаты налога. Планирование, как оно понимается в проектном управлении стратегией, всесторонне учитывает систему факторов внешней и внутренней среды и предупреждает во времени неблагоприятное развитие ситуации на основе разработки абстрактной модели проекта, ее проекций в реальность и построения фактической проектной модели. Управление формированием доходов федерального бюджета на основе интерактивного планирования будет стабильным в процессе проектирования и укоренения эффективных институтов в отношениях между субъектами (заказчиком, инвестором и инициатором проекта), агентами (контракторами и субконтракторами проекта), акторами (руководителями и менеджерами проекта) и потребителями продукции проекта, так как заранее будет спланирована институционализация их интересов и предпочтений и полностью реализована практически независимо от любых изменений ситуации.

Используемые чаще других в бюджетном и налоговом планировании три основных метода (прямое прогнозирование налоговой базы, оценка на основе макроэкономических показателей, индексация данных предыдущих периодов) расчетов объема планируемых доходов либо опираются на консервативный сценарий социально-экономического развития с занижением значений основных макроэкономических показателей (нереалистичный сценарий), либо на широкое применение корректировочных коэффициентов [4].

Построение плана с корректировочными коэффициентами будет более правдоподобно (поступления налогов, их динамика, а также оценка роста задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему отчасти предсказуемы), но лишено прогностического потенциала в силу полного игнорирования влияния институциональных факторов на эффективность налоговой системы либо вследствие оценки и учета их действия *ex post* (последнее просматривается в алгоритме бюджетного и налогового планирования, действующего в настоящее время).

Заключение

Необходимо принять, что в ситуациях проектного управления бюджетным процессом формирование налоговых доходов государственного бюджета представляет нечто иное, как совокупную плату общества государству для производства системы общественных благ. Опираясь на принципы институционального проектирования, определяем, что на стороне принcipала (государства) существует актуальная задача, разработать институты в форме правил, стандартов, инструкций для основной схемы формирования доходов государственного бюджета, которые позволили бы совмещать стимулы всех участников бюджетного и налогового процессов, согласовывать их поведение, не искажая предпочтений.

Механизм реализации бюджетной доходной политики государства обладает определенной структурой. Основной проблемой доходной бюджетной политики в настоящее время остается точность среднесрочного макроэкономического прогноза основных показателей развития экономики.

Стратегия проектно-ориентированного управления бюджетной политикой адаптирует общественный сектор национальной экономики к высокой неопределенности состояний внешней среды и снижает тем самым риски принятия решений.

Бюджетный процесс, налоговая и бюджетная доходная политика государства представляет правовое, экономическое и политическое взаимодействие предприятий, государства, муниципалитетов, индивидов и домашних хозяйств по формированию и расходованию денежных средств общественного сектора экономики на основе компромисса их интересов и предпочтений. В реальности российская бюджетная и налоговая системы есть результат политического консенсуса альтернатив за счет поправок к федеральным законам, Налоговому и Бюджетному кодексам [5].

Разработка норм и правил принятия решений в процессе реализации стратегии является наиболее эффективным инструментом менеджмента в области государственных финансов и общественного сектора экономики. Нормы и правила (институты) имеют особую ценность в процессе проектно-ориентированного управления, так как обеспечивают реализуемость проекта [6]. Наиболее общими критериями эффективных стратегических решений в бюджетном планировании налоговых систем являются: экономические возможности; правовые гарантии и санкции; степень удовлетворения материальных, финансовых и духовных потребностей населения.

Применение элементов интерактивного планирования в бюджетном про-

цессе предполагает систему принципов институционального проектирования:

– принцип этапной полноты (для повышения вероятности успеха разрабатываемого институционального проекта, процесс его формирования должен в явном виде последовательно проходить все стадии процесса принятия решения);

– принципы компетентной полноты контракта (для повышения вероятности успеха проектируемой институциональной структуры, ее разрабатываемое описание должно включать все взаимодополняемые (комплементарные) компоненты соответствующей деятельности, поскольку планируется создать некоторую норму, в составе соглашения должны быть представлены все ее части);

– принцип достаточного разнообразия стимулов (растущее значение вне рыночных вознаграждений рельефно выделяет проблемы необходимого разнообразия экономических стимулов, и цель этого ясна: опереться на весь комплекс мотиваций агентов);

– принцип максимальной защищенности от девиантного поведения (необходимо обращать внимание на негативные последствия от осуществления того или иного варианта обсуждаемой схемы действий);

– принцип соучастия (наибольшие шансы на «выживание» имеет тот институт, который формируется при самом широком соучастии на всех этапах этого процесса всех затрагиваемых им субъектов);

– принцип типологичности (особенности отдельных разновидностей экономических институтов требуют своего учета и в ходе их проектирования).

Библиографический список

1. Коуз Р. Фирма, рынок и право: пер. с англ. М.: Новое издательство, 2007. 224 с.
2. Поляк Г.Б. Бюджетная система России. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 703 с.
3. Гапоненко А.Л., Пирогов С.В., Чернявский И.Ф. Стратегическое планирование социально-экономического развития регионов и городов // Вестник Брянского государственного университета. 2012. № 3–1. С. 15–19.
4. Раяцкас Р.Л. Количественный анализ в экономике. М.: Наука, 1987. 374 с.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 13.03.2019).
6. Лаврова М.И., Субботина Т.Ю. Институты проектного управления доходами бюджета // Экономика и предпринимательство. 2015. № 10–1 (63–1). С. 66–69.