Макашина, Ольга Владиленовна. Теория и методология эффективного бюджетирования : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Макашина Ольга Владиленовна; [Место защиты: Иван. гос. хим.-технол. ун-т].- Иваново, 2010.- 449 с.: ил. РГБ ОД, 71 11-8/157

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Существующая практика использования результативного бюджетирования в постиндустриальном обществе 14**

1.1.Тенденции развития и результаты мирового опыта бюджетирования, ориентированного на результат 14

1.2. Анализ практики внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в Российской Федерации 28

1.З.Выявление недостатков существующего метода бюджетирования 50

1.4.Понятие эффективного бюджетирования и его отличительные особенности от других методов бюджетирования 64

**Глава 2. Теоретические и методологические положения эффективного бюджетирования как основы финансовой безопасности экономических субъектов в постиндустриальном обществе82**

2.1. Стратегическая цель и задачи обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов в постиндустриальном обществе 82

2.2. Принципы обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов в постиндустриальной экономике 104

2.3. Классификация показателей, определяющих финансовую безопасность экономических субъектов в постиндустриальном обществе 110

2.4. Концепция эффективного бюджетирования для обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов 132

**Глава 3. Формирование стратегии системного управления финансовой безопасностью экономических субъектов на основе эффективного бюджетирования в постиндустриальном обществе 146**

3.1. Необходимость перехода к стратегии системного управления финансовой безопасностью экономических субъектов на основе эффективного бюджетирования в современных условиях 146

3.2. Процедура проведения ежегодной оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг и разработка реестра муниципальных услуг муниципаль ного образования 164

3.3. Установление стандартов качества предоставления муниципальных услуг 176

3.4. Методика разработки ведомственных целевых программ муниципального образования 188

3.5. Составление проекта бюджета муниципального образования на трехлетнюю перспективу 208

3.6. Методика учета социальных эффектов реализации инвестиционных проектов при принятии решений об осуществлении бюджетных инвестиций 216

3.7. Эксплуатационные расходы, возникающие в связи с реализацией инвестиционных проектов, при принятии решений об осуществлении бюджетных инвестиций 224

**Глава 4. Оценка эффективности реализации стратегии системного управления финансовой безопасностью экономических субъектов на основе эффективного бюджетирования 237**

4.1. Использование стратегии эффективного бюджетирования в межбюджетных отношениях 237

4.2. Требования к налоговой системе страны, соответствующие эффективному бюджетированию 249

4.3. Стратегия внедрения эффективного бюджетирования на муниципальном уровне 261

4.4. Методические подходы к оценке эффективности реализации стратегии управления финансовой безопасностью экономических субъектов на основе эффективного бюджетирования 274

4.5. Методы мотивирования и стимулирования эффективной реализации программ государственными и муниципальными структурами 307

Заключение 324

Список литературы 349

Приложения 377

**Введение к работе**

Актуальность исследования

Одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития Российской Федерации является создание эффективной системы государственного управления бюджетным процессом на всех уровнях. Кроме этого, важное значение приобретают вопросы национальной безопасности, а сфера общественных финансов, являясь основным звеном регулирования экономических процессов развивающегося российского постиндустриального общества, представляет собой наиболее уязвимую систему для использования ее теневыми элементами в ущерб интересам экономики России. Негативные явления в финансовых отношениях представляют угрозы, проявление которых наносит экономике реальный ущерб, который выражается в падении темпов развития и снижении жизненного уровня населения. Поэтому бюджетный процесс должен осуществляться таким образом, чтобы свести к минимуму воздействие всех негативных факторов, создающих опасность, наносящих ущерб финансовой системе и разрушающих ее как систему.

Реализация первоочередных задач в области бюджетной политики требует существенных изменений в данной сфере и разработки новых стратегий управления финансовыми отношениями, причем не только на государственном, но и на региональном и муниципальном уровнях. В первую очередь требуют серьезной доработки теоретические и методологические положения в области управления общественными финансами в условиях совершенствования государственной службы и необходимости внедрения программных методов бюджетирования, так как в настоящее время существуют лишь разрозненные методы и инструменты управления общественными финансами, не представляющие собой единой системы, построенной на обоснованной научно-методической основе. Во-вторых, цели и задачи деятельности государственных органов в постиндустриальном обществе должны учитывать требования основных потребителей государственных и муниципальных услуг – населения. Кроме того, высокая дотационность местных бюджетов требует разработки новых методов оценки эффективности использования финансов муниципальных образований. Выполнение большей части этих требований лежит в сфере задач, решаемых системой эффективного бюджетирования как основы обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов.

Вышесказанное определяет актуальность выбранной темы диссертационного исследования и позволяет выделить основные направления, нуждающиеся в теоретическом и методологическом обосновании: проблемы обеспечения концепции и стратегий управления бюджетами все уровней бюджетной системы страны, разрабатываемых в условиях существующего их дефицита и роста угроз безопасности и рисков экономике – принципы, методы, механизмы и инструменты; методическое обеспечение функционирования системы управления общественными финансами в сфере планирования, организации и контроля их эффективного использования на протяжении всего бюджетного цикла, принципов и механизмов взаимодействия и влияния государственных и территориальных органов управления, а также новых методов оценки эффективности функционирования местных бюджетов.

Состояние научной разработанности проблемы

Проблемы функционирования государственных и муниципальных финансов, научно-методические и практические методы принятия решений по их управлению широко представлены в научной литературе. Необходимо отметить труды ученых А.М. Бабича, С.В. Барулина, Г.Н. Белоглазовой, П.И. Вахрина, О.В. Врублевской, А.Г. Грязновой, Л.А. Дробозиной, А.М. Ковалевой, В.Е. Леонтьева, Л.Н. Павловой, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти и др.

Значительный вклад в развитие теории и практики управления бюджетной системой, ее стратегического развития внесли такие ученые как М.П. Афанасьев, О.А. Гришанова, Л.А. Дробозина, Н.Б. Ермасова, О.С. Кириллова, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Ю.А. Соколов и др.

Теоретические и практические аспекты экономической и финансовой безопасности нашли отражение в трудах таких ученых как И.Я. Богданов, Б.В. Губин, В.Р. Окороков, Р.В. Окороков, В.К. Сенчагов, Ю.А. Соколов.

Современные подходы к управлению по результатам представлены как в работах российских – В.П. Горегляда, В.В. Гамукина, М.Ю. Гараджи, А.М. Лаврова, Г.К. Лапушинской, С.М. Никифорова, С.О. Шохина, так и зарубежных – Дж. Диамонда, Г.П. Хатри – ученых и исследователей.

Однако многие теоретические и методологические положения системы управления общественными финансами не отвечают требованиям современной практики. В этой связи формирование новой концепции управления бюджетом, определение принципов, стратегий и методов эффективного бюджетирования как основы обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов, формирование эффективного экономического механизма взаимодействия органов государственной власти с основными потребителями бюджетных услуг представляют собой актуальную научную проблему, имеющую существенное значение для развития национальной экономики на государственном и муниципальном уровнях управления.

Цель диссертационного исследования состоит в теоретико-методологическом обосновании концепции и разработке стратегии, методов и моделей эффективного бюджетирования как основы обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов, реализующих цели государства и потребителей бюджетных услуг для оптимизации использования государственных финансовых ресурсов.

Для достижения цели исследования были поставлены и решены следующие задачи теоретического и прикладного характера:

- выявить тенденции мировой и российской практики внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, с целью его дальнейшего совершенствования в Российской Федерации;

- сформулировать концептуальные положения эффективной системы управления финансовыми ресурсами экономических субъектов в условиях реформирования общественных финансов постиндустриального общества;

- уточнить понятие и содержание категории финансовой безопасности экономических субъектов, позволяющей им устойчиво функционировать в современной быстроменяющейся деловой среде;

- выявить угрозы и систематизировать риски, возникающие в процессе бюджетирования, установить факторы их проявления и предложить методы нивелирования их влияния на бюджетный процесс;

- обосновать новую концепцию и разработать стратегию обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов в системе бюджетных отношений;

- сформулировать основные принципы формирования и реализации эффективного бюджетирования как составной части управления государственными и муниципальными финансами для обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов;

- обосновать методологические и методические положения осуществления процедур управления финансовыми ресурсами экономических субъектов, адекватные требованиям эффективного бюджетирования;

- разработать предложения о внесении необходимых изменений в межбюджетные отношения в связи с внедрением системы эффективного бюджетирования;

- предложить изменения в формирование доходной части бюджетов муниципальных образований, способных повысить их самостоятельность;

- разработать стратегию внедрения эффективного бюджетирования на муниципальном уровне;

- сформировать модель оценки финансового состояния бюджета и вероятности несостоятельности территории для анализа эффективности реализации стратегии обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов на основе эффективного бюджетирования;

- обосновать требования к рациональной модели административной структуры управления бюджетным процессом, соответствующей эффективному бюджетированию.

Область исследования. Исследование проведено по специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК в рамках разделов 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов»; 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств»; 2.25 «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов».

Объектом исследования в данной работе выступает бюджетный процесс в рамках проводимой в Российской Федерации административной реформы.

Предметом диссертационного исследования является система экономических, финансовых и организационных отношений, возникающих между субъектами бюджетного процесса на основе концепции эффективного бюджетирования.

Методологическая и теоретическая основа исследования – положения общей теории финансов, представленные в трудах зарубежных и отечественных авторов, посвященные проблемам управления общественными финансами, межбюджетным отношениям, вопросам финансовой безопасности, законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации в области функционирования государственных и муниципальных финансов и экономической безопасности России.

Обоснованность и достоверность диссертационного исследования достигнута использованием общенаучных методов анализа и синтеза, диалектического метода, системного подхода, научной абстракции, сравнения, экономико-математического моделирования, многоцелевой оптимизации, статистических группировок и прогнозирования.

Информационно-эмпирической базой исследования являются статистические материалы Министерства финансов, Федеральной службы государственной статистики, представительных и исполнительных органов власти субъектов федерации и муниципальных образований, бюджетное и налоговое законодательство.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в постановке и решении важной научной проблемы – развитии теории и методологии управления государственными финансами, разработке методологической базы их реализации, адекватной специфике и принципам эффективного бюджетирования; в решении практической проблемы, имеющей большое народнохозяйственное значение для совершенствования системы управления доходами и расходами бюджетной системы и бюджетного планирования в целях устойчивого социально-экономического развития страны.

Основные научные результаты исследования, полученные соискателем, и их научная новизна заключаются в следующем:

1.Выявлены недостатки существующей в РФ модели бюджетирования, которая, несмотря на некоторые корректировки последних лет, не обеспечивает создание эффективной системы управления государственными финансами. На основе анализа тенденций развития зарубежного и отечественного опыта внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, рекомендовано внедрение новойсистемы эффективного бюджетирования, способной повысить социальную эффективность расходования бюджетных средств и привести к усилению ответственности государственных органов за результаты их расходования.

2.Сформулирована авторская концепция управления финансовыми ресурсами экономических субъектов посредством эффективного бюджетирования, отличительными признаками которого являются: не сокращение расходов, а их эффективное использование для развития экономической и социальной сферы экономических субъектов; областью его применения выступает не только расходная, но и доходная часть бюджета; это процесс предполагающий оценку финансовых рисков, их нивелирование, а, следовательно, повышение финансовой безопасности экономических субъектов. Под экономическими субъектами в диссертационном исследовании предложено понимать субъектов, осуществляющих совокупность действий на разных уровнях хозяйствования, в результате которых удовлетворяются различного рода потребности посредством производства и обмена материальными благами и услугами, а именно предприятия, организации, учреждения, государство, субъекты Федерации, муниципальные образования.

3.Разработан уточненный подход к содержанию и структурно-иерархической взаимосвязи различных видов безопасности, который заключается в том, что финансовая безопасность позиционируется не просто как один из видов экономической безопасности, а в силу ряда причин как важнейшая ее составляющая, основывающаяся на энергетической, социальной и других видах безопасности. Введено понятие социальной безопасности населения, характеризующее создание условий для оказания качественных государственных (муниципальных) услуг соответствующими организациями. Состав индикаторов финансовой безопасности дополнен бюджетными индикаторами, которые отражают состояние бюджетной системы страны и ее способность обеспечить финансовую безопасность государства.

4.Предложена система потенциальных рисков и их индикаторов для государства и муниципальных образований, на основе которых систематизированы возможные последствия, создающие угрозы финансовой безопасности этих экономических субъектов.

5.На основе системного подхода сформулированы принципы и стратегия обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов посредством эффективного бюджетирования, учитывающие концептуальные положения административной реформы в РФ и требования получателей бюджетных услуг к повышению их качества. Для реализации предложенной стратегии детализирован методический инструментарий процедуры внедрения эффективного бюджетирования: уточнены методики составления целевых программ для муниципальных образований, составления среднесрочных бюджетов, формы реестров, стандартов качества; разработаны методики обоснования социальных эффектов и эксплуатационных расходов, возникающих в связи с реализацией инвестиционных проектов.

6.Обоснована необходимость внесения изменений в межбюджетные отношения для реализации экономическими субъектами эффективного бюджетирования. Показано, что в целях наиболее результативного использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов, необходимо оказывать финансовую помощь нижестоящим бюджетам только при условии программного обоснования направления эффективного использования получаемых межбюджетных трансфертов.

7.Предложен комплекс новых требований к налоговой системе, соответствующей эффективному бюджетированию. Предложено заменить действие федерального налога на добавленную стоимость восстановлением налога с продаж в качестве местного налога, что позволит сделать косвенное налогообложение более прозрачным, а муниципальным бюджетам иметь собственный доходный источник в условиях ограниченных бюджетных ресурсов.

8.Разработана стратегия внедрения эффективного бюджетирования на муниципальном уровне: определены этапы, сроки их реализации и результаты каждого этапа. Показана необходимость внесения изменений в этот процесс по результатам мониторинга реализации стратегии.

9.Для оценки эффективности реализации стратегии управления финансовой безопасностью экономических субъектов на основе эффективного бюджетирования предложено комплексное и согласованное использование аналитических методов финансового менеджмента. Показана необходимость оценки вероятности несостоятельности территории и определения характера финансовой устойчивости бюджета.

10.Обоснованы направления функциональных преобразований в структуре органов, реализующих систему эффективного бюджетирования. Предложена система методов стимулирования, мотивации и финансовой ответственности участников бюджетного процесса.

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций.

Достоверность научных результатов и обоснованность научных положений и рекомендаций, содержащихся в диссертации, подтверждается соответствием методологии исследования основным положениям теории финансов, обоснованным применением научных принципов и системных методов исследования, обобщением теоретических и методологических положений и практики управления государственными и муниципальными финансами. Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на российских и международных научных и научно-практических конференциях и форумах и получили одобрение научной общественности. Ряд предложенных разработок внедрен в практику управления региональными и муниципальными финансами.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в обобщении и разработке научно-методологических положений, позволяющих сформировать концепцию и стратегию, методы и механизмы управления государственными и муниципальными финансами на основе использования системы эффективного бюджетирования, обеспечивающей финансовую и социальную безопасность субъектов бюджетных отношений. Методология управления государственными и муниципальными финансами, предложенная в диссертации, создает методическую базу для разработки эффективных методов и механизмов бюджетного процесса на государственном и муниципальном уровне.

Основные результаты диссертационной работы использованы при создании системы эффективного бюджетирования в муниципальных образованиях Ивановской области, о чем свидетельствуют акты внедрения результатов диссертационной работы.

Отдельные положения диссертации используются при преподавании учебных дисциплин «Финансы и кредит», «Бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы» в Ивановском государственном энергетическом университете, в Ивановском государственном химико-технологическом университете и в Северо-западной академии государственных служащих. Результаты исследований используются автором в консалтинговой и экспертной деятельности.

Апробация работы.

Основное содержание работы нашло отражение в публикациях, нормативно-методической документации муниципальных образований Ивановской области, выступлениях автора на всероссийских и международных научно-практических конференциях, посвященных рассматриваемой проблематике.

Структура и объем работы.

Структура диссертации определяется общей концепцией, целью, задачами, логикой исследования и раскрывается во введении, четырех главах, содержащих 20 параграфов, выводах по главам, заключении. Диссертация содержит список использованных источников и литературы (291 наименование), приложения (8), таблицы (31) и рисунки (8). Объем основного текста – 348 страниц.

Общее количество публикаций автора составляет – 122, объемом 138 п.л. Основные из них, отражающие положения диссертации, опубликованы в 41 работе объемом свыше 47 п.л. (вклад автора – 36,78), в т.ч.: 3 монографии объемом 34 п.л. (вклад автора – 26 п.л.), 11 научных статей в изданиях, включенных в перечень ВАК Минобрнауки РФ объемом 4,44 п.л. (вклад автора – 3,35 п.л.).

## Анализ практики внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в Российской Федерации

Основой для решения задачи повышения эффективности государственного управления в России явилась Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Одной из первоочередных задач, которую необходимо было решить для достижения поставленных в Концепции целей административной реформы - это постановка и реализация в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам. Применительно к сфере общественных финансов - это коснулось в первую очередь бюджетного процесса.

В 2007 году бюджетный цикл на 2008-2010 годы впервые в российской практике на федеральном уровне начал осуществляться в формате трехлетнего бюджета, на основе скользящей трехлетки; федеральные органы исполнительной власти планировать свою деятельность при помощи докладов о результатах и основных направлениях деятельности; реестр расходных обязательств РФ и обоснования бюджетных ассигнований использоваться при подготовке федерального бюджета; пояснительная записка к бюджету, отчеты об исполнении бюджета содержать информацию о достигнутых и планируемых результатах, эффективности расходов.

В субъектах РФ реформирование бюджетного процесса, начавшееся с середины прошедшего десятилетия, осуществляется по разному. До 2008г года включительно правовые акты, направленные на реформирование бюджетного процесса, внедрение бюджетирования, ориентированного на резуль тат, на региональном уровне, внедрялись достаточно активно. В 2009 году темпы внедрения элементов результативного бюджетирования в стране снизились в связи с возникшими финансовыми трудностями из-за мирового финансового кризиса. Однако заинтересованность большинства регионов в более эффективном использовании имеющихся финансовых ресурсов остается, и реформа бюджетного процесса должна быть продолжена.

Все принятые за период реформы правовые акты субъектов РФ, затрагивающие вопросы бюджетного управления, могут быть разделены на три группы: концептуальные основы реализации реформы и планы мероприятий; акты, создающие инфраструктуру реализации реформы (специальные органы управления бюджетной реформой); акты, направленные на практическую реализацию конкретных шагов по реформированию бюджетного процесса (касающиеся внедрения системы докладов о результатах и основных направлениях деятельности, формирования перспективного финансового плана, реестра расходных обязательств, внедрения ведомственных целевых программ, осуществления мониторинга бюджетного сектора, иных вопросов).5

Исходя из анализа Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ, нормативных правовых актов, принятых в соответствии с Концепцией, с учетом полномочий органов государственной власти субъектов РФ по регулированию бюджетных правоотношений, весь комплекс мероприятий по внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат в бюджетный процесс на региональном уровне можно разделить на следующие блоки: закрепление определенных целей, задач, результатов деятельности за органами государственной власти субъектов РФ, а в перспективе - и подведомственными им организациями, в том числе путем внедрения системы ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности администраторов бюджетных средств; внедрение системы оценки и регулярного учета расходных обязательств, подлежащих финансированию из бюджета субъекта РФ; четкое встраивание в бюджетный процесс среднесрочного финансового планирования; реформа системы региональных целевых программ; введение института ведомственных целевых программ.

Реализация всех вышеперечисленных блоков должна быть тесно взаимосвязана. Принятие на федеральном уровне правовых актов, создающих концептуальные основы реформирования, определяющих процедуры формирования докладов о результатах и основных направлениях деятельности, регулирующих процедуры работы с бюджетными целевыми программами, вводящих в бюджетный процесс процедуры среднесрочного финансового планирования и т.п., свидетельствует о целесообразности начала работ в направлении внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат, не только на федеральном, но и на субфедеральном (региональном, муниципальном) уровне.

При реализации указанных мероприятий необходимо учитывать, что доклады о результатах и основных направлениях деятельности изначально были задуманы как инструмент, позволяющий устанавливать конкретные результаты деятельности уполномоченных организаций по реализации закрепленных за ними целей и задач, отслеживать достижение поставленных результатов, увязывать результаты с планируемыми и фактическими расходами.

Так, установленный Бюджетным кодексом РФ принцип эффективности использования бюджетных средств, расширение применения в бюджетном процессе методов бюджетирования, ориентированного на результат, реализуется посредством подготовки докладов о результатах и основных направле ниях деятельности (ДРОНД) субъектов бюджетного планирования.

ДРОНД подготавливается субъектами бюджетного планирования с учетом подведомственных им главных распорядителей бюджетных средств, по которым субъекты бюджетного планирования непосредственно с порядком разработки проектов перспективного финансового плана и бюджета на очередной финансовый год формируют бюджетные проектировки.

Таким образом, доклады о результатах и основных направлениях деятельности позволяют систематизировать цели и задачи органов исполнительной власти и получить практический опыт привязки отчетных и планируемых расходов к конечным измеримым результатам.

В более чем 30 субъектах Российской Федерации принимаются меры, направленные на внедрение системы докладов в бюджетный процесс и формирование нормативной правовой базы, регламентирующей их составление и применение, в том числе в Республиках Алтай, Башкортостан, Бурятия, Карелия, Марий Эл, Татарстан, Хакасия, Ставропольском крае, Астраханской, Архангельской, Белгородской, Брянской, Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Калининградской, Кировской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Нижегородской, Новосибирской, Пермской, Ростовской, Рязанской, Свердловской, Смоленской, Тамбовской, Тверской областях, а также Коми-Пермяцком, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах.

## Принципы обеспечения финансовой безопасности экономических субъектов в постиндустриальной экономике

Безопасность экономических субъектов определяется как внутренними, так и внешними факторами.

К внутренним факторам относятся такие, которые определяют работу экономических субъектов и сами зависят от их деятельности. їіх действие обусловлено профессиональными качествами персонала, эффективностью организации процесса управления, уровнем контроля за ходом выполнения управленческих решений и т.д.

Внешние факторы - это факторы, которые не зависят от деятельности экономических субъектов, но влияют на уровень использования их финансовых ресурсов.

Внешние факторы можно подразделить на природные, общегосударственные и региональные факторы. К общегосударственным внешним факторам обеспечения безопасности экономических субъектов относятся: законодательная база, экономическая и финансовая политика. К региональным (муниципальным) внешним факторам относится ресурсная база, имидж субъекта (муниципалитета), наличие хозяйственных связей, стратегическое развитие.

Не отрицая важности каждого фактора и компонента безопасности функционирования и развития экономических субъектов, заметим, что в современных условиях важнейшими среди них являются финансовые факторы, определяющие их финансовую безопасность, которую следует рассматривать в качестве конечного целевого показателя деятельности экономических субъектов.

Такой подход к понятию безопасности функционирования и развития экономических субъектов хозяйствования, работающих в условиях постиндустриального общества, по нашему мнению, логичен, поскольку именно финансовая безопасность субъектов определяет возможность реализации их стратегических и текущих целей, а, следовательно, характер и направленность их действий.

В свою очередь факторы финансовой безопасности России50 можно подразделить на внутренние и внешние. Внутренние порождаются в основном неадекватной финансово-экономической политикой, элементарными просчетами органов власти и управления, ошибками, злоупотреблениями и иными отклонениями (бесхозяйственность, волокита, разнообразные экономические преступления и т.д.) в управлении финансовой системой государства. В современных условиях особую роль играют внешние факторы. Среди основных причин возникновения внешних угроз финансовой безопасности России, по нашему мнению, следует выделить следующие: стремительное развитие процесса интернационализации мирового хозяйства51; высокая степень концентрации финансовых ресурсов на глобальном уровне (межгосударственная экономическая интеграция, включая ее финансовую и валютную составляющую); высокая степень взаимозависимости финансовых рынков на базе новейших информационных технологий; многообразие финансовых инструментов новых для российской практики; взаимопроникновение внутренней и внешней политики государств, которые все больше и больше зависят от мировых финансов; усиление конкуренции и трений между государствами в экономической и иных сферах; чрезмерная зависимость национальных экономик от иностранного краткосрочного спекулятивного капитала, делающая их финансовые системы чрезвычайно уязвимыми; глобальное нарастание неустойчивости мировой финансовой системы, неспособность современных финансовых институтов (в том числе международных) эффективно контролировать кризисные явления.

В таких условиях проблема обеспечения финансовой безопасности России становится особенно актуальной. Поэтому, в современных условиях особое значение имеет задача разработки государственной стратегии финансовой безопасности.

Государственная стратегия финансовой безопасности России должна включать: определение зон влияния России исходя из экономической, климатической, национальной и иной общности народов России; определение количественных и качественных предельных величин финансовой системы России, отвечающих требованиям финансовой безопасности, таких как: темпы инфляции, дефицит (профицит) бюджета, государственный долг, золотовалютные резервы; разработку механизмов и мер идентификации угроз финансовой безопасности России и их носителей; характеристику областей их проявления (сфер локализации угроз); установление основных субъектов угроз, механизмов их функционирования, критериев их воздействия финансовую и социально-политическую систему; разработку методологии прогнозирования, выявления и предотвращения возникновения факторов, определяющих возникновение угроз финансовой безопасности, проведения исследований по выявлению тенденций и возможностей развития таких угроз; организацию адекватной системы органов государственного финансового контроля, соответствующей определенным финансовым зонам; формирование механизмов и мер финансово-экономической политики и институциональных преобразований, нейтрализующих или смягчающих воздействие негативных факторов; определение объектов, предметов, параметров контроля за обеспечением финансовой безопасности России.

В то же время возникает необходимость разработки системы мер по регулированию специальными государственными органами в России мировых финансовых потоков, воздействующих на Россию, в соответствии с ее национальными интересами (включая меры по предотвращению негативного влияния на воспроизводственные процессы по сути навязанных иностранных займов или по предотвращению возникновения каких-либо финансовых обязательств, не подкрепленных правовыми или этическими нормами). При этом в России необходимо вырабатывать правовые и финансовые приемы борьбы с недобросовестным поведением контрагентов по внешнеэкономическим договорам для защиты национальной финансовой системы от искусственно вызванных финансовых кризисов, механизмы защиты от различного рода финансовых рисков, от несогласующихся со стратегией государственного развития инвестиций, механизмы обеспечения подобающего для России участия в перераспределении мирового дохода и т.д. Итак, учет экономических и финансовых интересов России принципиально необходим в государственном управлении.

## Процедура проведения ежегодной оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг и разработка реестра муниципальных услуг муниципаль ного образования

Создание системы учета потребности в предоставлении муниципальных услуг является важнейшим элементом планирования расходной части бюджета муниципального образования и направлено на внедрение в бюджетный процесс эффективного бюджетного планирования. Далее создание такой системы рассмотрим на примере муниципального района, как наиболее распространенной форме муниципального образования.

В целях внедрения в практику методов эффективного бюджетирования, обеспечения предоставления муниципальных услуг потребителям в необходимых объемах, уточнения реестра (перечня) муниципальных услуг муниципального района, по которым производится учет потребности в их предоставлении, формирования информационной базы для принятия решений о направлениях и способах оптимизации расходов бюджета муниципального района разрабатывается порядок проведения ежегодной оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг. В Приложении 1 приведен пример разработанного для муниципального образования Регламента проведения оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг в натуральном и стоимостном выражении с указанием сроков проведения соответствующих мероприятий.

Оценка потребности в предоставлении муниципальных услуг должна проводиться на постоянной основе и стать одним из этапов при разработке проекта бюджета муниципального района на очередной финансовый год.

Оценка производится в натуральных и стоимостных показателях. Натуральные показатели определяются в отношении каждой муниципальной услуги, по которой производится оценка потребности. Единицы измерения натуральных показателей муниципальных услуг должны быть определены реестром муниципальных услуг. Стоимостные показатели оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг определяются в рублях и копейках в расчете на каждую натуральную единицу (или 10, 100, 1000 единиц) измерения объема предоставляемых муниципальных услуг.

В качестве исходных данных для проведения оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг имеет смысл рассматривать: - данные (фактические и прогнозные) о численности контингента получателей муниципальных услуг; - данные об объемах фактически предоставленных муниципальных услуг в натуральном выражении; - данные об объемах фактически предоставленных муниципальных услуг в стоимостном выражении. Кроме указанных исходных данных, дополнительными способами для оценки уровня потребности в предоставлении муниципальных услуг могут использоваться следующие инструменты: - изучение общественного мнения потребителей муниципальных услуг по вопросам номенклатуры, объема и качества предоставления муниципальных услуг; использование данных об объемах неудовлетворенных потребностей населения; анализ содержания и частоты обращений потребителей муниципальных услуг; - оценка востребованности муниципальных услуг; - оценка показателей динамики спроса на муниципальные услуги и их индексация; - оценка кадрового, материального, технического и технологического обеспечения оказания муниципальной услуги.

Прогнозы объемов предоставления муниципальных услуг в натуральном выражении определяются отраслевыми (функциональными) органами - структурными подразделениями администрации муниципального района самостоятельно с обязательным обоснованием сделанного прогноза показателями динамики и прогнозами контингента получателей услуг.

При оценке потребности в предоставлении муниципальных услуг в стоимостном выражении могут быть использованы три варианта ее проведения.

Первый вариант - проведение оценки с использованием данных о фактических объемах предоставленных муниципальных услуг и данных о фактически сложившейся стоимости этих услуг производится по каждой из услуг по формуле: где: СТЮ, - прогноз стоимости муниципальной услуги; СТС - базовая стоимость муниципальной услуги, предусмотренная в бюджете муниципального района на текущий финансовый год; ДСГИ . - изменение стоимости муниципальной услуги, определяемое отдельным расчетом и обусловленное изменением объемов предоставления услуги в натуральном выражении, а также воздействием на стоимость услуги иных факторов (например, подтвержденное прогнозом удорожание отдельных составляющих стоимости муниципальной услуги). Следующий вариант - оценка с использованием нормативов стоимости муниципальных услуг. Для проведения оценки стоимости муниципальных услуг необходимо произвести расчет нормативной стоимости услуг в соответствии с отраслевыми методиками. При расчете нормативов должны быть учтены: - нормативы численности работников организации (учреждения), оказывающей муниципальную услугу; - нормативы затрат на оплату труда персонала организации (учреждения), оказывающей муниципальную услугу; - нормативы материальных затрат, необходимых для оказания муниципальной услуги; - затраты на оплату коммунальных услуг в соответствии с нормативами потребления коммунальных услуг; - другие затраты, необходимые для оказания муниципальной услуги. Оценка стоимости муниципальных услуг производится по каждой из услуг по формуле

## Требования к налоговой системе страны, соответствующие эффективному бюджетированию

Для выполнения основных функций общественным сектором существенную роль играет система доходов, среди которых важнейшая роль принадлежит налоговым доходам. С правильным выбором налоговых инструментов связаны успех налоговой политики государства и обеспечение безопасного функционирования экономики. Поэтому важ-ным, при разработке стратегии эффективного бюджетирования , является рассмотрение вопросов касающихся не только расходования государственных средств, но и формирования доходов бюджета. А, с точки зрения экономической целесообразности, хорошая налоговая система должна не только обеспечивать безопасное функционирование экономики, но и способствовать эффективному бюджетированию. Данный параграф посвящен рассмотрению направлений решения этого актуального для общества в целом и для науки вопроса.

Во многих работах по теории налогообложения представлены различные взгляды на проблему поиска определенного компромисса между двумя основными принципами налогообложения: экономической эффективности и социальной справедливости. Не умоляя важности решения этой проблемы, мы больше внимания уделим вопросу поиска определенного равновесия между налоговыми поступлениями в различные уровни бюджетной системы. Решение второй проблемы в некоторой степени будет способствовать и решению первой.

Важным вопросом является сравнение экономической ситуации, возникающей при использовании той или иной схемы формирования бюджетов разного уровня, той или иной схемы налогообложения, с оптимальным вариантом объема государственных доходов, обеспечиваемых налогами, т.е. такого, который соответствует качественному обеспечению государством населения общественными благами (соответствует обеспечению социальной безопасности населения).

Проводимая на протяжении ряда лет в Российской Федерации налоговая реформа, к сожалению, не смогла решить всех проблем. Современная налоговая система России неизбежно создает для налогоплательщиков высокие издержки, связанные с самой процедурой уплаты налогов. В частности, юридические лица должны ориентироваться в огромных массивах нормативной документации, фиксирующей правила налогового учета. Принятие Налогового кодекса в полной мере не смогло решить эту проблему, хотя изначально он задумывался как инструмент налогового администрирования, представляющий всю необходимую для налогоплательщика информацию.

Все еще остающееся существенное разнообразие налоговых льгот индивидуального характера сдерживает экономический рост. Так, представляется излишне большим перечень услуг, освобождаемых от уплаты НДС, что усиливает искажающее действие этого налога.

Затраты, связанные с деятельностью налоговых органов, во многом зависят от набора конкретных налогов, представленных в налоговой системе. Как показывает зарубежный и отечественный опыт, некоторые виды налогов (например, такие, как налог с продаж) не требуют больших затрат. Однако большинство налогов, используемых в современной российской налоговой системе, предполагают значительные усилия со стороны налоговых органов по предварительной оценке базы соответствующего налога. Например, оценка допустимых к списанию издержек для НДС.

Одной из особенностей российской налоговой системы является использование неденежных форм вместо налоговых платежей. Это оказывает влияние на взаимоотношения различных уровней бюджетной системы. Администрация субъекта в случае налоговой задолженности какого-либо предприятия может быть вынуждена включить в перечень расходов регионального бюджета конкретные виды работ (например, по ремонту дорог), потому что такие работы могут быть единственным видом платежа, которые можно получить от этого предприятия. Такая ситуация создает определенное противоречие между региональной и федеральной властью. Региональному правительству может быть выгодно использование таких натуральных поступлений, однако это сокращает способность сбора в данном регионе налогов, поступающих в федеральный бюджет.

В настоящее время отсутствует система стимулирования усилий региональных и местных администраций по мобилизации сбора налоговых средств для бюджетного наполнения соответствующих обязательств по реализации полномочий. А налоговая система может нормально функционировать лишь при активном содействии властей регионального и муниципального уровня, добиться которого можно только за счет усиления их самостоятельности.

Для России весьма характерны проблемы бюджетного федерализма. Советский Союз, по существу, был унитарным государством, хотя формально имел многоуровневую федеративную структуру, оформлявшую институты советской власти.

Переход Российской Федерации в начале 1990-х гг. к существованию в качестве самостоятельного государства способствовал процессам реальной федерализации страны, что нашло свое отражение, как в формировании соответствующих законодательных актов, так и в реальной практике управления регионами. Федеральная власть постепенно сняла с себя ответственность за полноценное финансирование общественного сектора и переложила ее на регионы и муниципалитеты. Региональные и местные администрации были вынуждены взять на себя целиком социальное обеспечение, ранее осуществлявшееся государственными предприятиями и финансировавшееся из центрального бюджета через расходные статьи соответствующих министерств и ведомств. Однако при этом за принятие ими на себя соответствующих расходных статей регионы и муниципальные образования получили лишь частичную компенсацию.