Лукьянова, Анна Васильевна. Совершенствование системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Лукьянова Анна Васильевна; [Место защиты: Российская академия предпринимательства].- Москва, 2012.- 323 с.: ил.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-методологические основы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы 15**

1.1. Бюджетное планирование в системе управления государственными и муниципальными финансами 15

1.2. Сущность, основные элементы и методы бюджетного планирования как системы 49

1.3. Российский и международный опыт бюджетного планирования социальных расходов 70

**Глава 2. Концептуальные основы совершенствования системы планирования бюджетных расходов на развитие социальной сферы 100**

2.1. Особенности и основные тенденции трансформации системы бюджетного планирования расходов социальной сферы в России 100

2.2. Методологические подходы к управлению расходами на оказание государственных и муниципальных социальных услуг в системе бюджетного планирования 133

2.3. Сравнительный анализ методологии затратного и результативного управления расходами в социальной сфере 173

2.4. Применение учетного и нормативного методов в системе планирования расходов социальной сферы 186

**Глава 3. Система планирования расходов на оказание государственных и муниципальных услуг за счет средств бюджетов в социальных отраслях 206**

3.1. Анализ системы государственного финансирования и планирования расходов на развитие социальной сферы 206

3.2. Анализ системы финансирования основных муниципальных расходов в социальной сфере 232

3.3. Оптимизация системы бюджетного планирования социальных расходов на основе нормативно-подушевого метода 247

**Глава 4. Основные направления совершенствования системы бюджетного планирования расходов в социальной сфере 271**

4.1. Совершенствование системы планирования расходов социальной сферы на примере отрасли «Образование» 271

4.2. Рекомендации по адаптации системы планирования расходов в социальных отраслях 305

4.3. Оценка и пути повышения эффективности бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы 313

Заключение 323

Список использованной литературы: 335

Приложение 1 352

Приложение 2 354

* [Сущность, основные элементы и методы бюджетного планирования как системы](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-sistemy-bjudzhetnogo-planirovanija-rashodov-na-razvitie-socialnoj.html#5152021)
* [Методологические подходы к управлению расходами на оказание государственных и муниципальных социальных услуг в системе бюджетного планирования](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-sistemy-bjudzhetnogo-planirovanija-rashodov-na-razvitie-socialnoj.html#5152022)
* [Анализ системы финансирования основных муниципальных расходов в социальной сфере](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-sistemy-bjudzhetnogo-planirovanija-rashodov-na-razvitie-socialnoj.html#5152023)
* [Совершенствование системы планирования расходов социальной сферы на примере отрасли «Образование»](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-sistemy-bjudzhetnogo-planirovanija-rashodov-na-razvitie-socialnoj.html#5152024)

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования определяется насущной необходимостью повышения эффективности использования государственных и муниципальных бюджетных средств, направляемых на развитие социальной сферы. Решение этой проблемы является одной из основных целей реформы бюджетной системы и бюджетного процесса, осуществляемой в настоящее время в Российской Федерации. Основной смысл данной бюджетной реформы состоит в переходе от идеологии контроля над затратами к идеологии управления результатами путем оптимальной децентрализации управления государственными и муниципальными финансами.

Кроме того, важнейшей задачей государственных органов власти и местного самоуправления в области проводимой экономической и финансовой политики является практическая реализация конституционных прав граждан страны на обеспечение доступности и бесплатности основных социальных услуг: образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты и других отраслей социальной сферы. Решение данной задачи предполагает внедрение в бюджетный процесс новых управленческих методов, решений и подходов. Этому способствуют изменения в бюджетном законодательстве, которые вступили в силу в 2010 -2011 гг. Они регламентировали процессы комплексного совершенствования организации управления расходами бюджетов и оптимизации системы планирования расходов бюджетов всех уровней, и, в первую очередь, расходов на развитие социальной сферы.

Ключевыми в бюджетном процессе сегодня являются вопросы повышения эффективности планирования бюджетных расходов за счет развития управленческих подходов в системе организации государственных и муниципальных услуг, совершенствования инструментария планирования, учета и отчетности расходов бюджетов в социальной сфере.

В рамках последних изменений в законодательстве Правительством РФ предложен подход и направления развития системы планирования расходов бюджетов в социальных отраслях. Тем не менее, существует ряд проблем, с которыми органы исполнительной власти, отраслевые ведомства и получатели бюджетных средств столкнулись при реализации новой модели финансового планирования,

формируя и планируя бюджетные расходы по основным социальным отраслям.

Актуальной проблемой в современных условиях развития бюджетных отношений в РФ является преодоление неоднозначности управленческого инструментария в системе планирования расходов бюджетов, что, в свою очередь, требует дополнения и систематизации знаний в области развития количественных и качественных методов планирования и учета расходов бюджетов социальной сферы. Требуют новых подходов и совершенствования вопросы в области оценки существующих расходов по социальным отраслям, оценки потребности в финансировании муниципальных услуг. Необходимым является предложение действенных механизмов и методов распределения бюджетных средств на оказание социальных услуг между распорядителями и получателями бюджетных ассигнований на основе программно-целевого принципа и с учетом методов и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного планирования бюджета, как основного инструмента, предложенного Правительством и Министерством финансов РФ.

Таким образом, современный этап развития бюджетной политики в РФ, связанной с финансированием государственных социальных услуг, требует дальнейшего совершенствования методов управления государственными и муниципальными финансами и систематизации имеющихся знаний и новых подходов к управлению системой планирования бюджетных расходов, направленных на развитие социальной сферы.

Степень разработанности проблемы. Анализ экономической литературы в области государственных и муниципальных финансов указывает на достаточную глубину и обстоятельность исследований, проведенных отечественными учеными по проблемам управления бюджетом и системой их финансового планирования. При этом отмечаются существенные различия в подходах авторов к решению задач по оптимизации процессов формирования и исполнения бюджетов, по повышению эффективности системы управления государственными и муниципальными финансами при планировании расходов в социальной сфере.

Наиболее значимо проблемы развития бюджетной системы страны представлены в фундаментальных разработках О.В. Врублевской, С.Ю. Глазьева, А.Г. Игудина, А.М. Лаврова, Г.Б. Поляка, В.М. Радионовой, М.В. Романовского,

Б.М. Сабанти, Н.М. Сабитовой, Дж. Стиглица, М.И. Яндиева, К.И. Таксира и др.

Теоретическим проблемам развития финансового планирования, управления бюджетными расходами посвящены труды А.З. Дадашева, Дж. Ван Хорна, Э.А. Вознесенского, Л.А. Ковалева и др.

Теоретическим и практическим вопросам эффективности бюджетного процесса посвящены работы Афанасьева М.П., Барашевой Т.И., Климанова В.В., Клишиной М.А, Нестеренко Т.Г., Прокофьева С.Е., Рябухина С.Н., Сазонова С.П., Сабитовой Н.М., Силуанова А.Г. и других. Однако продолжают оставаться дискуссионными категории «финансово-бюджетное планирование», «качество управление бюджетом», «результативность управления бюджетом», так же множество дискуссионных вопросов осталось в определении функций финансов. Многие проблемы управления социальными расходами остаются малоизученными и требуют разработки концепций и методологий, применимых в условиях стабилизации и необходимости развития бюджетной системы РФ.

Таким образом, научная и практическая значимость дальнейших исследований в данном направлении определяется теми задачами, которые возникают в управлении бюджетным процессом в связи с новым этапом развития экономики России и ее регионов, а также в связи с реализацией положений бюджетной реформы, неоднозначностью инструментария и значимостью построения единой концептуальной основы системы планирования расходов для обеспечения рационального и эффективного использования бюджетных ресурсов, направляемых на развитие социальной сферы.

Целью диссертационного исследования является развитие теории и методологии совершенствования системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы в целях повышения эффективности и рациональности использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов.

Задачи исследования. В соответствии с целью диссертационного исследования в работе поставлены следующие задачи:

- исследовать содержание понятий «финансы», «управление государственными финансами», «управление бюджетом», «механизмы бюджетного планирования» в системе бюджетного процесса и систематизировать теоретический инструментарий в области планирования и управления расходами в социальных

отраслях для обеспечения оптимизации бюджетов;

определить императивы бюджетной политики, обосновать цели управления бюджетом как системой, определить объективные и субъективные параметры бюджетного механизма и механизма бюджетного планирования, обеспечивающие реализацию целей бюджетной политики;

исследовать количественные и качественные методы формирования расходов бюджетов в социальных отраслях и на этой основе предложить методологические подходы к управлению системой планирования расходов на основе оценки потребностей в бюджетных услугах и стоимостной оценки государственных и муниципальных услуг;

провести анализ финансирования государственных и муниципальных услуг, оказываемых в социальных отраслях, определить и классифицировать основные подходы к планированию расходов бюджетов на оказание государственных и муниципальных услуг в социальной сфере;

провести оценку и выявить основные концептуальные подходы к системе планирования и исполнения расходов в социальной сфере, выделить типовые модели финансирования социальных отраслей;

раскрыть содержание затратного и результативного методов планирования расходов в социальной сфере и провести сравнительный анализ указанных методов управления в социальных отраслях на оказание государственных и муниципальных услуг;

сформулировать и предложить единый подход к планированию расходов бюджетов на основе принципов результативного управления, а так же разработать методологию учетного и нормативного методов планирования расходов бюджетов на оказание государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях;

определить необходимость, выявить содержательные характеристики и предложить методические подходы к планированию расходов бюджетов на оказание государственных (муниципальных) услуг на основе нормативного метода планирования расходов;

доказать перспективность использования предложенных методологических и методических подходов в планировании расходов бюджетов в социальной

сфере.

Объектом исследования является система финансового планирования расходов государственных и муниципальных бюджетов в социальной сфере.

Предметом исследования выступают финансовые отношения, возникающие между субъектами бюджетного планирования расходов в социальной сфере.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена классическими и современными научными разработками и концепциями отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы теории государственных и муниципальных финансов, экономической теории, финансовой науки, теории финансового планирования, государственного регулирования экономики, финансового управления территориальным развитием. Кроме того, основой исследования послужили теоретические положения о формировании и исполнении бюджета, развитии бюджетного федерализма, регулировании бюджетных отношений в социально- значимых отраслях, изложенные в отечественных и зарубежных монографиях и периодических изданиях, действующие законы, программы развития, нормативно- правовые акты, регулирующие процесс планирования бюджетных средств и постановления Правительства Российской Федерации.

Методологическую базу исследования составили общенаучные и специальные методы познания: анализа и синтеза, дедукции и индукции, исторического, логического, структурно-функционального и компаративного анализа, а так же частно- научные методы: статистико-экономический и расчетно-аналитический, балансовый и экспертные. Кроме того, в работе использованы методы классификации, группировок аналитических и статистических данных, математические и экономические методы, в том числе, в части управления расходами бюджетов при построении единой модели планирования расходов бюджетных средств.

Информационная база диссертационного исследования представлена официальными статистическими данными Федеральной службы государственной статистики, материалами органов представительной и исполнительной власти федерального уровня, в том числе: данными Министерства финансов РФ о формировании и исполнении бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ, консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований в составе РФ, данными Счетной палаты РФ, Министерства экономического развития, Федерального казначейства, а так же нормативными актами Правительства РФ в части регулирования правоотношений в бюджетной сфере и планирования расходов бюджетной системы РФ. Информационная база исследования представлена также аналитическими и статистическими обзорами, справочными материалами, опубликованными в специальной периодической печати и размещенными в сети Интернет, собственными расчетами автора.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании теоретико-методологических и методических подходов к формированию системы бюджетного планирования расходов на развитие социальной сферы. Реализация предложенных подходов, принципов, методик и алгоритмов финансового планирования расходов социальной сферы позволит оптимизировать бюджетный процесс, значительно повысить эффективность и результативность социальных расходов бюджетов в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

* 1. Обосновано определение сущности бюджетной политики как системного процесса в области управления бюджетом, реализуемого на основе концепции развития бюджетных отношений, в составе общей экономической политики, направленного на реализацию всех функций бюджета в целях достижения экономического и социального эффекта на основе роста чистого внутреннего продукта страны, растущих потребностей населения и субъектов хозяйствования в общественных (коллективных) благах (услугах) на уровне обоснованных государственных стратегических социально-экономических направлений развития. Уточнена классификация бюджетной политики по признакам: масштабности и долговременности целей - как тактическая и стратегическая; по целям бюджетного управления - как доходная, расходная, контрольно-регулирующая, комбинированная; по территориальному признаку; по предметной специализации - как налоговая, социальная, инвестиционная, выравнивающая; по стратегии бюджетного регулирования - как стимулирующая и сдерживающая.
  2. Разработан и предложен новый концептуальный подход к проблеме определения финансово-бюджетного механизма и системы финансового планирования в бюджетном процессе, позволяющий раскрыть место, сущность, объект, субъекты, цели, инструменты и методы финансово-бюджетного механизма в бюджетной политике. В этом контексте уточнено и предложено авторское определение понятия бюджетного планирования как комплексной организационно-финансовой категории, характеризующей систему регулирования и стратегического развития социальных отраслей, и одновременно - как синтез двуединого процесса реализации бюджетных технологий и системы организационно-финансовых категорий в части планирования и управления финансовыми потоками государства.
  3. Раскрыта специфика основных методов развития механизмов и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе на основе: принципов программного финансирования расходов, оценки результативности и качества управления бюджетными расходами, реализации системы мониторинга и оценки эффективности функционирования субъектов бюджетного планирования при соблюдении пропорций, объемов и качества бюджетного планирования государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях.
  4. Разработан и обоснован алгоритм определения количественных параметров оценки потребности в объеме финансирования государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях на основе экстраполяционнных, сегментарных методов и метода коллективного потребления, позволяющих учесть характеристики финансируемых социальных услуг, определить приоритеты в системе финансирования бюджетных расходов и повысить эффективность данных расходов.
  5. Определены основные типовые модели финансирования расходов в социальных отраслях и предложены инструменты планирования бюджетных расходов включающие: оптимизацию методов планирования расходов на оказание государственных и муниципальных услуг на основе программно-целевого принципа и нормативного метода планирования расходов; детализацию основных параметров, влияющих на стоимостную оценку государственных и муниципальных услуг; систематизацию расходов бюджетов на оказание услуг в социальной сфере на основе определения объектов затрат и соотнесения расходов бюджетов на их формирование.
  6. Доказана необходимость классификации затрат на финансирование расходов бюджетов в системе планирования расходов бюджетов на оказание государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях на основе их отнесения на объект затрат посредством: 1) прямого отнесения на объект, в случае прозрачности структуры затрат, 2) на основе измерения потребления ресурсов при отнесении затрат на объект, 3) на основе индикативного метода, учитывающего факторные оценки изменения параметров объема затрат, 4) равномерного пропорционального распределения затрат.
  7. Предложена классификация методов планирования бюджетных расходов на оказание государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях, включающая: планирование бюджетов путем расчета затрат по ресурсам, с учетом фактического уровня расходов на оказание услуги; планирование бюджетов на основе расчета затрат по нормативам, на основе применения стандартизированных затрат в расчете на единицу государственной (муниципальной) услуги; планирование бюджетов на основе расчета затрат на выполнение задач и функций государственных (муниципальных) органов власти в процессе оказания социальных услуг на основе программно-целевого подхода; планирование расходов бюджетов посредством расчета затрат на осуществление процессов по оказанию государственных (муниципальных) услуг путём выделения центров затрат в объекте финансирования бюджетных расходов.
  8. Разработаны, формализованы и предложены методы планирования расходов бюджетов путем оценки стоимости государственных (муниципальных) услуг, оказываемых в социальных отраслях субъектами бюджетного планирования на основе применения учетного и нормативного методов с использованием подушевого принципа планирования расходов; представлены основные подходы и доказана эффективность реализации данных методов планирования бюджетов в социальной сфере.
  9. Сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию системы планирования бюджетных расходов в социальной сфере на основе: 1) оценки эффективности и результативности применяемой системы планирования расходов бюджетов субъектами бюджетного планирования путем оценки качества финансового планирования параметров бюджета (формализованный и неформализованный подход); 2) оценки устойчивости бюджетных параметров при применении различных отраслевых методик планирования бюджетных расходов в социальной сфере.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Теоретическая значимость проведенного исследования определяется разработкой теоретико-методологических положений по проблемам финансово-бюджетного планирования как основного этапа бюджетного процесса, способствуя развитию методологии планирования бюджетных расходов в социальной сфере на основе определения стоимости государственных и муниципальных услуг, определения методических походов к ее формированию, оптимизации бюджетных расходов.

Разработанные в диссертации теоретические положения в области планирования расходов бюджетов, управления расходами бюджетов, движения потоков финансирования в социальных отраслях могут быть использованы органами государственного и муниципального управления для развития методологии повышения эффективности планирования расходов бюджетов на региональном уровне и на уровне местного самоуправления. Кроме того, теоретические результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе в вузах при преподавании дисциплин финансового профиля, а также в системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных рекомендаций и предложений по совершенствованию системы планирования расходов бюджетов социальной сферы на основе результативных методов с учетом отраслевых особенностей, которые могут быть применимы при планировании отраслевых бюджетов социальной сферы. Практические рекомендации также значимы для развития бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Содержание исследования соответствует паспорту специальности ВАК РФ 08.00.10- «Финансы, денежное обращение и кредит», пп. 2.3. Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований; 2.8. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов; 2.13. Финансирование государственных услуг.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения диссертации и практические рекомендации на протяжении ряда лет представлялись автором на международных конференциях: Израиль 2012г., Волгоград 2011 г., Орел 2010 г., Одесса 2007 г., Киров 2006 г.; на всероссийских конференциях: г.Москва 2010-2012 гг., г.Пенза 2004-2005гг.; г.Волгоград 2004-2012 гг.;

на научно-практических конференциях: г.Москва 2010-2012 гг., г.Волгоград 20012012 гг., г. Петрозаводск, 2006, 2008 гг., г. Элиста 2010 г., на научно-практических семинарах в Калининградской области, в Республике Саха Якутия, в г. Москва, в Новосибирской области, Волгоградской области для органов исполнительной власти и местного самоуправления в 2009-2011гг.

По теме диссертационного исследования опубликовано 43 работы объемом 191,95 п.л., в т.ч. авторских - 95,3 п.л., из них - семь монографий, 14 статей общим объемом 5,4 п.л., опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК.

Отдельные положения диссертационного исследования использованы в работе исполнительных органов власти Волгоградской области при бюджетном планировании расходов субъектов и муниципальных образований в основных социальных отраслях. Теоретические, методологические и практические результаты диссертации используются в учебном процессе на кафедре финансов Волгоградского государственного технического университета (ВолгГТУ) при разработке лекционных курсов для системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих. Использование результатов исследования подтверждено справками и актами о внедрении.

Структура работы предопределена логикой анализа взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета и совокупностью решаемых задач. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка литературы по теме исследования и приложений.

## Сущность, основные элементы и методы бюджетного планирования как системы

Бюджетное планирование можно рассматривать как элемент бюджетного механизма и как взаимосвязанную систему, обладающую субъектно-объектными характеристиками и механизмами реализации функций бюджетного планирования.

Вопрос о природе бюджетного планирования является предметом острых дискуссий в научно-экономической литературе. Данная категория рассматривается в трудах различных ученых экономистов.

Так, с точки зрения A.M. Александрова и Э.А. Вознесенского «содержанием бюджетного планирования является составление, рассмотрение и утверждение и исполнение бюджета» В данном определении бюджетное планирование рассмотрено с точки зрения процессности.

В соответствии с определением Л.А. Дробозиной, «бюджетное планирование -это планомерное распределение и перераспределение совокупного общественного продукта и национального дохода в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета»1 .

По-нашему мнению, данные определения неоправданно расширяют сферу бюджетного планирования на другие этапы бюджетного процесса (отражающего этапы управленческого цикла), в частности, включают в состав бюджетного планирования исполнение бюджета.

Определение, более строго ограничивающее сферу бюджетного планирования формулируют, например, Т.М. Ковалёва и СВ. Барулин: «бюджетное планирование - это инструмент управления бюджетной системой и межбюджетными отношениями при составлении бюджетов на основе принципов и методов, исходящих из бюджетной политики государства»19.

По мнению С. Глазьева, бюджетное планирование - это подсистема финансового механизма и важнейшая составная часть экономического и социального планирования А. Дадашев считает, что непосредственным объектом бюджетного планирования выступает образование и распределение доходов и накоплений, формирование и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств .

Содержание бюджетного планирования Поляк Г. представляет, как заранее определенная возможность маневрирования экономическими процессами образования, распределения и перераспределения денежных доходов и накоплений и, на этой основе, формирование и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств .

Обобщив рассмотренные определения можно утверждать, что задачей бюджетного планирования является достижение пропорциональности и сбалансированности развития хозяйственных субъектов и систем государства на основе оптимального соответствия мобилизуемых и используемых бюджетных ресурсов материально-вещественным элементам воспроизводства.

При этом целями бюджетного планирования являются:

1) определение источников формирования финансовых ресурсов и их общей величины;

2) установление оптимальных пропорций распределения средств между централизованными и децентрализованными фондами, отраслями национального хозяйства и административно-территориальными подразделениями;

3) определение конкретного направления использования ресурсов и создание необходимых резервов;

4) оптимизация и повышение эффективности управления бюджетом.

Бюджетное планирование является важнейшей функцией управления экономикой и ее звеньями. Оно осуществляется органами государственной власти и управления.

В современных условиях ведения хозяйства бюджетное планирование проводится в значительной мере как прогнозирование в связи с неопределенностью многих воздействующих факторов на намечаемые конечные результаты хозяйствования.

Прогноз - вероятностное суждение о состоянии какого-либо явления в будущем на основе специального научного исследования. Прогнозирование -разработка прогноза о конкретных перспективах развития какого-либо явления, объекта, процесса. Применительно к финансам развитие явления в прогнозировании - это возможное совершенствование финансовых отношений, объект - финансовые ресурсы, процесс - движение фондов денежных средств .

План - система взаимосвязанных, направленных на достижение единой цели заданий, определяющих порядок, сроки и последовательность осуществления действий или мероприятий. Планирование - процесс, охватывающий собственно разработку плана, организацию его выполнения и контроль исполнения. В рыночной системе хозяйствования используется также индикативное, то есть рекомендательное планирование; оно выполняет информационно-координирующую роль и оказывает косвенное воздействие на субъектов финансовой деятельности через экономические регуляторы.

В системе социально-экономического прогнозирования бюджетное планирование играет активную роль. При разработке бюджетов проверяется степень напряженности производственных заданий, выявляются возможности увеличения финансовых ресурсов за счет более полного использования производственных мощностей по выпуску продукции и улучшению ее качества, резервов снижения издержек и сокращения непроизводительных потерь. Рассматриваются также пути уменьшения потребности в денежных средствах с учетом вовлечения в производство имеющихся материальных ресурсов, ускорения оборачиваемости оборотных средств, снижения сметной стоимости строительства, сокращения расходов на содержание аппарата управления и т.д .

Таким образом, бюджетное планирование, с одной стороны, это механизм управления финансовыми ресурсами, с другой, - активный инструмент воздействия на процесс общественного производства.

С позиции системного подхода бюджетное планирование - это система, обеспечивающая целенаправленное воздействие финансово-казначейских и других органов власти, участвующих в процессе планирования бюджета на бюджетную систему (совокупность бюджетных отношений) посредством функционирования механизма бюджетного планирования для формирования и утверждения бюджета, позволяющего максимально эффективно достигать целей бюджетной политики.

Механизм бюджетного планирования предназначен для выполнения одного из этапов бюджетного процесса - бюджетного планирования. Непосредственным результатом бюджетного планирования является составленный исполнительными органами и утвержденный законодательными органами бюджетный план, благодаря выполнению которого реализуются цели бюджетной политики.

Механизм бюджетного планирования состоит из этапов в соответствии с группами решаемых задач (формирование доходов, осуществление расходов, межбюджетное распределение ресурсов).

Механизм бюджетного планирования реализуется по уровням бюджетной системы на основании методов бюджетного планирования для достижения целей бюджетной политики.

Эффективность функционирования механизма бюджетного планирования гарантирует стабильность финансовой и бюджетной политики государства.

Таким образом, механизм бюджетного планирования можно определить как инструмент бюджетного планирования в соответствии с целями бюджетной политики, состоящий из подсистем, обеспечивающих составление и утверждение бюджетного плана, распределенный по всем уровням бюджетной системы, обеспечивающий выполнение задач формирования доходов, осуществления расходов и межбюджетного распределения ресурсов, характеризующийся этапами в соответствии с уровнями решаемых задач, функционирование которого определяется применяемыми методами бюджетного планирования и зависит от внутренних и внешних факторов.

## Методологические подходы к управлению расходами на оказание государственных и муниципальных социальных услуг в системе бюджетного планирования

Суть настоящего этапа реформирования бюджетного процесса — формирование подходов, инструментов, методологии в системе планирования расходов бюджетов на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере на отраслевом уровне.

Рассмотрим понятие и классификацию государственных (муниципальных) услуг.

Понятие государственная (муниципальная) услуга имеет нормативно-законодательную основу, заложенную Бюджетным кодексом РФ.

В соответствии с положениями ст. 6. БК РФ, государственная (муниципальная) услуга представляет собой, услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами. Таким образом можно выделить основные элементы государственных (муниципальных) услуг (рис.2.1.).

Соответственно, основными характеристиками государственных (муниципальных) услуг по Бюджетному кодексу являются:

1) наличие конечных потребителей услуг (физических или юридических лиц);

2) наличие муниципального задания на их оказание;

3) возможность предоставления услуг различными видами организаций, в т.ч. органами власти, бюджетными учреждениями и иными юридическими лицами.

Следует отличать такие основные понятия как: полномочие, услуга и функция. Данные определение так же закреплены законодательством РФ в БК РФ.

И услуги и функции органов государственной власти и местного самоуправления формируются на основе законодательно закрепленных полномочий за каждым уровнем власти. Схематично данные определения представлены на рис.2.2.

Не смотря на то, что определение государственной (муниципальной) услуги утверждено Бюджетным кодексом РФ, данное определение не дает возможности четкого понимания на вопрос каким образом классифицировать государственные (муниципальные) услуги, по каким критериям и каким элементам они могут быть классифицированы для их применения в различных отраслях.

Классификация бюджетных услуг по критериям направленности, позволяет выработать подходы к взаимосвязи элементов государственной (муниципальной) услуги.

Критериями выделения бюджетной услуги являются:

- потребность получателя государственной (муниципальной) услуги;

- направленность на конкретного получателя, с выделением группы лиц, являющейся получателем данной услуги;

- направленность на субъекта, оказывающего государственные (муниципальные) услуги, финансирование деятельности которого, осуществляется за счет бюджетных средств;

- направленность на реализацию прав или гарантий, закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ.

Исходя из обозначенных критериев, можно предложить авторский подход к классификации государственных (муниципальных) услуг по следующим признакам:

1. По направленности потребностей получателя государственных (муниципальных) услуги: социально-культурные и материальные.

— Социально-значимая услуга - услуга по удовлетворению духовных, интеллектуальных потребностей и поддержанию нормальной жизнедеятельности потребителя, направленная на поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие личности, повышение профессионального мастерства.

— Материальная услуга - услуга по удовлетворению материально-бытовых потребностей потребителя (получателя) услуг.

2. По группе получателей государственных (муниципальных) услуг: индивидуальные и коллективные.

— Индивидуальная бюджетная услуга направлена на взаимодействие с определенной группой получателей бюджетной услуги, при этом себестоимость и содержание бюджетной услуги могут варьироваться в зависимости от разных категорий и групп получателей бюджетной услуги.

— Коллективная бюджетная услуга направлена на определенные категории и группы получателей или на все население в целом и ее содержание и себестоимость не меняются в зависимости от получателя.

3. По субъекту, оказывающему государственные (муниципальные) услуги: функциональные, предоставляемые органами исполнительной власти и гарантированные, предоставляемые органом исполнительной власти, бюджетным или автономным учреждением или иными юридическими лицами:

— Социально-гарантированная государственная (муниципальная) услуга оказывается бюджетными и автономными учреждениями и связана с реализацией прав или гарантий, закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ;

— Функциональные государственные (муниципальные) услуги, оказываются органами исполнительной власти в соответствии с возложенными на них функциями и полномочиями.

Данный подход укладывается в схему классификации бюджетных услуг, гарантированных государством, и позволяет определить сферу применения той или иной бюджетной услуги (таблица 2.1.).

Предложенная классификация государственных услуг, может быть расширена, тем не менее, даже такой укрупненный подход позволяет перейти к планированию расходов бюджетов в разрезе государственных (муниципальных) услуг по основным социально-значимым отраслям.

В таблице 2.2. представлены примеры услуг в соответствии с приведенной классификацией на примере отрасли образование.

Как уже отмечалось, коллективные услуги нельзя спланировать под конкретную группу потребителей. Данными услугами пользуется общество в целом. Например: услуги по озеленению дворов, по благоустройству территорий, по организации дорожных работ и проведению праздничных мероприятий на территории города. Исходя из положений не возможности выделения целевого потребителя основными методами планирования расходов бюджетов должно стать программно-целевое планирование с разделением расходов на конкретные мероприятия и последующем планировании их в рамках долгосрочных и ведомственных целевых программ, либо пообъектное планирование с выделением конкретных объектов бюджетного финансирования и сроков их финансирования. При применении пообъектного учета используются механизмы организации государственного (муниципального) заказа на основе регулирования 94-ФЗ.

## Анализ системы финансирования основных муниципальных расходов в социальной сфере

Рассмотрим ситуацию, сложившеюся в муниципальных образованиях в системе планирования бюджетных расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Основная проблема, сложившаяся в настоящее время на уровне местного самоуправления - отсутствие методологического подхода к планированию расходов на муниципальные услуги. БК РФ обязывает планировать расходы учреждений в форме муниципальных заданий на оказание услуг за счет средств бюджета. Муниципальное задание не содержит количественных показателей сумм расходов по статьям, оно содержит сумму объема ассигнований на оказание тех или иных услуг, а это значит, что возникает ситуация, когда планируя расходы отраслевых учреждений возможно за основу будут приняты фактические значения прошлых лет и просто соотнесены с количеством потребителей услуг. Данная ситуация приведет к отсутствию обоснованности расходов, отсутствию оптимизации средств и не понимаю того, как определяется стоимость конкретной услуги, оказываемой за счет средств бюджета в социально-значимых отраслях.

Планирование расходов - единый механизм, затрагивающий все отрасли и учреждения, оказывающие услуги. Должен быть определен единый методологический подход к планированию расходов (в настоящее время он реализуется на основе муниципальных заданий, капитальных и инвестиционных вложений, пообъектного финансирования), затем необходимо определить отраслевые особенности и учесть специфику учреждений оказывающих услуги и региональные особенности. В данном разделе анализируется текущее состояние и возможности планирования расходов в основных социально-значимых отраслях на основе фактического состояния систем планирования бюджетов и практики выделения объемов ассигнований

В исследовании на основе аналитического анализа расходов ряда бюджетов субъектов РФ было определено, что средние значения долей основных социально-значимых расходов по типам муниципальных образований и видам расходов соответствуют полномочиям и структурно их можно представить следующим образом (табл.3.6., рис.3.21.).

Как видно из полученных значений объемы финансирования социально-значимых отраслей занимаю существенные значения общей суммы расходов региональных и местных бюджетов. Данное положение основаны на разграничение полномочий, что в свою очередь соответствует логике бюджетных реформ, проводимых в РФ.

Ввиду отсутствия аналитических данных пример расчета удельных расходов за 2008-2009гг представлен только по муниципальным образованиям Новосибирской области. Удельные расходы муниципальных образований по отрасли «Образование» на примере Новосибирской области представлены на рис.3.28.

Сложившая ситуация с большой долей дифференциацией расходов по муниципальным образованиям не изменилась в течении анализируемого периода. Данные расчетов позволяют наглядно проиллюстрировать ситуацию, когда сумма расходов на отрасль была увеличена по сравнению с предыдущем периодом, но в одном муниципальном образовании региона она составляла порядка 30 000 рублей в год на ребенка (в образовании), в другом муниципальном образовании она составляла свыше 80 000 рублей на ребенка в год. При анализе подобных данных возникают вопросы обоснованности стоимости муниципальных услуг, если указанная ситуация складывается в пределах одного региона.

Проведенная оценка вариативности подушевых расходов в муниципальных образованиях является типичной для практически всех субъектов РФ.

Анализ подушевых расходов в разрезе всех отраслей в динамике показывает необходимость повышения качества управления расходами, путем их более детальной инвентаризации, оптимизации по сети внутри отраслей и определения методов финансирования государственных (муниципальных) услуг на основе результативных подходов.

Для формирования единого целостного подхода к формированию системы планирования расходов рассмотрим структура расходов по основным типам учреждений, группам расходов на примере социально-значимых отраслей муниципальных образований Сибирского Федерального округа.

Как и в предыдущих расчетных примерах группы расходов поликлиник так же достаточно сильно дифференцированы. При этом и в сфере культуры и в сфере здравоохранения вариативность расходов присутствует и в расходах на ФОТ и в расходах на текущее содержание учреждений.

Анализ подушевых расходов в разрезе всех отраслей в динамике показывает необходимость повышения качества управления расходами, путем их более детальной инвентаризации, оптимизации по сети внутри отраслей и определения методов финансирования государственных (муниципальных) услуг на основе результативных подходов.

Основными мероприятия по переходу к финансированию услуг, оказываемых учреждениями за счет средств бюджетов необходимо:

— Создание реестра государственных (муниципальных) услуг (работ);

— Разработка методологии определения объема субсидий на финансирование услуг;

— Разработка системы показателей объема и качества услуг, включаемых в государственные (муниципальные) задания.

По проведенному анализу можно сделать вывод, что существует обоснованная потребность создания единой модели финансового планирования расходов на оказание социально-значимых услуг по отраслям. Для создания условий перехода к от затратного метода к результативным методам планирования расходов необходимо создать условия перехода к финансированию в разрезе государственных и муниципальных услуг.

## Совершенствование системы планирования расходов социальной сферы на примере отрасли «Образование»

Рассмотрим предложенные в третьей главе исследования общие методологические подходы к планированию бюджета на основе государственных (муниципальных) заданий с учетом механизмов нормативно-подушевого планирования расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг на примере отрасли «Образование».

Для оценки возможности применения предложенных подходов и инструментов планирования бюджетных расходов, необходимо, определить перечень (реестр) услуг, оказываемый в рамках полномочий государственных и муниципальных органов власти.

На региональном и местном уровне полномочия органов государственной власти и местного самоуправления установлены в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.99 №184-ФЗ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 №131-Ф3.

Как уже было рассмотрено ранее в исследовании, перечень государственных (муниципальных) услуг включает ряд необходимых элементов.

К данным элементам относятся:

- полномочие органа исполнительной власти, ответственного за оказание государственной (муниципальной) услуги,

- наименование комплексных услуг,

- учреждения подведомственной сети, в которых оказывается та или иная услуга,

- группа потребителей, которым оказывается государственная (муниципальная) услуга.

Для формирования перечня государственных (муниципальных) услуг необходимо выделить указанные элементы в отдельные группы. Пример определения основных параметров в отрасли «Образование» приведен в Приложении 1.

После формирования указанных элементов комплексного перечня государственных (муниципальных) услуг, услуги группируются по содержанию, то есть с учетом параметров, влияющих на стоимость услуг, и формируется детализированный реестр услуг.

Рассмотрим основные методологические подходы, которые могут применяться в сфере образования на примере дошкольного, общего и дополнительного образования детей в соответствии с полномочием: «Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях», установленным Федеральным законом 184-ФЗ от 06.10.99 и 131- ФЗ от 06.10.03.

На основе проведенного эмпирического анализа в исследовании, были выделены комплексные государственные (муниципальные) услуги в образовании на региональном и местном уровне (таблица 4.1.). Как уже отмечалось ранее, первым этапом планирования расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг является их детализация по основным вариативным параметрам, влияющим на оценку услуг. Основные вариативные параметры в системе дошкольного образования представлены в таблице 4.2.

Формирование методологии оценки стоимости государственных (муниципальных) услуг базируется на изложенных подходах к определению прямых расчетно-нормативных затрат и косвенных расчетно-нормативных затрат и учитывает указанные вариативные.

Для эмпирического анализа предложенных методологических подходов на примере дошкольного образования в исследовании была проведена оценка 78 дошкольных муниципальных учреждений муниципального образования Сибирского Федерального округа, имеющих различную направленность.

В работе для иллюстрации предложенных общих методологических и отраслевых методических подходов приводятся примеры расчетов на пяти дошкольных учреждений различной направленности.

Учреждение 1 - Дошкольное образовательное учреждение "Детский сад", реализующий обще развивающую программу,

Учреждение 2 - Дошкольное образовательное учреждение "Центр развития ребенка",

Учреждение 3 - Дошкольное образовательное учреждение «Детский сад компенсирующего вида»,

Учреждение 4 - Дошкольное образовательное учреждение "Детский сад комбинированного вида"

Учреждение 5 - Дошкольное образовательное учреждение "Детский сад компенсирующего вида (с туберкулезной интенсификацией)".

Рассмотрим основные методологические подходы к расчету прямых затрат на оказание услуг в сфере дошкольного образования.

При планировании расходов бюджета необходимо учесть количество потребителей. Как уже было рассмотрено ранее, расчет можно осуществлять как исходя из нормативных показателей мощности учреждения, так и исходя из фактического количества потребителей с учетом расчета потребности в услуге.

В целях достоверности расчета при проведении анализа предложенных подходов нами были использованы нормативные показатели количества потребителей услуг (количество воспитанников дошкольных учреждений в соответствии с проектной наполняемостью учреждений) (таблица 4.4.).

Планируемый объем финансирования расходов бюджета субъекта РФ или муниципального образования на ФОТ прямого персонала комплексной услуги: организация общедоступного дошкольного образования основывается на полученном расчете прямых расходов ФОТ прямого персонала и количества получателей услуги. Пример такого расчета представлен в таблице 4.5. Следующая группа прямых расходов - прямые расчетно-нормативные расходы (затраты) на материально-техническое обеспечение учебного процесса.

Данные затраты могут рассчитываться одним из двух способов:

- пропорционально фонду оплаты труда педагогического персонала (воспитателей, дополнительных педагогов);

- на основе норм материально-технического обеспечения учебного процесса.

При определении прямых расчетно-нормативных затрат на материально-техническое обеспечение учебного процесса пропорционально фонду оплаты труда педагогического персонала (воспитателей, дополнительных педагогов) используется следующая последовательность действий:

- определяется соотношение фонда оплаты педагогического персонала и расходов на материально-техническое обеспечение учебного процесса;

- расчетно-нормативные затраты на оплату труда с начислениями педагогического персонала, полученные при расчете, умножаются на полученное соотношение.

Соотношение фонда оплаты педагогического персонала и расходов на материально-техническое обеспечение учебного процесса может определяться одним из следующих способов:

- экспертным методом, на основе действующих правовых актов,

- на основе анализа фактических расходов на финансирование учреждений, предоставляющих услуги.

При использовании экспертного метода соотношение фонда оплаты труда педагогического персонала и расходов на материально-техническое обеспечение учебного процесса может устанавливаться на основе подходов, закрепленных в научной, методической литературе, на основе анализа структуры расходов в других регионах, муниципалитетах, а также с использованием международного опыта.

Ориентация на действующие правовые акты возможна только при наличии в них норм, устанавливающих такие соотношения.

Расчет на основе анализа фактических расходов на финансирование учреждений, предоставляющих услуги, осуществляется с использованием данных об исполнении бюджетных смет муниципальных учреждений за отчетный год или за несколько последних лет. Предпочтительным является использование данных за 3-5 лет, предшествующих текущему финансовому году.