Чуб Маргарита Владимировна. Финансовое управление бюджетными расходами с целью повышения их результативности : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Волгоград, 2006 248 с. РГБ ОД, 61:06-8/3550

**Содержание к диссертации**

Введение

1. РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В СИСТЕМЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ

РЕФОРМЫ.... 10

1.1. Сущность, значение и структура государственных расходов в бюджетной системе РФ 10

1.2. Реформирование государственных расходов в условиях бюджетирования ориентированного на результат 30

1.3. Применение программно-целевого бюджетирования в системе государственных финансов РФ 47

2. АНАЛИЗ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ

ПОВЫШЕНИЯ ИХ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ 79

2.1. Анализ расходов федерального бюджета рф по приоритетным направлениям социально-экономического развития 79

2.2. Сравнительный методологический анализ управления бюджетными расходами по приоритетным направлениям в условиях их результативности 122

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ 149

3.1. Анализ приоритетных направлениям расходов федерального бюджета по субъектам бюджетного планирования 149

3.2. Совершенствование результативности бюджетных процедур в системе государственных расходов 193

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 219

БИБЛИОГРАФИЯ 222

ПРИЛОЖЕНИЯ 239

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Работа над реформой бюджетного процесса на федеральном уровне получила многообещающее начало и сейчас подходит к жизненно важному этапу. За последние годы был достигнут значительный прогресс в обеспечении некоторых основных условий, необходимых для повышения результативности работы государственного сектора и эффективности расходования бюджетных средств- После кризисного периода в 90-х годах бюджет приобрел относительную стабильность, при этом сохраняя зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры,

В настоящее время утвержденный Федеральный бюджет не имеет дефицита, в основном полностью обеспечивая финансирование бюджетных обязательств. Исполнение бюджета осуществляется в соответствии с требованиями финансовой дисциплины под контролем Федерального Казначейства. Успешно проводится рационализация бюджетной сети, при этом ее компоненты, финансирование которых представляется нецелесообразным, либо отсекаются (посредством приватизации), либо начинают контролироваться в соответствии с централизованно установленными правилами. Однако следует отметить, что меры по повышению эффективности государственных расходов актуальны практически во всех странах, не зависимо от того, исполняется ли их государственный бюджет с дефицитом или профицитом.

В мае 2004 г. Постановлением Правительства была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, направленная на создание условий для повышения эффективности бюджетного планирования и расходования бюджетных средств. Введено и действует Положение о Докладах «О результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (СБП)» и другие вспомогательные документы. Был также принят план действий для

законодательных органов и предприняты иные шаги, предложенные или утвержденные Правительством.

Международный опыт совершенно четко доказывает, что реформа бюджетного процесса, направленная на внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты — это длительный, непрерывный процесс. Для следующего бюджетного цикла в РФ необходимо максимально жестко определить приоритетность дальнейших шагов проведения реформы.

Реформа бюджетного процесса все еще находится на самой начальной стадии- Были осуществлены важные преобразования, но конкретных результатов с точки зрения повышения результативности бюджетных расходов выявить пока не удается. Это означает, что научное исследование проблематики эффективного распределения социально-значимых бюджетных расходов государства востребовано практикой.

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

Сущность бюджетных расходов, их распределение, теоретические и методологические разработки их совершенствования представлены в публикациях Афанасьева М., Бирюкова А., Воронина Ю-, Журавлева С, Игудина А., Колесова А,, Лаврова А., Лушина С, Трунина И., Придачука М идр.

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

Однако в современных условиях развития бюджетных отношений в России на всех уровнях бюджетной системы и актуальности задач реформирования и повышения эффективности бюджетных расходов\* многие вопросы технологического и организационного характера, связанные с применением концепции бюджетирования ориентированного на результат, оказались за рамками современных исследований.

Недостаточная степень разработанности указанной проблемы, потребность в раскрытии закономерностей процесса перехода, упорядочивания схем функционирования механизма финансового планирования на федеральном уровне, а так же необходимость разработки научных рекомендаций по применению концепции бюджетирования ориентированного на результат определило автором выбор темы, постановку цели и задач исследования.

Цель диссертационного исследования — теоретическое обоснование современных технологий распределения расходов федерального бюджета и разработка методических предложений по совершенствованию системы финансирования государственных расходов в условиях реформирования бюджетного процесса.

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

исследовать сущность бюджетных расходов государства и определить содержание понятия финансовое планирование бюджетных расходов;

оценить возможности применения новых инструментов бюджетирования ориентированного на результат,

обосновать переход от затратного метода распределения финансовых ресурсов страны к методу бюджетирования нацеленного на результативность расходов;

выявить возможности применения программно-целевого

6 бюджетирования в условиях проводимой реформы бюджетной системы

РФ;

— проанализировать приоритетные расходы федерального бюджета по их  
социально-экономической значимости по субъектам бюджетного  
планирования;

— предложить мероприятия по совершенствованию распределения  
бюджетных расходов государства в условиях необходимости их  
результативности.

Объектом исследования послужил бюджетный процесс и система бюджетных расходов Российской Федерации.

**Предметом диссертационного исследования**стали бюджетные отношения складывающиеся в процессе реформирования бюджетных инструментов распределения финансовых потоков государства.

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

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

**Методологическую базу исследования**составили общенаучные и  
частнонаучные методы: балансовый, экономического и

статистического анализа, моделирования, экспертных оценок-

Информационно-эмпиричсская **база**исследования включает данные Министерства финансов РФ о формировании и исполнении бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ и муниципальных: образований в составе РФ,

данные отчетов по формированию и исполнению бюджетов Министерств РФ В диссертации использованы исследования Фонда развития парламентаризма, Института переходного периода, Центра бюджетного мониторинга, Центра фискальной политики.

Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:

уточнено понятие финансового планирования расходов федерального бюджета как инструмента управления государственными финансовыми ресурсами посредством воздействия на процесс общественного производства при определении источников формирования финансовых ресурсов страны; установлении оптимальных пропорций распределения средств между отраслями национального хозяйства, его централизованными и децентрализованными фондами и административно-территориальными подразделениями, а также определении направления использования дискреционных статей расходов государства и его долгосрочных бюджетных обязательств;

конкретизировано понятие бюджета ориентированного на результат как метод бюджетного планирования, исполнения и контроля за расходованием бюджетных средств государства обеспечивающий прямую взаимосвязь между бюджетными расходами и их результатами и предполагающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств;

обоснован переход от затратного метода к бюджетированию, ориентированному на результат в системе бюджетного процесса за счет: I) постановки стратегической цели, ее распределения по тактическим задачам, основанных на программах с изложением ожидаемых результатов их реализации, системы показателей для мониторинга и оценки степени их достижения, а так же оценки бюджетных показателей 2) контроля за целевым использованием средств, осуществляемого внешним контролирующим органом,

отраслевыми министерствами, и конкретными исполнителями 3) оценки исполнения бюджета на основе показателей характеризующих объем ресурсов для оказания бюджетных услуг, результатов и эффекта от их предоставления;

доказана необходимость концентрации финансовых ресурсов государства на важнейших направлениях социально-экономического развития за счет сокращения: непроцентных расходов по отношению к ВВП, что позволит в условиях снижения налоговой нагрузки сохранить бездефицитный бюджет; бюджетных расходов без ущерба для объема и качества услуг, предоставляемых государственным сектором; избыточных функций государственного сектора; а так же за счет: оптимизации сети бюджетополучателей; уточнения правового статуса бюджетных учреждений, преобразовав учреждения, способные функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы; использования нормативно-подушевое финансирования бюджетных учреждений;

предложены механизмы совершенствования финансового планирования в системе бюджетирования ориентированного на результат, а именно: увеличения программной части бюджета и обеспечения четкого соответствия программ разработанным целям, задачам и показателям,-характеризующим результаты на основе отраслевых планов; охвата бюджета программами и их тесной увязки со структурой стратегических целей и. тактических задач, основанных на критериальной и методологической системе показтелей; структурирования бюджета и формирования бюджета разбитого на программы к началу бюджетного цикла.

Теоретическая и практическая значимость работы\*

Сформулированные в диссертации теоретические положения могут послужить для дальнейших разработок в области реформирования бюджетного процесса в РФ и региональных финансов. Практические рекомендации исследования дополняют современные направления совершенствования применения методов распределения государственных финансовых ресурсов и могут быть востребованы государственными и

»

9 муниципальными органами власти при разработке бюджетной политики,

разработке механизмов внедрения систем бюджетирования ориентированного

на результат. Результаты исследования могут найти применение в

преподавании дисциплин «Финансы», «Государственные и муниципальные

финансы», «Финансы и кредит».

class1 **РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В СИСТЕМЕ**

**ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ**

**РЕФОРМЫ**.... class1

## Сущность, значение и структура государственных расходов в бюджетной системе РФ

Центральное место в системе государственных финансов занимает государственный бюджет - имеющий силу закона финансовый план государства на текущий финансовый год.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет как «форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»1. Таким образом, аккумулируя с помощью государственного бюджета денежные средства, государство через финансовые механизмы осуществляет выполнение возложенных на него обществом политических, экономических и социальных функций, а именно содержание государственного аппарата, армии, правоохранительных органов, выполнение социальных программ, реализация приоритетных экономических задач и т,д. Необходимо отметить, что бюджет, как фонд денежных средств, в цельном виде никогда не существует, т.к. по мере поступления доходов они обращаются на покрытие расходов. Он является лишь планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств, то есть росписью доходов и расходов государства, согласованных друг с другом, как по объему, так и по срокам поступления и использования .

class2 **АНАЛИЗ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ**

**ПОВЫШЕНИЯ ИХ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ** class2

## Анализ расходов федерального бюджета рф по приоритетным направлениям социально-экономического развития

Проводимая в 2000-2003 гг. бюджетная политика РФ была направлена на достижение стратегических целей, сформулированных в Посланиях и Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу - обеспечение устойчивого экономического роста, повышение конкурентоспособности национальной экономики, уровня жизни населения и эффективности выполнения государством своих функций. Основными ее результатами стали:

1) Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и бюджетной системы в целом.

2) Повышение устойчивости бюджетной системы к влиянию внешнеэкономической конъюнктуры,

3) Сокращение налоговой нагрузки на экономику и оптимизация

налоговой системы.

4) Существенный вклад в обеспечение макроэкономической стабильности.

5) Снижение долговой нагрузки на экономику.

6) Концентрация бюджетных ресурсов на приоритетных направлениях государственной политики и структурных реформ.

7) Упорядочивание межбюджетных отношений.

8) Укрепление и развитие бюджетных институтов.

Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и бюджетной системы в целом является основной предпосылкой для поддержания макроэкономической и финансовой стабильности, создания условий для экономического роста, увеличения количества рабочих мест и повышения доходов населения, роста инвестиционной активности, выполнения обязательств государства перед населением.

Оценивая основные характеристики бюджетной системы в 2004 г., следует отметить более высокий уровень доходов и более низкий уровень расходов по сравнению с 2003 г.(табл.2Л). При этом доходы федерального и консолидированного бюджетов по итогам 2004 г,достигли максимальных значений за последние шесть лет.

class3 **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ**

**ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ** class3

## Анализ приоритетных направлениям расходов федерального бюджета по субъектам бюджетного планирования

Распределение расходов на реализацию общенациональных целей между федеральными органами исполнительной власти представлено в таблице I Приложения 5.

Рассмотрим более подробно направление расходов федерального бюджета в 2005 году по субъектам бюджетного планирования.

Расходы Министерства здравоохранения и социального, развития Российской Федерации на 2005 год запланированы в размере 106,558 млрд. рублей. Министерство осуществляет свою деятельность преимущественно в рамках разделов 0900 «Здравоохранение и спорт» и 1000 «Социальная политика».

Структура расходов министерства и подведомственных ему служб и агентств представлена в таблице 3 Л.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 26 мая 2004 года особое внимание обращено на решение задачи «улучшения состояния здоровья российской нации». Главной целью модернизации российского здравоохранения было названо «повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения». Поэтому реализация данной цели является приоритетным направлением в деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации на долгосрочную и среднесрочную перспективу.

Здесь н далее: в качестве общей суммы ассигнований каждому министерству указываются суммарные ассигнования самому министерству и подведомственным ему федеральным агентствам и службам. Т.е.3 долю, которую те или иные расходы «составляют в расходах министерства», следует поршмать как долю в сумме расходов самого министерства и подведомственных ему служб и агентств.

Объем ассигнований на реализацию данной цели составляет 50,7 млрд. рублей или 47,6% от совокупного бюджета министерства. В рамках этой цели планируются следующие основные мероприятия:

На повышение объема государственных гарантий по соответствующим видам бесплатной медицинской помощи, а также условий и порядка ее оказания в 2005 году запланировано 18,3 млрд, рублей или 17,2% от бюджета министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.