Ефимова Светлана Борисовна. Методология формирования результативной системы государственных расходов и бюджетной политики в России : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Ефимова Светлана Борисовна; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Саратов, 2008.- 398 с.: ил. РГБ ОД, 71 09-8/66

**Содержание к диссертации**

Введение

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПУБЛИЧНЫХ РАСХОДОВ 18

1.1. Содержание категории государственных расходов в системе финансовых отношений 18

1.2. Государство как хозяйствующий субъект, финансирующий производство и предоставление общественных благ 31

1.3. Развитие теории общественных благ как объекта и результата государственных (публичных) расходов 56

1.4. Организационно-методологические основы формирования бюджетных расходных обязательств 72

1.5. Структурный анализ системы государственных расходов методологические основы бюджетной политики В

ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ 121

2.1. Содержание бюджетной расходной политики государства 121

2.2. Типы и элементы механизма реализации бюджетной расходной политики , 138

2.3. Методологические подходы к формированию политики государственных расходов 149

2.4. Основы бюджетирования, ориентированного на:результат, как приоритета расходной политики ': 172

2.5. Методы финансового обеспечения бюджетной расходной политики государства 190

МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ, ОРИЕНТИРОВАНННЫЕ НА РЕЗУЛЬТАТ 218

3.1. Методологические основы бюджетного планирования в процессе формирования государственных расходов и бюджетной политики 218

3.2. Правовое и методическое обеспечение бюджетирования государственных расходов, ориентированного на результат 235

3.3. Оценка затрат на предоставление государственных (муниципальных) услуг 255

3.4. Развитие нормативного метода планирования и формирования затрат на предоставление государственных гарантий 274

3.5. Оценка результативности и эффективности государственных (бюджетных) расходов 306

3.6. Контроль результативности и эффективности бюджетных расходов 328

Заключение 339

Список использованой литературы 362

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В настоящее время через систему государственных финансов распределяется и перераспределяется 36-38% валового внутреннего продукта Российской Федерации. Основная часть доходов бюджетной системы формируется посредством налогообложения физических и юридических лиц. Налоги являются совокупной ценой, которую платит общество за предоставляемые государством общественные блага - здравоохранение, социальное обеспечение, гарантии безопасности и правопорядка, защиту внешнеполитических интересов, гражданских прав и свобод. Поэтому граждане, являющиеся одновременно и налогоплательщиками, и потребителями общественных услуг заинтересованы в том, чтобы передаваемые ими в распоряжение государства средства использовались максимально прозрачно и эффективно, принося конкретные, ощутимые и измеримые результаты обществу в целом и каждому человеку в отдельности.

В последнее время все чаще звучит мысль о том, что правильно расходовать бюджетные средства в России так и не научились. Следует признать ее справедливость и устранить основную причину этого негативного явления -отсутствие эффективной системы государственных (бюджетных) расходов и государственного принуждения к рациональному использованию государственных финансовых ресурсов. В рамках такой системы основными ее элементами становятся нетрадиционные для России формы, методы и механизмы финансирования государственных расходов. В настоящее время экономика страны несет значительные потери вследствие применения нерациональных способов государственного финансирования, низкой финансовой и бюджетной дисциплины, а также недостаточно эффективной работы системы государственного финансового контроля. Поэтому проводимые в бюджетной сфере реформы направлены на обеспечение результативности государственной финансовой политики, что невозможно без разработки комплекса мер по совершенствованию бюджетной расходной политики и финансового механизма.

В финансовом механизме реализации бюджетной расходной политики продолжает преобладать экстенсивный подход при финансировании. За счет бюджетных средств содержится громоздкая сеть бюджетных учреждений, но цели ее функционирования, критерии оценки результативности и эффективности, другие вопросы методологии и методики использования бюджетных средств до сих пор слабо разработаны применительно к специфическим российским условиям. Необходимо помнить о том, что бюджетные средства являются источником финансового обеспечения процесса предоставления определенного объема и качества общественных благ - основной цели функционирования государственной сферы. Поэтому процесс реформирования последней должен начинаться с определения цели, планирования результата, критериев оценки и способов обеспечения эффективности достижения цели для перехода на качественно новый уровень финансирования и функционирования государственного сектора.

В современной России проблема перехода на результатирующий среднесрочный бюджет является наиболее обсуждаемой. В процессе осуществления реформ возникает множество теоретических, методологических, организационно-методологических и методических вопросов, без ответа на которые невозможно рассчитывать на успех проводимых преобразований. Правительством РФ уже разработаны концептуальные подходы к реформированию бюджетной сферы, к работе активно привлекаются западные экономисты. Но имеющийся опыт и наработки по данному вопросу не восполняют потребность текущего момента со стороны органов публичной власти и представителей научной общественности. Эффективность реформы может быть достигнута также на основе творческой адаптации имеющегося зарубежного опыта с учетом российских реалий.

В условиях начавшейся реформы общественного сектора, включающей в себя реструктуризацию органов местного самоуправления и перераспределение расходных обязательств по уровням власти, трансформацию бюджетных отношений, на фоне глубокой административной реформы сохраняется неурегули рованность в правовом и финансовом определении государственных обязательств, что приводит к сложностям в реализации на местах основных положений реформы.

Все вышесказанное свидетельствует о необходимости продолжения системного, детального и последовательного исследования методологии формирования государственных расходов и бюджетной расходной политики.

Степень разработанности проблемы. Несмотря на свою актуальность, проблема формирования и реализации бюджетной расходной политики государства в теоретическом, методологическом и организационном аспектах далека от своего полного разрешения.

Основой теории и методологии бюджетной расходной политики выступает общая теория финансов. Поэтому методологической основой при разработке исследуемых проблем послужили научные труды в области теории финансов и бюджета таких экономистов, как A.M. Александров, Э.А. Вознесенский, А.Г. Грязнова, Л.А. Дробозина, А.Ю. Казак, Т.М. Ковалева, Е.В. Коломин, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагов, А.П. Сычев и др. Региональный аспект финансовых и бюджетных отношений освещен в трудах В.Н. Лексина, В.И. Самарухи, Л.И. Сергеева, В.Н. Лапина, , Г.К. Шеховцова и др.

Вопросами бюджетирования, ориентированного на результат, и формирования в России результатирующей системы государственных (муниципальных) расходов успешно занимались А.М.Лавров, А.В. Улюкаев, Е. А Черныш, М.Н. Яндиев, В.С.Мокрый и др.

Проблемы теории бюджетной политики и бюджетного реформирования широко представлены в работах СВ. Барулина, A.M. Ковалева, СЕ. Прокофьева, О.В. Врублевской, , Т.В. Грицюк и др. Исследованиями межбюджетных отношений занимаются такие ведущие специалисты в этой области, как СА. Авакьян, С.С Артемьева, И.В. Данилевич, А.Г. Игудин, И.А. Н.М. Сабитова, Умнова, В.Е. Чиркин, А.Ю. Юдин и др. Это далеко не полный перечень российских экономистов, исследующих в той или иной степени различные аспекты бюджетной политики.

Учитывая международный характер отдельных бюджетных проблем, в работе были использованы труды и зарубежных ученых (Э.Б. Аткинсон, А. Вагнер, Дж. Гэлбрейт, Р. Барро, Дж. Хикс, Дж. Кейнс, Р.Дж. Кэмпбелл, Д. Сазерлэнд, П. Саму-эльсон и др.).

В то же время, в современной экономической литературе вряд ли можно найти сколь-нибудь значимый научный труд, специально посвященный комплексному исследованию категории государственных бюджетных расходов и бюджетной расходной политики в системе финансовых и бюджетных отношений, теории и методологии построения эффективной и результативной бюджетной политики в современной России.

Теоретической основой расходной политики государства является теория общественных благ. Экономическая теория неоднократно рассматривала их в качестве объекта исследования. В частности, этой проблеме посвящены труды зарубежных (Дж.Э. Стиглиц, Ж. Дюпюи, Дж. Б. Кларк) и отечественных ученых (М. Жукова, Ю. Петров, Ю. Федорова). Но влияние специфики общественных благ на механизм финансирования расходов по их предоставлению практически не изучен.

Требуют своего нового научного осмысления вопросы, касающиеся теоретических, методологических и организационных основ функционирования бюджетных отношений в процессе производства и предоставления общественных благ - цели и, в конечном счете, результата бюджетной политики, а также содержания и взаимосвязи совокупности организационно-финансовых категорий управления бюджетным процессом (бюджетное право, бюджетный механизм), через которые реализуется концепция бюджетной политики.

До сих пор неразработанными остаются вопросы экономического содержания бюджетной политики как системной организационно-финансовой категории управления бюджетом и концептуальные основы построения эффективной и результативной бюджетной расходной политики. Требуют также своей корректировки методологические основы построения системы расходов и приоритеты бюджетной политики с позиций реализации расходного подхода при формировании бюджетов на всех уровнях власти. Не менее остро стоят проблемы поиска действенных адекватных механизмов реализации эффективной бюджетной политики, основанных на развитии методологии бюджетного планирования, ориентированного на результат, и финансирования расходных обязательств органов публичной власти.

Таким образом, недостаточная степень разработанности проблемы подтверждает актуальность темы исследования и необходимость ее теоретического, методологического и практического развития, что предопределило цель, задачи и структуру работы.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка концепции построения результативной системы государственных расходов и эффективной бюджетной политики в России путем развития их теоретических и методологических основ, методического обеспечения и механизмов реализации.

Для достижения цели в процессе исследования были поставлены и решены следующие задачи:

- раскрыть экономическое содержание категории государственных расходов в системе финансовых отношений и провести структурный анализ системы государственных расходов;

- исследовать государство как хозяйствующий субъект, финансирующий производство и предоставление общественных благ;

- рассмотреть развитие теории общественных благ как объекта и результата государственных (публичных) расходов;

- сформулировать организационно-методологические основы формирования бюджетных расходных обязательств;

- раскрыть экономическое содержание и разработать методологические основы бюджетной расходной политики как комплексной финансовой категории;

- выявить типологические особенности и элементы механизма реализации бюджетной расходной политики;

- обобщить и классифицировать методологические подходы к формированию политики государственных расходов;

- проанализировать основы бюджетирования, ориентированного на результат, как приоритета расходной политики;

- предложить систему мер по организации финансового обеспечения бюджетной политики в области расходов;

- обобщить и конкретизировать методологические основы бюджетного планирования в процессе формирования государственных расходов и бюджетной политики;

- дать развернутую характеристику правовому и методическому обеспечению бюджетированию государственных расходов, ориентированному на результат;

- разработать методологические подходы к оценке затрат на предоставление государственных (муниципальных) услуг;

- в развитие нормативного метода планирования предложить методологические и методические подходы к определению затрат на предоставление государственных гарантий;

- предложить концептуальные подходы к оценке результативности и эффективности государственных (бюджетных) расходов;

- разработать методологические и организационные основы организации контроля результативности и эффективности государственных расходов.

Предмет исследования. Предметом диссертационного исследования выступает совокупность бюджетных отношений, возникающих в процессе осуществления государственных (муниципальных) расходов, ориентированных преимущественно на результат, формирования и реализации бюджетной политики финансирования производства общественных благ.

Объект исследования. Объектом исследования являются система бюджетов Российской Федерации, включая региональные и местные бюджеты, а также деятельность органов государственной (муниципальной) власти в области расходования бюджетных средств и построения бюджетной расходной политики.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретическую базу исследования составили положения экономической теории, исследующей функционирование общественного сектора и природу общественных благ, труды отечественных и зарубежных экономистов в области теории государственных и муниципальных финансов, бюджета, а также разработки специалистов, занимающихся вопросами организации и стратегии реформирования бюджетного процесса и системы государственных (муниципальных) расходов. Среди них особое место занимают работы ученых Института системного анализа РАН, Института экономики города, концептуальные подходы, сформулированные специалистами Министерства финансов РФ и др.

В работе широко использовались программные документы, законодательные и нормативные акты Российской Федерации и субъектов Федерации в области финансов, бюджета, государственных (муниципальных) расходов, финансовой и бюджетной политики, организации местного самоуправления, финансового контроля и решения органов местного самоуправления по данным вопросам.

Методологической основой послужил диалектический подход, позволяющий исследовать бюджетные расходные отношения в динамике. Системный подход к предмету исследования позволил выявить существующие взаимосвязи и взаимозависимости и был реализован посредством метода абстракции, сравнения, анализа и синтеза, обобщения, группировки, а также метода экспертной оценки.

Информационной базой исследования послужили: законодательные федеральные и нормативные акты Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ; законы и решения органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Саратовской области и других субъектов Федерации по вопросам формирования бюджетов, бюджетного регулирования и управления бюджетными ресурсами регионов и муниципальных образований; нормативно-методические и инструктивные документы, статистические материалы федерального и регионального уровня; аналитические материалы комитетов законодательной власти различных уровней, обзорные, справочные данные и результаты исследований отечественных и зарубежных специалистов, опубликованные в периодической печати и сети Интернет, а также собственные расчеты автора.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке целостной концепции формирования результатирующей системы государственных расходов и эффективной бюджетной политики органов публичной власти в области расходов путем развития их теоретических основ, разработки методологических подходов, механизмов и методического обеспечения финансирования расходов по производству и предоставлению общественных благ.

1 .Разработана теория государственных (муниципальных) расходов, основанная на системном и новых методологических подходах, в частности:

- раскрыто экономическое содержание государственных (муниципальных) расходов с двояких позиций: с категориальной как совокупности финансовых отношений, возникающих между органами власти, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами - с другой, по поводу финансирования затрат и расходования средств на выполнение органами власти всех уровней возложенных на них функций; с материально-вещественной, как совокупности затрат органов публичной власти на выполнение возложенных на них функций, состоящей из бюджетных расходов (фактических издержек) и расходов за счет источников финансирования бюджетного дефицита (затрат, осуществляемых за счет заемных средств);

- дана системная характеристика государственных (муниципальных) расходов с выделением признаков, позволяющих определять расходы как открытую систему взаимосвязанных элементов с четкой иерархической структурой; раскрыты и сгруппированы ограничения внешней среды (ресурсные, экономические, правовые и политические), влияющие на систему расходов, а также входящие и исходящие, внутренние и внешние денежные потоки, посредством которых система расходов взаимодействует с экономическими подсистемами;

- предложена схема горизонтальной сбалансированности видов государственной деятельности, финансовых ресурсов и источников их финансирования, позволяющая увеличить прозрачность государственного сектора, оценить потребность общества в общественных благах, а также минимизировать влияние инфляционного фактора, связанного с использованием для социальные выплаты населению заемных средств и ранее накопленного национального богатства;

- с экономической точки зрения выделены признаки или критерии эффективного государственного финансового хозяйства в разрезе направлений расходования средств по видам государственной деятельности (выравнивания доходов в обществе посредством социальных выплат населению, предоставление общественных благ, инвестиционная деятельность);

- предложена авторская классификация государственных расходов, основанная на экономической специфике общественных благ как объекта расходов, выделены характерные черты каждого вида расходов, влияющие на порядок их финансирования, что послужило теоретической базой для построения концепции формирования бюджетной расходной политики, ориентированной на результат, и модели формирования государственных расходов в зависимости от типологических особенностей общественных благ и приоритетности их для общества;

- сформулированы, дополнены и раскрыты принципы построения системы государственных (муниципальных) расходов на основе развития и конкретизации принципов построения бюджетной системы.

2. Систематизированы, дополнены, уточнены и сведены в единый комплекс теоретические и организационно-методологические основы бюджетной расходной политики органов публичной власти:

- раскрыто экономическое содержание бюджетной расходной политики как системы мер и действий органов власти в области управления процессом распределения и расходования бюджетных средств на основе концепции развития бюджетных отношений в сфере финансового обеспечения процесса предоставления общественных благ в составе общей экономической политики, направленной на реализацию социально-экономических функций государства и местного самоуправления, в целях достижения определенного на данном этапе социально-экономического эффекта; определены структура и типы, предложены принципы построения бюджетной расходной политики;

- уточнено содержание бюджетного расходного механизма с организационной точки зрения, дана развернутая характеристика структурных элементов, методов и инструментов бюджетного расходного механизма;

- выявлена специфика каждого из методов финансового обеспечения реализации бюджетной расходной политики, влияющая на результативность и эффективность осуществления бюджетных расходов;

- обоснован методологический подход, согласно которому предложено непосредственно увязать методы финансового обеспечения с видовой классификацией общественных благ в большей степени соответствующий принципам адекватности, достаточности, эффективности и прозрачности механизма реализации бюджетной расходной политики;

- на основе развернутой характеристики различных типов финансового механизма выявлены факторы (историко-психологические, политические, ресурсные, институциональные), которые необходимо учитывать при разработке концепции бюджетной расходной политики;

- предложены методологические подходы к формированию бюджета, обеспечивающие условия результативности и эффективности бюджетных расходов: переход к составлению и исполнению бюджета по принципу «от расходов»; сочетание метода формирования бюджетных показателей «сверху вниз» (при формировании заданий на необходимый объем общественных благ) с методом «снизу вверх» (при расчете необходимого объема финансирования для производства заданного объема благ); составление годичного бюджета, при наличии среднесрочных целевых программ;

- уточнено содержание механизма бюджетирования, ориентированном на результат, в частности: даны его отличия от программно-целевого бюджетирования, обоснован вывод о том, что не все расходы бюджета должны планироваться и исполняться на основе программно-целевого бюджетирования (в зависимости от их видов часть расходов целесообразно финансировать по сметам);

- предложены конструкция модели формирования бюджета, ориентированного на результат, с учетом видовой специфики общественных благ и стратегия внедрения результатирующего бюджетирования.

3. Разработан комплекс методологических, методических и организационных подходов, приемов и рекомендаций по повышению результативности и эффективности процесса планирования бюджетных расходов, в частности:

- уточнена сущность бюджетного планирования с позиций его отличий (по срокам, целям, объектам, результатам) от процесса составления проекта бюджета и взаимосвязи этих двух понятий как видов деятельности;

- разработана и представлена в виде алгоритма логика бюджетного планирования расходов, основанная на предложенных методологических подходах к формированию бюджета и учитывающая специфику государственных (муниципальных) расходов;

- выявлена взаимозависимость правового и экономического компонентов бюджетного планирования, обоснована центральная роль среднесрочного финансового плана, позволяющего связать воедино правовое обеспечение с экономическим обоснованием бюджетного планирования, а также планирование как элемент финансового механизма реализации бюджетной политики с целями бюджетной политики; предложены организационные и методические подходы к формированию и использованию среднесрочного финансового плана в бюджетном процессе;

- разработана универсальная методика формирования реестра расходных обязательств, существенно упрощающая процесс формирования бюджетных обязательств и позволяющая унифицировать организацию бюджетного процесса;

- обоснован выбор метода расчета затрат в зависимости от вида общественных благ, на предоставление которых рассчитываются затраты, от субъекта, осуществляющего затраты, и от масштаба объекта затрат; разработан алгоритм определения затрат на предоставление чистых общественных благ, в котором методика расчета затрат основывается на комбинации метода «от достигнутого» с нормативным и расчетно-аналитическим методами;

- предложены универсальная (для персонифицируемых общественных благ) методика и формализованный расчет нормативной потребности в финансовых ресурсах на примере системы образования, ориентированный на возможности удовлетворения текущих расходов образовательных учреждений и на социальные нормы (среднемесячная заработная плата, прожиточный минимум и др.);

- разработана и апробирована методика расчета норматива подушевого финансирования системы общего образования (исходя из стоимости стандартной образовательной услуги), на основе которой предложена универсальная методика расчета цены любой персонифицируемой общественной услуги.

4. Разработаны и предложены организационно-методологические подходы к финансовому обеспечению политики государственных расходов на стадии исполнения бюджета, в частности:

- обоснован и предложен дифференцированный порядок заключения государственных (муниципальных) контрактов в зависимости от вида закупаемых

товаров, работ, услуг (по степени важности для жизнеобеспечения населения, стандартности и масштабности поставок);

- обоснован и сформулирован подход к изменению технологии финансового выравнивания местных бюджетов, заключающийся в переходе от дотаций местным бюджетам исходя из численности жителей к адресному субсидированию отдельных видов полномочий органов местного самоуправления.

5. Систематизированы, дополнены и уточнены методологические основы и подходы к оценке результативности и эффективности государственных (муниципальных) расходов:

- определены принципы, на которые должна основываться система критериев оценки результативности и эффективности государственных расходов (однородность используемых стандартов, однозначность и простота, количественная измеримость, реалистичность и обобщаемость используемых показателей);

- упорядочены и систематизированы и представлены в виде классификации критерии оценки государственных расходов исходя из цели, объекта оценки, а также по способу установления критерия и методу оценки;

- предложены подходы к оценке результативности и эффективности финансовой политики органов власти, целевой программы и бюджетного учреждения.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии теории и методологии публичных расходов и бюджетной расходной политики в системе финансовых и бюджетных отношений, методологических основ бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетного расходного механизма и его элементов, а также оценки результативности и эффективности государственных (муниципальных) расходов. Полученные в диссертации теоретические результаты исследования составили методологическую базу концепции формирования результативной системы бюджетных расходов и бюджетной расходной политики в России.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке организационных основ и рекомендаций по построению результативной системы расходов органов публичной власти, конкретных механизмов и моделей реализации эффективной бюджетной политики, методического обеспечения бюджетного планирования и финансирования государственных (муниципальных) расходов.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и практические рекомендации по формированию результативной системы государственных расходов и эффективной бюджетной политики органов публичной власти в области расходов были доложены и обсуждены на научно-практических конференциях по итогам НИР за 2006, 2007 гг. (г. Саратов, СГСЭУ, 2007, 2008 гг.); на второй международной научной конференции «Финансы, кредит и международные экономические отношения в XXI веке (г. Санкт-Петербург, СПбГУЭФ 2007г.); на международной научно-практической конференции, 10-12 октября 2006 г. "Финансово-кредитная политика и ее роль в стимулировании экономического роста в РФ" (г. Самара, СГЭУ, 2006г.); на международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы совершенствования управления национальным экономическим потенциалом» (г. Саратов, СГСЭУ, 2006 г.); на круглом столе «Методологическое, методическое и нормативно-правовое обеспечение совершенствования бюджетного законодательства на региональном и муниципальном уровнях в условиях реформирования бюджетной сферы РФ» (г.Волжский, Волжский институт экономики, педагогики и права, 2006 г).

Отдельные авторские разработки, касающиеся механизма финансового обеспечения реализации бюджетной расходной политики публично-правовых образований используются в деятельности Федерального Казначейства, а также Министерства финансов Саратовкой области, что подтверждено справками о внедрении.

Основные теоретические положения диссертации используются в учебном процессе в Саратовском государственном социально-экономическом университете при преподавании курсов «Финансы и кредит», «Бюджетная система Российской Федерации» и «Налогово-бюджетная система РФ», что также подтверждено справками о внедрении.

По теме диссертации опубликовано 28 работ общим объемом 67,73 п.л., из них 7 статей в изданиях, рекомендованных ВАК (в объеме 4,9 п.л.).

## Содержание категории государственных расходов в системе финансовых отношений

Теоретический анализ государственных и муниципальных расходов традиционно начинается с исследования их сущности как экономической категории. Учитывая, что с категориальных позиций государственные и муниципальные расходы очень близки, их можно объединить в общее понятие «публичные расходы», т.е. расходы органов государственной власти и местного самоуправления или публичной власти. Прежде чем рассмотреть теоретические аспекты государственных (муниципальных) расходов, остановимся на экономическом содержании понятий государственные (муниципальные) расходы в широком и узком смысле слова.

В широком смысле слова государственные расходы следует рассматривать в качестве категории, характеризующей определенные экономические отношения. В узком смысле слова (с материально-вещественной точки зрения) государственные расходы представляют собой определенный вид затрат, осуществляемых в конкретных целях.

Прежде всего, необходимо уточнить понятийный аппарат, составляющий содержательную характеристику категории государственных расходов: «расходы», «издержки», «затраты». В ряде случаев эти понятия являются взаимозаменяемыми, поэтому используются как синонимы. Однако они не тождественны друг другу. Затраты - «это потребление ресурсов в процессе производства товаров, работ, услуг»1. Затраты выражают фактическое потребление ресурсов (собственных или заемных) независимо от источника их финансирования.

Понятие «расходы» является категорией учета и определяет «фактически произведенные на определенную дату и документально подтвержденные затра 1 Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. М., 2005. С. 153. ты» . Зачастую не все затраты организации принимаются в качестве расходов, это относится к начислению командировочных, к представительским расходам и связано с практикой налогообложения. В системе учета затраты от расходов будут отличаться суммой не принимаемых к зачету (сверхнормативных) расходов. Поскольку хозяйственная деятельность государства связана с предоставлением общественных услуг и финансовый результат не подлежит налогообложению, в системе государственных финансов с экономической точки зрения понятия «затраты» и «расходы» идентичны.

Таким образом, понятие «государственные расходы» включает в себя затраты (независимо от источника финансирования) всех органов власти, осуществляемые в процессе выполнения возложенных на них функций.

Категория «издержки» является категорией управленческого учета и конкретизирует понятие «затраты» относительно источника финансирования. Издержками признаются затраты только собственных ресурсов организации. В качестве единого источника финансирования государственных расходов выступает бюджетная система. Вместе с тем в рамках бюджета затраты, осуществляемые за счет собственных средств, сосредоточены в расходной части бюджета, а операции с заемными средствами отражаются в части использования источников финансирования бюджетного дефицита. Таким образом, бюджетные расходы представляют собой издержки органов власти различного уровня.

Рассматривая виды издержек, мы можем обнаружить в их составе фактические и условные (альтернативные, вмененные и т.д.) издержки, т.е. издержки, которые могут принести доход или выгоду (при условии осуществления затрат) или условно начисляться в виде амортизации или потраченного рабочего времени. Условные издержки позволяют определить вариант наиболее эффективного распределения ресурсов по реализуемым проектам. Говоря о расходах бюджета, мы имеем в виду только реальные издержки, которые либо планируем осуществить (бюджетные ассигнования), либо уже произвели (кассовые расходы). Поэтому бюджетные расходы представляют собой фактические издерж 2 Там же. С 443. ки органов власти.

Подытоживая вышесказанное, с материально-вещественной точки зрения под государственными расходами мы понимаем затраты органов власти на выполнение возложенных на них функций, состоящие из бюджетных расходов (фактические издержки), и расходов, осуществляемых за счет источников финансирования бюджетного дефицита (затраты, осуществляемые за счет заемных средств).

Переходя к рассмотрению государственных расходов с категориальной точки зрения следует отметить, что их специфичность как экономической категории является следствием специфики одного из субъектов отношений - государства - и специфики услуг, на производство и распределение которых они расходуются. Расходы бюджета выступают составной частью государственных (муниципальных) финансов и государственных (муниципальных) расходов. Для исследования социально-экономической сущности финансовой категории государственных расходов необходимо прежде всего четко определиться в понимании сущности названных выше категорий. Несмотря на различие подходов к решению этих вопросов в современной экономической литературе, наиболее убедительной, на наш взгляд, представляется позиция СВ. Барулина и Т.М. Ковалевой3. Остановимся на основных, наиболее интересующих нас положениях теории финансов и бюджета, необходимых для дальнейшего исследования, с нашими уточнениями и дополнениями.

## Содержание бюджетной расходной политики государства

Финансовая политика как общественное явление имеет глубокие исторические корни и связана со становлением и развитием государственности и власти. Возникновение государства послужило одновременно причиной и необходимым условием для возникновения финансовых отношений, которые определялись первоначально как доходы и расходы государства. Следовательно, можно говорить о том, что с возникновением государства появляются две взаимосвязанные системы отношений - политика и финансы.

В широком смысле слова финансовая политика есть система отношений между людьми, которые возникают по поводу организации, использования и управления государственной властью финансовых отношений. Хотя понятие «политика» используется в различных смыслах, в целом она формируется в сфере отношений и деятельности, которая связана, как правило, с государственной властью. В переводе с греческого языка слово «политика» означает искусство управления государством.

Рассматривая финансовую политику, следует отметить, что она является частью государственной экономической политики, которая, в свою очередь, традиционно определяется как «генеральная линия действий и совокупность мер, проводимых правительством от лица государства в области производства, распределения обмена и потребления, накопления, экспорта, импорта экономического продукта в стране67.

В специальной литературе существуют различные определения финансовой политики. Например, распространенной является следующая формулировка:

«Финансовая политика - это особая сфера деятельности государства, направленная на мобилизацию финансовых ресурсов, их рациональное распределение и использование для осуществления государством его функций»68. Таким образом, из данного определения следует, что финансовая политика - это процесс сбора и распределения финансовых ресурсов, но такое же определение можно дать бюджетным отношениям, бюджетному механизму и бюджетному процессу. Следовательно, названное определение, на наш взгляд, не выражает сущности категории. Существует такая точка зрения, что «финансовая политика - это совокупность мероприятий государства, проявляемых в системе форм и методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределения и использования для осуществления своих функций и задач» . Таким образом, финансовая политика определяется в виде некоторых мероприятий, направленных на выполнение задач, которые, очевидно, уже определены.

Еще одна позиция в отношении содержания финансовой политики основывается на ее понимании как совокупности «инструментов и институтов государственной финансовой власти, обладающих в соответствии с законодательством полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии со стратегическими и тактическими задачами госу-дарства» . Если финансовая политика включает в себя финансовые институты, то что же такое «финансовая система»?

Второстепенное место финансовой политике отводит М.В. Романовский. Он считает: «Финансовая политика включает в себя: бюджетную, налоговую, денежную, кредитную, ценовую и таможенную политику. В свою очередь финансовая политика является лишь средством осуществления его экономической и социальной политики, т.е. выполняет вспомогательную роль»71.

Подводя итог научной дискуссии, можно констатировать, что финансовую политику определяют либо как совокупность конкретных мероприятий по аккумулированию и расходованию ресурсов, либо как систему инструментов и институтов, либо как средство осуществления другой, более глобальной политики. В приведенных трактовках невозможно различить понятия «финансовая политика», «финансовая система», «финансовый механизм» и «управление финансами».

На наш взгляд, политикой в широком смысле является прежде всего процесс определения стратегических и тактических целей и задач в соответствующей сфере, а также разработка концептуальных подходов и механизмов реализации поставленных целей и задач. Целеполагание - первый и наиболее важный этап осуществления любой деятельности — является основной функцией любой политики, а функция есть не что иное, как проявление сущности категории. Без целеполагания невозможно выстраивание целостной и работающей системы. Для того чтобы начать управлять каким-либо процессом, необходимо четко представлять, какую цель необходимо достичь посредством проведения определенных мероприятий. Определяя иерархию и взаимосвязь различных видов политики, необходимо исходить из уровня целей, которые должны быть выработаны. В процессе определения экономической и финансовой политики необходимо определить глобальную цель развития страны, именуемую миссией государства. Эта миссия должна быть основным ориентиром функционирования государства и закрепляться в основном законе - Конституции страны. В данном контексте Конституция представляет собой договор между обществом и государством, на основании которого формируется правовое поле деятельности всех субъектов общества, а общество обязуется для выполнения заявленной и одобренной миссии соблюдать законы и уплачивать налоги.

## Методологические основы бюджетного планирования в процессе формирования государственных расходов и бюджетной политики

На современном этапе проведения реформ в бюджетной сфере Российской Федерации все большее значение приобретает вопрос о необходимости планомерного и оправданного вмешательства государства в финансы, посредством рационализации бюджетно-расходной политики и механизма ее достижения. Планирование является важнейшим этапом организации финансового механизма и управления.

Приступая к рассмотрению бюджетного планирования, можно остановиться на некоторых трактовках этого понятия. Например, в определении сущности бюджетного планирования профессора Л. А. Дробозиной дается распределительная характеристика этого процесса: «Экономическая сущность бюджетного планирования состоит в централизованном распределении и перераспределении валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода между звеньями финансовой системы на основе общенациональной программы развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов разного уровня»96. Из данного определения следует, что планирование, есть не что иное как процесс распределения и перераспределения ВВП, который составляет содержание бюджетных отношений. Кроме того, включение в этап планирования процесс исполнения бюджета, на наш взгляд также неправомерно, поскольку на стадии исполнения бюджета происходит ресурсное обеспечение и контроль за исполнением принятых программ.

Другое определение бюджетному планированию, дано Т.М. Ковалевой: «Бюджетное планирование — это управление бюджетной системой и межбюджетными отношениями при составлении бюджетов на основе принципов и методов, исходящих из бюджетной политики государства»97. В этом определении автор смешивает понятие планирование и управление, которые различаются как часть и целое. Планирование является одним из этапов процесса управления, а последнее включает в себя еще и другие этапы. Кроме того, в указанном определении автор в качестве объекта выделяет бюджетную систему и межбюджетные отношения, хотя последние являются частью бюджетной системы, поскольку невозможно управлять бюджетной системой не регулируя межбюджетные отношения. Ограничивая планирование этапом составления проекта бюджета, автор сужает действие процесса планирования, поскольку, наряду с составлением проекта бюджета осуществляется огромная работа по среднесрочному и долгосрочному планированию, разработке программ развития государственного и муниципального сектора экономики, формированию заданий для бюджетных учреждений.

Анализируя экономическую литературу, посвященную бюджетным отношениям можно заметить, что авторы практически не уделяют внимание понятию бюджетное планирование, а в основном, сосредотачивают внимание на составлении проекта бюджета, хотя это два разных процесса, различающихся по сути, объекту планирования и результату. Для выявления сущности бюджетного планирования и его отличий от процесса составления проекта бюджета проведем сравнительную их характеристику в таблице 16.

Как видно из таблицы, бюджетное планирование и составление проекта бюджета достаточно взаимосвязанные процессы, более того, составление проекта бюджета является частью бюджетного планирования, а последнее является основой, на которой осуществляется процесс составления проекта бюджета.

Подводя итог вышесказанному, предлагаем следующее определение бюджетному планированию. Бюджетное планирование — это элемент финансового механизма, являющийся частью системы управления общественными фи нансами, представляющий собой деятельность по прогнозированию социально-экономического развития территории, количественному определению и конкретизации целей бюджетной политики, разработке и выбору оптимального варианта их достижения, определению и рациональному распределению ресурсов, необходимых органам власти для обеспечения государственных гарантий и реализации целей бюджетной политики.

В зависимости от назначения планируемых показателей различаются три основных вида планирования: директивное, индикативное, стратегическое. Директивное планирование представляет собой процесс разработки планов, имеющих силу закона, и комплекс мер по обеспечению их выполнения. Директивные планы носят адресный характер, обязательны для всех исполнителей, а должностные лица несут ответственность за невыполнение заданий. Директивное планирование было распространено в СССР и ряде бывших социалистических стран Восточной Европы. Оно применялось в целях прямого воздействия центральной власти на все звенья народного хозяйства для достижения установленных целей и заданных направлений развития. Такое планирование сейчас широко используется в Китае и Японии, которым характерна плановая система хозяйствования. Но и в других странах директивное планирование используется в сфере установления и реализации государственных гарантий.