Бубенчикова Надежда Михайловна. Финансовое управление реализацией бюджетного потенциала субъекта РФ : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Волгоград, 2007 213 с. РГБ ОД, 61:07-8/3475

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические основы формирования и развития системы финансового управления субфедеральным бюджетом 9

1.1. Российская модель управления общественными финансами в условиях их реформирования 9

1.2. Реализация концепции качественного управления финансово-бюджетными потоками региона в условиях применения бюджетирования, ориентированного на результат 39

1.3. Сущность финансовой устойчивости бюджетной системы региона в реализации его бюджетного потенциала 58

2. Бюджетная политика региона и повышение качества бюджетного процесса 73

2.1. Анализ направлений финансовых потоков в бюджетной системе региона 73

2.2. Оценка финансовой устойчивости бюджета региона 105

2.3. Направления повышения результативности финансово-бюджетной политики региона 122

3. Повышение эффективности использования финансовых ресурсов и качества

управления региональным бюджетом 134

3.1. Российский и международный опыт оценки эффективности и качества бюджетного управления 134

3.2. Оценка эффективности мониторинга качества управления реализацией

бюджетного потенциала субъекта РФ 155

Заключение 178

Библиография 184

Приложения 205

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Повышение эффективности и качества управления общественными финансами на субфедеральном уровне является одной из наиболее актуальных задач современной бюджетной политики, определяющей её конечные результаты, и одновременно самостоятельным направлением бюджетного реформирования, определенным бюджетным Посланием Президента РФ на 2007 год.

Работа над реформой бюджетного процесса на федеральном и региональном уровнях подходит к жизненно важному этапу. За последние годы был достигнут значительный прогресс в обеспечении некоторых основных условий, необходимых для повышения результативности работы государственного сектора и эффективности расходования бюджетных средств.

Результативность формирования и исполнения субфедерального бюджета обеспечивается за счет действенного регулирования и контроля качества управления всей системой финансовых потоков в рамках регионального хозяйственного комплекса.

Исходя из этого, является актуальной разработка предложений по повышению роли региональных бюджетов в экономическом и социальном развитии регионов на основе повышения эффективности и качества управления бюджетными потоками, их переориентации на цели долговременного развития.

**Степень разработанности проблемы.**Основы теории бюджета, бюджетного процесса, а также вопросы формирования и исполнения федерального бюджета представлены в экономической литературе исследованиями таких авторов, как: Бабич А., Врублевская О., Дробозина Л., Дадашев А., Жуков А., Кушнер Э., Лексин В., Павлова Л., Пронина Л., Поляк Г., ПушкареваВ., Родионова В., Романовский М., СабантиБ., Христенко В., Хурсевич С, Черник Д., Швецов Ю., Ширкевич Н. и другие.

Теоретические и методологические разработки сущности бюджетных расходов представлены в публикациях Афанасьева М., Бирюкова А.,

4 Воронина Ю., Журавлева С, Игудина А., Колесова А., Лаврова А., Лушина С,

Придачука М., Трунина И. и др.

Изучением тенденций и перспектив проводимой бюджетной реформы в РФ занимались: Анисимов С, Горегляд В., Бюрюков А., Мазурова Л., Маклеева Г., Маркина Е., Нестеренко Т., Сазонов С, Синельников-Мурылев С, Чижов М. и другие.

В исследованиях названных авторов достигнут высокий уровень теоретических и эмпирических разработок в области региональных и местных финансов, функционирования межбюджетных отношений. Вместе тем, научная и практическая значимость дальнейших исследований в данном направлении обусловлена теми задачами, которые возникают в управлении бюджетным процессом на новом этапе развития экономики России и ее регионов в связи с реализацией положений федеративной и муниципальной реформы.

**Цель диссертационного исследования**- теоретически обосновать систему финансового управления субфедеральным бюджетом и разработать методический инструментарий оценки качества управления финансовыми потоками региона в условиях реформирования бюджетного процесса.

В соответствии с поставленной целью в диссертационной работе решаются следующие задачи:

системно представить финансовое управление бюджетными потоками на региональном уровне;

оценить возможности применения новых инструментов финансового управления в рамках реализации бюджетирования, ориентированного на результат;

определить основные направления достижения эффективной реализации бюджетного потенциала субъекта РФ и совокупность показателей ее оценки;

выявить условия достижения финансовой устойчивости региональной бюджетной системы;

провести анализ финансово-бюджетной политики региона в условиях реализации принципов качественного управления финансовыми потоками бюджета;

предложить мероприятия по совершенствованию мониторинга формирования и распределения бюджетных средств региона с целью повышения их результативности.

**Объектом исследования**послужила система управления финансово-бюджетными отношениями на субфедеральном уровне.

**Предметом диссертационного исследования**стали бюджетные инструменты, методы и механизмы, направленные на повышение качества управления реализацией потенциала бюджета субъекта Российской Федерации.

**Теоретической основой диссертационной работы**явились классические и современные научные разработки отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы формирования и исполнения бюджета, развития бюджетного федерализма, регулирования межбюджетных отношений.

**Нормативно-правовую базу**диссертационной работы составили Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, федеральные и региональные законодательные акты, а также нормативные и директивные документы Президента и Правительства Российской Федерации, регламентирующие бюджетные отношения в РФ.

**Методологическую базу исследования**составили общенаучные и частнонаучные методы: балансовый, экономико-статистического анализа, моделирования, экспертных оценок.

**Информационно-эмпирическая база**исследования включает данные Министерства финансов РФ о формировании и исполнении бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований в составе РФ. В диссертации использованы исследования Фонда развития парламентаризма, Института переходного периода, Центра бюджетного мониторинга, Центра фискальной политики.

**Научная новизна**полученных результатов состоит в следующем:

комплексно представлена система финансового управления бюджетом субъекта РФ (субъекты, объекты, методы, инструменты) с дополнительной характеристикой функционального механизма по уровням управления: стратегического, тактического, оперативного;

определены основные направления оценки эффективной реализации бюджетного потенциала: анализ бюджета и бюджетного процесса, системы межбюджетных отношений, налоговой политики, долговой политики, управления собственностью, управления бюджетными расходами, что позволило по каждому направлению предложить совокупности количественных и качественных показателей данной оценки;

предложена формализованная методика оценки качества финансового управления бюджетными потоками на основе расчета интегрального показателя финансового положения субъекта РФ, отражающего отношение собственных доходов к общей сумме расходов бюджета и изменение кредиторской задолженности;

выявлены специфические особенности и недостатки системы бюджетного управления государственными финансами на стратегическом, тактическом и оперативном уровне, предложены направления повышения качества финансового менеджмента и эффективности бюджетной политики региона;

формализована методика мониторинга качества финансово-бюджетного управления потоками ресурсов на основе системы показателей, скорректированных на степень финансовой зависимости бюджетных расходов от объема финансирования, а бюджетных доходов - от выполнения их планового объема.

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Сформулированные в диссертации теоретические положения могут послужить для дальнейших разработок в области реформирования бюджетного процесса в РФ и региональных финансов. Практические рекомендации дополняют современные направления повышения качества финансово-бюджетного управления и могут

7 быть востребованы государственными органами власти и органами местного самоуправления при разработке бюджетной политики, проведении мониторинга эффективности и качества управления бюджетными средствами. Результаты исследования могут найти применение в преподавании дисциплин: «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Финансы и кредит», «Бюджетная система РФ» и др.

**Апробация работы.**Основные результаты диссертационного исследования были представлены и одобрены на региональных научно-практических конференциях в Волгограде, на Всероссийских научно-практических конференциях в Астрахани и Пензе и на международной научно-практической конференции в г. Кирове.

**Публикации.**По теме диссертации опубликовано 7 работ общим объемом 3,5 п.л.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

В первой главе - «Теоретические основы формирования и развития системы финансового управления субфедеральным бюджетом» - раскрывается сущность применяемой российской модели управления общественными финансами в условиях их реформирования, проводится теоретический анализ реализации концепции качественного управления финансово-бюджетными потоками региона в условиях применения бюджетирования, ориентированного на результат, излагается сущность финансовой устойчивости бюджетной системы региона в связи с реализацией его бюджетного потенциала.

Во второй главе - «Бюджетная политика региона и повышение качества бюджетного процесса» - анализируются направления финансовых потоков в бюджетной системе региона, проводится оценка финансовой устойчивости бюджета региона и предлагаются направления повышения результативности бюджетных расходов.

В третьей главе - «Повышение эффективности использования финансовых ресурсов и качества управления региональным бюджетом» - разрабатываются

8 предложения по оценке эффективности бюджетных ресурсов и мониторингу качества управления реализацией бюджетного потенциала субъекта РФ.

В заключении диссертационной работы содержатся теоретические и практические выводы, полученные в результате проведенного исследования.

## Российская модель управления общественными финансами в условиях их реформирования

Эффективность функционирования любой страны, независимо от формы государственности, ее целостность и социальная стабильность во многом зависят от способности хозяйств каждой из ее территорий обеспечивать спектр услуг, соответствующий региональным нуждам. При этом одной из главных функций государства выступает целенаправленное регулирование территориального развития, направленное на обеспечение сбалансированного воспроизводства хозяйственного, ресурсного, демографического и экологического потенциалов территорий и снижение остроты экономических, социальных и других диспропорций как предпосылок к появлению высокой территориальной дифференциации.

Большинство своих функций современное государство реализует путем формирования экономической политики и ее стержневой основы - финансовой политики.

Термин «финансовая политика» имеет различное толкование у современных авторов. Сергеев Л.И. определяет финансовую политику как «совокупность государственных мероприятий, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов, их распределение и использование для выполнения государством его функций» .

Сенчагов В.К. считает, что такого определения недостаточно, и оно требует уточнения с учетом современной науки и практики. По его мнению, финансовая политика государства - это «часть (подсистема) экономической политики государства, которая представляет собой совокупность бюджетно-налоговых, иных финансовых инструментов и институтов государственной власти, обладающих в соответствии с законодательством полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической политики»2.

Пушкарева В.М. также разделяет цели финансовой политики на тактические и стратегические. К тактическим она относит: обеспечение макроэкономической сбалансированности; достижение бюджетного профицита; снижение государственного долга; организацию финансового контроля; разработку и утверждение стабильного финансового законодательства в сфере функционирования общегосударственного органа и хозяйствующих субъектов. К стратегическим целям - финансовую устойчивость развития экономики; финансовую независимость государства; обеспечение платежеспособности государства и хозяйствующих субъектов.

Дробозина Л.А. отмечает, что финансовые отношения, наряду с целью обеспечения непрерывности воспроизводственного процесса и, прежде всего, воспроизводства производительных сил, преследуют цель организации этих отношений таким образом, чтобы обеспечивать рост общественного богатства. Достижение этой цели возможно лишь при эффективности конкретных форм распределения, перераспределения и использования имеющихся финансовых

ресурсов и финансового потенциала государства. Обобщающим показателем эффективности финансового механизма являются темпы роста валового внутреннего продукта и национального дохода - основного источника роста благосостояния общества4.

## Анализ направлений финансовых потоков в бюджетной системе региона

Рассмотрим движение финансовых ресурсов бюджетных средств и управление финансово-бюджетным потенциалом в реализации бюджетной политики на примере Волгоградской области.

Краткой социально-экономической характеристикой Волгоградской области является то, что проводимая бюджетная политика в целом обеспечивает сохранение благоприятной экономической среды и макроэкономической стабильности. За последние годы в экономике Волгоградской области наблюдается устойчивый рост. Рост валового регионального продукта в 2004-2006 годах составил 137 процентов. На душу населения в 2006 году величина валового регионального продукта прогнозируется в сумме 84,7 тыс. рублей. Среднедушевые денежные доходы на душу населения в месяц в 2006 году прогнозируются в сумме 7232 рубля и увеличатся на 26,6% к уровню 2005 года. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума ко всему населению составит 16,0%, или на 1,9% ниже уровня 2005 года. Особенностью бюджетной политики в 2006 году стала практическая реализация на территории Волгоградской области действия Федерального закона от 06.10.2005г. №131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Бюджетный процесс в настоящее время осуществляется в двухуровневой системе местного самоуправления, утверждены и действуют 438 бюджетов поселений.

В целях расширенного применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты, установления обоснованности выделения ассигнований в предстоящем году на реализацию действующих и новых программно-целевых мероприятий, бюджетных инвестиций, предоставления бюджетных кредитов, повышения эффективности использования бюджетных средств и ответственности главных распорядителей средств областного бюджета за результаты деятельности, принято постановление Главы Администрации Волгоградской области от 05.06.2006 г. №662 «О представлении докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств областного бюджета».

В целях упорядочения бюджетного процесса в Волгоградской области постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 30.01.2006 г. №83 принят Порядок ведения реестра расходных обязательств Волгоградской области. Реестр расходных обязательств Волгоградской области ведется с целью учета расходных обязательств Волгоградской области и определения объема средств областного бюджета, необходимых для их исполнения.

Гарантированное исполнение всех принятых ранее обязательств и принятие новых обязательств только в пределах реальных возможностей, обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Волгоградской области, повышение эффективности бюджетных расходов -основные требования к эффективной и ответственной бюджетной политике и необходимое условия для достижения результатов государственной политики.

В 2007 году бюджетная политика будет направлена на решение следующих задач:

- повышение уровня жизни населения;

- обеспечение своевременной выплаты заработной платы работникам

- бюджетных учреждений;

- реализацию мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством Волгоградской области для отдельных категорий граждан Российской Федерации;

- более действенное управление бюджетными расходами.

В связи с этим будет продолжено решение следующих вопросов:

- повышение эффективности закупок товаров, работ, услуг для областных и муниципальных нужд;

- расширение самостоятельности и повышение ответственности главных распорядителей средств областного бюджета;

- повышение результативности бюджетных расходов.

Рассмотрим более подробно особенности реализации действующей бюджетной и налоговой политики на примере Волгоградской области в условиях повышения ее эффективности.

Повышение уровня и качества жизни населения является важнейшим приоритетом деятельности всех уровней власти. В сфере их прямой ответственности органов исполнительной власти целенаправленные действия по повышению уровня благосостояния населения, поддержке семьи, материнства и детства, укреплению здоровья населения, его уровня образованности, по возрождению нравственности и духовности.

Исходя из вышеперечисленных приоритетов на территории Волгоградской области, в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию о бюджетной политике в 2007 году и Бюджетным посланием Главы Администрации Волгоградской области на 2007 год разработаны основные направления бюджетной и налоговой политики на 2007 год и на среднесрочную перспективу. Они учитывают меры по обеспечению устойчивого роста экономики Волгоградской области, эффективному решению социально-экономических задач и улучшению качества жизни населения.

class3 **Повышение эффективности использования финансовых ресурсов и качества**

**управления региональным бюджетом** class3

## Российский и международный опыт оценки эффективности и качества бюджетного управления

Рассматривая пути решения проблемы рационального использования бюджетных средств, отметим, что они в существенной степени связаны с несовершенством методик прогнозирования расходов, их сметным планированием.

Несовместимость сметного планирования бюджетных расходов и определения их эффективности обусловливает необходимость совершенствования средне- и долгосрочного планирования, поскольку экономические, социальные, политические процессы не ограничены бюджетным периодом (годом) и имеют цели, для достижения которых требуется не один год. Бюджеты Федерации и ее субъектов должны отражать перспективные изменения в экономической и социальной сферах, складывающиеся тенденции в развитии общества.

Отметим, что опыт в среднесрочном бюджетном планировании уже имеется в других странах, в частности в Германии. Хорошие результаты имеются по сроку 5 лет, предполагается его увеличение до 7 лет.

В России, в соответствии со ст. 174 Бюджетного кодекса РФ, принят срок прогнозов 3 года, но конкретные перспективные показатели не публикуются.

Однако при бюджетном планировании за основу может быть взята идеология «скользящих» бюджетов предприятия, когда на каждую дату имеются бюджеты на несколько периодов вперед, корректировка текущего бюджета предполагает уточнение всех последующих, исполнение текущего бюджета означает разработку очередного бюджета, завершающего прогнозный период.

В среднесрочном периоде возможно широкое использование программ решения тех или иных социально-экономических проблем, а всякая программа составляется ради достижения конкретных целей, которые превращаются в цели бюджетного финансирования. Исчезает главная проблема исчисления эффективности бюджетных расходов — неопределенность результатов финансирования.

Показатели эффективности бюджетных расходов должны определяться, прежде всего, у конкретных получателей бюджетных денег, но в этом определении должны участвовать и представители финансовой системы, которая своим решением предоставила бюджетные деньги.

Расчет эффективности использования бюджетных средств на каждом уровне финансовой системы будет иметь следствием возрастание самостоятельности и ответственности исполнителей, потребует четкой формулировки целей функционирования и развития финансовых систем Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Следует согласиться с мнением СИ. Лушина: «Поскольку в показателях эффективности бюджета велика доля социальных и политических факторов, то важное значение имеет обсуждение бюджета в представительных органах власти и, особенно важно, чтобы в решениях этих органов правильно сочетались мнение широких слоев населения по текущим делам и предложения по перспективному развитию страны. Вообще при оценке эффективности бюджета важно учитывать общественное мнение, так как именно широкие слои населения являются конечным потребителем предоставляемых бюджетом услуг»66.

Еще одним направлением решения проблемы эффективности расходов является применение методов бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР).

БОР — это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. БОР дает возможность соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество. Результаты могут оцениваться как количественными, так и качественными показателями, главное требование к которым — измеримость и сопоставимость .

Элементы метода БОР впервые применены в США в 1950 г., когда был принят закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности». Законом устанавливалось требование отражать в бюджете прогнозируемый результат от осуществления определенной программы или исполнения государственных функций.

В 1997 г. в Австралии принято решение о подготовке среднесрочного бюджета на 1999-2000 гг. на принципах БОР, т.е. определении конечных результатов, общественно значимого эффекта в социальной сфере, экономике, национальной безопасности. Эффект задается системой конкретных показателей.

Правительство Канады обратилось к принципам БОР в 1995 г., обязав федеральные министерства и ведомства определять общественно значимые результаты своей деятельности.