Кара-оол Шолбан Валерьевич. Финансовый менеджмент расходов субфедерального бюджета : на примере Республики Тыва : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кара-оол Шолбан Валерьевич; [Место защиты: Ур. гос. эконом. ун-т].- Екатеринбург, 2011.- 226 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/2591

**Содержание к диссертации**

Введение

**Теоретико-методические положения финансового менеджмента расходов бюджета 11**

1 Экономическое содержание и функциональное назначение расходов бюджета 11

2 Теоретические основы внедрения финансового менеджмента в сферу бюджета 35

Элементов финансового менеджмента по этапам бюджетного процесса 50

**Тенденции функционирования и развития бюджета субъекта российской федерации (на примере Республики Тыва) 67**

1 Бюджет как источник социально-экономического развития региона 67

2 Анализ текущих и прогнозных объемов бюджетных расходов региона 77

3 Бюджетная политика субъекта РФ в условиях внедрения финансового менеджмента 102

**Направления совершенствования финансового менеджмента расходов субфедерального бюджета**

1 1 Мониторинг деятельности главных распорядителей бюджетных средств как составляющая финансового менеджмента 111

2 Совершенствование оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств 136

3 Методика оценки качества управления финансами муниципальных образований региона 155

Заключение 166

Библиографический список 171

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Бюджет является одним из важнейших государственных институтов. Денежные средства, мобилизуемые в бюджет, обеспечивают государственным органам власти реализацию их задач и функций. Бюджет существенно влияет на общественное воспроизводство и экономическую систему общества. При участии бюджета активизируются экономические и социальные преобразования, трансформируются народнохозяйственные пропорции, поддерживается экономическая и социальная стабильность, рационализируются региональная и отраслевая структуры национального производства.

Посредством бюджета как макроэкономического регулятора осуществляется перераспределение стоимости между секторами экономической системы и общественной деятельности, между субъектами Российской Федерации, между гражданами с целью удовлетворения потребностей общества. Бюджетное перераспределение должно происходить с учетом требований объективных экономических законов и актуальных рекомендаций, вырабатываемых современной финансовой наукой. Комплексность этих позиций целенаправленно воздействует на экономические пропорции, на рационализацию размещения бюджетных средств по отраслевому и территориальному масштабу, на выполнение социальных гарантий.

Рыночные изменения и кризисные условия, глубоко затрагивающие финансовую сферу, предопределяют значимость кардинального преобразования управления финансами и бюджетом, обусловливают необходимость исследования и дальнейшего применения их закономерностей в ходе адаптации к современным условиям хозяйствования. Восстановление и последующее динамичное развитие национальной экономики и социального сектора требуют осмысления накопленного объема знаний и практического опыта, выявления эволюционных процессов и внедрения базовых положений финансового менеджмента в сфере бюджета.

В настоящее время чрезвычайную важность приобрело расширение научного мировоззрения, построенного на базе ведущих рыночных категорий с их проникновением в теоретические и практические аспекты функционирования бюджета и его расходов, что подтверждает устремленность финансовой науки к приращению научных знаний и их совершенствованию. Актуальность изучения и практического применения основ финансового менеджмента обусловливается необходимостью формирования единой системы финансово-организационного воздействия на сбалансированное и рационализированное движение бюджетных ресурсов. Финансовый менеджмент содействует повышению эффективности бюджетных расходов и реализации принципа самодостаточности бюджета.

Актуальность научных исследований в сфере бюджета, финансового менеджмента, эффективности бюджетных расходов подтверждается ре-

зультативностью реализации среднесрочных программ бюджетных реформ, осуществляемых в Российской Федерации по развитию казначейского исполнения бюджета, бюджетному федерализму и межбюджетным отношениям, реструктуризации бюджетного сектора, преобразованию бюджетного процесса. Насущным требованием становится повышение эффективности бюджетных расходов. В комплексе это способствует построению в Российской Федерации современной системы управления общественными финансами.

Единству и упрочению экономического пространства Российской Федерации служат: экономическая определенность функционирования субъектов Российской Федерации, их ответственность и самостоятельность в принятии законодательных и бюджетных решений.

Бюджет субъекта Российской Федерации как форма формирования и расходования фонда денежных средств предназначен для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения данного публично-правового образования. Все более заметную роль, которую играют органы власти региона в развитии и управлении материальным производством и социальным сектором обусловливает рост значимости бюджета субъекта Федерации. Все более заметными становятся его воздействие на общественное производство и материальное благосостояние населения, а также координирующее влияние на социально-экономические процессы, формирующиеся в регионе.

Глубокое системное обобщение параметров социально-экономического положения Республики Тыва подтверждает стабильную позитивную динамику ряда экономических, финансовых и бюджетных показателей; четко проявляется необходимость определения оптимальных направлений развития региона с целью формирования стимулов и условий при реализации бюджетной поддержки инфраструктуры. Республика Тыва обладает огромным потенциалом роста: а) объединяющим уникальный природный комплекс с устойчивой востребованностью сырья на мировом, внутреннем и растущем азиатском рынках; б) обеспечивающим ускоренное обновление экономики Сибири энергетическими ресурсами; в) формирующим транзитный комплекс транспортных коммуникаций (наземных, водных, воздушных) в системе международных сообщений; г) учитывающим традиции и конкурентоспособную сырьевую базу для развития промышленного и агропромышленного производства, индустрии услуг, включая туризм.

Выбранный интенсивный путь развития Республики Тыва содействует решению проблем структурных ограничений экономического роста. Приоритеты ускоренного обновления региональной экономической системы в посткризисный и прогнозный периоды связаны с созданием условий, обеспечивающих диверсификацию экономики, расширение функционирования промышленного комплекса и внедрения инновационных производств. Достижение самодостаточности бюджета Республики расширя-

ет перспективы самостоятельного развития социальной сферы в рамках рационализации использования бюджетных ресурсов. Углубление значимости социальной составляющей экономической системы направляется на повышение уровня доступности и качества социальных услуг государства, осуществляемых за счет бюджета.

Активизация бюджетной поддержки экономической и социальной инфраструктуры содействует встраиваемости региона в национальное экономическое пространство России и формирование в Республике Тыва зоны опережающего социально-экономического развития национального масштаба.

Степень разработанности темы исследования. Основные теоретические и методологические положения экономической и финансовой базы функционирования бюджета содержатся в научных трудах отечественных и зарубежных ученых. Фундаментальные исследования финансов и бюджета представлены в зарубежных научных концепциях Д. Брюм-мерхоффа, В. А. Масгрейва, П. Б. Масгрейв, Дж. Стрика.

Значительный вклад в формирование отечественной теории финансов и бюджета с раскрытием экономико-социального содержания расходов внесли: М. П. Афанасьев, А. М. Бабич, С. В. Барулин, А. А. Беленчук, Е. В. Боровикова, Н. В. Бекетов, А. С. Васин, Э. А. Вознесенский, О. В. Врублевская, М. М. Вышегородцев, А. М. Годин, Д. В. Деменьтьев, Н. Г. Иванова, А. Ю. Казак, Г. А. Ковалева, Т. М. Ковалева, И. В. Криво-гов, А. Л. Кудрин, С. В. Лаптев, С. И. Лушин, И. Н. Мысляева, А. С. Нешитой, Э. В. Пешина, И. В. Подпорина, Г. Л. Рабинович, В. М. Родионова, М. В. Романовский, Б. М. Сабанти, В. К. Сенчагов, В. А. Слепов, М. И. Ткачук, А. В. Улюкаев, Ф. В. Филина, М. И. Яндиев и др.

Исследования концептуальных основ финансового менеджмента представлены в научных разработках Ю. М. Бахрамова, О. Б. Веретенни-ковой, С. В. Галицкой, В. В. Глухова, В. В. Ковалева, А. М. Ковалевой, Л. Н. Павловой, Г. Б. Поляка, Е. С. Стояновой и др.

Вопросы применения основ финансового менеджмента в общественном секторе экономики и повышения эффективности бюджетных расходов отражены в трудах А. М. Балтина, А. Э. Баринова, Н. А. Бегчина, А.В.Белова, А. В. Гуковой, А. Ю. Демидова, В. К. Докальской, Д. Ю. Завьялова, Н. В. Замятиной, С. В. Зенченко, Л. А. Зиганшиной, А. А. Климова, В. В. Колегова, М. Ю. Мостова, С. В. Мукина, О. Ю. Пшенко, В. А. Семенушкова, В. В. Тараканова и др.

Учеными-экономистами и специалистами-практиками внесен значительный вклад в разработку концептуальных основ и методических положений в области бюджета и финансового менеджмента. Наряду с принятыми концептуальными подходами к исследуемой проблеме можно указать на необходимость системных теоретико-методических разработок по внедрению базовых положений финансового менеджмента в сферу

бюджета с целью повышения эффективности бюджетных расходов. Это позволит сформировать адекватную современной экономической ситуации систему оценки качества финансового менеджмента, осуществляемого распорядителями бюджетных средств на различных уровнях.

Дискуссионность проблематики исследования и актуальность изучения вопросов финансового менеджмента расходов бюджета обусловили выбор темы диссертационной работы, формулировку цели и ведущих задач.

Цель диссертационного исследования - разработка теоретико-методических положений и практических рекомендаций по совершенствованию положений финансового менеджмента расходов на субфедеральном уровне с целью повышения эффективности использования бюджетных средств.

Реализация цели исследования обусловила постановку и решение следующих задач диссертационной работы:

-проанализировать и раскрыть теоретико-методические представления отечественных и зарубежных ученых-экономистов по сущности бюджета как экономической категории;

-рассмотреть и изложить социально-экономическую природу и внутреннее содержание расходов бюджета в научно-методическом значении по структурному и динамическому масштабу;

- систематизировать составляющие финансового менеджмента расходов субфедерального бюджета в системе бюджетного процесса с целью повышения качества стратегических и тактических финансовых управленческих решений;

-определить тенденции функционирования и развития бюджета субъекта Российской Федерации и выявить предпосылки внедрения составляющих финансового менеджмента расходов;

-сформулировать и обосновать системные направления повышения эффективности бюджетных расходов, включающих в себя совокупность взаимосвязанных финансово-организационных решений по оптимизации использования денежных средств бюджета;

-предложить направления совершенствования формализованных методических рекомендаций по оценке качества финансового менеджмента распорядителей бюджетных средств на субфедеральном уровне.

Объект диссертационного исследования - субфедеральный бюджет, функционирующий в условиях полномасштабного реформационного процесса, включающего внедрение финансового менеджмента и повышение эффективности бюджетных расходов.

Предмет диссертационного исследования - совокупность социально-экономических отношений, формирующихся между государством, экономическими субъектами и гражданами в ходе аккумулирования и использования бюджетных средств посредством адаптации базовых положений финансового менеджмента в государственный сектор.

Соответствие темы диссертации требованиям Паспорта специальностей ВАК. Область исследования соответствует Паспорту специальностей ВАК (экономические науки) - 08.00.10 Финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.1. Развитие структурных элементов общегосударственных, территориальных и местных финансов; п. 2.8. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования являются фундаментальные положения теории финансов, основополагающие концепции бюджета, представленные в научных разработках отечественных и зарубежных ученых-экономистов, отраженные в монографиях и статьях в специальных периодических изданиях. В исследовании применены диалектический метод, методы логического, системного и экономического анализа, графоаналитические и функциональные методы, метод экспертных оценок.

Информационная база диссертационного исследования. В ходе анализа проблем по теме исследования использованы: информационные ресурсы, нормативные правовые акты Российской Федерации и Республики Тыва; аналитические публикации научно-практических конференций; официальные статистические данные Министерства финансов Российской Федерации и Федеральной службы государственной статистики; фактологические данные и экспертные сведения периодических изданий по Сибирскому федеральному округу и Республике Тыва. Эмпирическая основа исследования сформирована при использовании нормативной и финансовой документации Правительства Республики Тыва, Министерства финансов и Министерства экономики Республики Тыва.

Научная новизна исследования состоит в разработке комплекса научно-методических и практических рекомендаций по внедрению основ финансового менеджмента в государственный сектор с целью повышения эффективности расходов субфедерального бюджета. К значимым результатам, характеризующим научную новизну диссертационной работы, относятся следующие:

-научно обосновано теоретическое представление финансового менеджмента расходов субфедерального бюджета как программно-управленческого комплекса по разработке и реализации эффективных решений в ходе формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов с целью достижения общественно значимых результатов развития региона;

-предложена система составляющих финансового менеджмента субфедерального бюджета (включающая цели, задачи и условия внедрения финансового менеджмента в сферу бюджета), учитывающая взаимосвязь многозначных элементов при функционировании органов власти и распорядителей бюджетных средств субфедерального бюджета;

- разработан и апробирован комплекс-рейтинг проблемных зон ак  
тивизации действий экономических субъектов региона по приоритетно  
сти, предусматривающий участие субфедерального бюджета в формиро  
вании зон опережающего развития по программно-целевому принципу;

-усовершенствована методика оценки качества финансового менеджмента распорядителей средств субфедерального бюджета, устанавливающая степень соответствия их действий определенности бюджетного процесса посредством использования критериальных групповых параметров и целевых ориентиров;

- предложены методические рекомендации, содержащие новацион-  
ные компоненты, направленные на повышение качества управления фи  
нансами и эффективности расходов бюджета с экстраполяцией на все  
уровни потребителей бюджетных средств (республиканский и муници  
пальный).

Теоретическая значимость исследования состоит в определенном авторском вкладе в логику и последовательность развития финансовой науки. Диссертационное исследование содержит решение важной народнохозяйственной задачи совершенствования функционирования субфедерального бюджета субъекта Российской Федерации. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в научных и прикладных разработках в области финансового менеджмента в сфере бюджета.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности применения разработанных рекомендаций в практике исполнения субфедеральных бюджетов при оценке качества финансового менеджмента, осуществляемого распорядителями бюджетных средств. Сделанные выводы и рекомендации могут быть использованы: в законо-дательно-нормотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; в организационно-управленческой и экономико-финансовой деятельности исполнительных органов субъектного уровня в сфере экономики и финансов; в учебном процессе в вузах при подготовке специалистов экономического профиля.

Апробация и внедрение результатов исследования. Полученные результаты представлены и одобрены на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях (Москва, Красноярск, Кызыл, 2005-2010 гг.). Основные положения диссертации получили практическое применение в бюджетном процессе в Республике Тыва. Востребованность результатов диссертационного исследования подтверждена их внедрением в деятельность Правительства Республики Тыва, Министерства экономики Республики Тыва, Министерства финансов Республики Тыва.

Публикации. Основные положения диссертационного исследования отражены в 8 научных работах с авторским вкладом в объеме 3,7 п.л.

Три научные работы опубликованы в журналах, рекомендуемых экспертным советом ВАК РФ.

## Теоретические основы внедрения финансового менеджмента в сферу бюджета

Социальный параметр закладывается в бюджет домохозяйства. Последний аналогично бюджету семьи или индивидуума представляется как баланс фактических доходов и расходов домашнего хозяйства (семьи) за определенный период времени в краткосрочной позиции. Дополнением к обеспечивающей части выступают накопления членов?семьи. Размер представляемого бюджета для экономических целей определяют на основе выборочных исследований.

Потребительский бюджет в минимальном масштабе устанавливает стоимость набора продуктов питания, предметов одежды, обуви и других материальных благ и услуг, соответствующий прожиточному минимуму. Расчет потребительского бюджета осуществляется по категориям населения и потребителей с учетом потребительской корзины. Рациональный бюджет выступает как общественно необходимый норматив потребления различных материальных ценностей и благ. Отмеченные бюджетные показатели служат базой для разработки прогнозов уровня социально-экономического развития страны, региона.

Методы формирования заложены в брутто-бюджет, в который включаются полные расходы экономического субъекта и его совокупные расходы с учетом всех транзитных направлений деятельности. При формировании бюджета-нетто в доходно-расходной части отражаются только сальдированные результаты (в том числе и финансовые) функционирования экономического субъекта. Бюджет на нулевой основе составляется по новому стандарту, без учета произведенных расходов, приоритетности статей и их пропорций. Вероятно образование бюджета с нулевой базой при обосновании всех расходов с представлением причин превышения бюджетных показателей.

В современной экономической ситуации вполне правомерно отметить распространение и повсеместное применение бюджетных подходов в деятельности субъектов материального производства и сферы услуг (предприятий, организа ций). В состав совокупного бюджета предприятия входят различные подвиды бюджетов. Бюджеты движения денежных средств, доходов и расходов проектируют поступления и выбытие денежных средств экономического субъекта. Бюджет долгосрочных расходов предназначается на покрытие инвестиционных потребностей, внедрения инноваций, осуществления капиталовложений. Выделим бюджет маркетинга, рассматривая его в качестве планового документа, содержащего показатели расходов на маркетинговые мероприятия на установленный период. В большинстве вариантов бюджет маркетинга может сопоставляться с бюджетом продаж. Бюджет рекламной компании также является плановым документом по затратам на рекламную деятельность либо во временном периоде, либо на определенную компанию. При составлении данного бюджета учитывается характеристика товара (услуги), сегмента рынка, рекламные средства и объем денежных средств предприятия.

По стандарту использования выделяется бюджет текущих расходов, покрывающий операционные затраты экономического субъекта. Бюджет развития сопоставим с бюджетом долгосрочных расходов. Дополнительно бюджет развития учитывает особенности планирования расходов в зависимости от целевого направления денежных средств. Циклически сбалансированный бюджет обозначает равное соотношение расходов на товары и услуги объему денежных поступлений в пределах экономического цикла. Недостаток средств в период экономического спада компенсируется дополнительными доходами на стадии экономического роста.

Специфичность видов бюджета обусловливается целевым направлением денежных средств: на решение чрезвычайных вопросов в деятельности субъекта экономики. Бюджет полной занятости показывает соотношение доходов и расходов государственного бюджета при условии обеспечения полной занятости экономически активного и трудоспособного населения.

Краткая аннотация видовой характеристики бюджета подтверждает широкую распространенность экономической категории бюджет. В ходе диссертационного исследования автор предполагает более подробное представление бюджета в его сложноподчиненной экономической взаимосвязи с государством. Покажем тесную взаимосвязь между государством и бюджетом. Посредством бюджета государство сосредотачивает денежные средства на приоритетных направлениях экономического и социального развития общества.

Важно представление бюджета как системы экономических отношений, на основе которой осуществляется-планирование доходов и расходов государства [184, с. 45]. Рассматриваемое определение четко выделяет экономическое содержание бюджета по доходной, и расходной базе, однако ограничивает функционирование данной категории .только Процессом планирования.

Романовский М.В., Врублевская О.В. определяют бюджет как систему императивных денежных отношений, в процессе которых образуется бюджетный фонд, являющийся централизованным денежным фондом, предназначенным для финансирования широкого круга общественных потребностей (отраслей хозяйства, социаль- , ных нужд, управления, обороны) [86; с. 32]. В исследуемом научном мнении императивность представляется в качестве сопричастности и взаимосвязи с государством. Выделяется формирование и использование бюджета без раскрытия каналов создания доходной базы, но с характеристикой расходных направлений.

Группа ученых-экономистов под руководством Грязновой А.Г. дают триединую формулировку бюджета. В первую очередь, по экономической сущности - как денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан. Затем бюджет определяется по материально-вещественному воплощению в виде фонда денежных средств, формируемого для финансового обеспечения мероприятий, связанных с выполнением задач и функций, возложенных обществом на государство и местное самоуправление. По плановой форме бюджет представляется в виде финансового документа, составляемого как баланс доходов и расходов [204, с. 112—113]. Значимо включение перераспределительной и денежной характеристики бюджета, вместе с тем, при разграничении бюджета не рассматривается региональный уровень бюджета. Согласимся с мнением о фондовой форме бюджета в совокупности с процес сом формирования и использования. Документарная форма бюджета также выделяется, однако не упоминается о необходимости утверждения названного документа. В целом, эта комплексная формулировка отражает все основные теоретические позиции на сущность бюджета.

По экономической сущности Родионова В.М. определяет бюджет как денежные отношения, возникающие у государствах юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода и национального богатства в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного-на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий и государственного управления и прочих функций государства [209, с. 252]. Рассмотренное научное мнение содержит упоминание о денежной форме бюджета, об участниках экономических отношений, посредством которых образуется и используется-бюджет, об объектах перераспределения и его целевой определенности.

## Анализ текущих и прогнозных объемов бюджетных расходов региона

Налоговые и неналоговые .доходы консолидированного бюджета, денежные средства, полученные в рамках межбюджетных отношений, и полная совокупность доходов демонстрируют прирост в 9 раз по абсолютному значению. Вместе с тем, изучение структуры доходов- республики показывает существенное снижение удельного веса собственных доходов в совокупной доходной базе с 21% в 1998 г. до 13% в 2001 г. Доля налоговых и неналоговых доходов региона восстановилась только к 2005 г. Соответственно, основные потребности республики покрывались за счет поступлений по межбюджетным отношениям.

Расходы консолидированного бюджета Республики Тыва в исследуемый период показывают меньший прирост - в 8 раз. Следовательно, органами государственной власти республики в перспективе ставилась задача рационализации расходования бюджетных средств. Соотношение доходов и расходов бюджета, формирующих бюджетный дефицит (профицит) было показательным. Зачастую в этот период консолидированный бюджет исполнялся с дефицитом. К примеру, в 2002-2004 гг. со среднегодовым значением более 240 млн руб. Преодолеть такую ситуацию удалось к 2005 г., в котором исполнение консолидированного бюджета с профицитом почти в 119 млн руб. Именно этот год становится переломным в социально-экономическом развитии Республики Тыва и ее бюджете.

В ходе диссертационного исследования автором формируется комплекс-рейтинг динамики социально-экономического развития и бюджетного сектора субъекта Российской Федерации (Республика Тыва) по индексу приоритетности, предусматривающему участие субфедерального бюджета в формировании зон опережающего развития по программно-целевому принципу. Так, всесторонний анализ социально-экономической ситуации, внедрение основ финансового менеджмента и применение SWOT- /анализа содействовали формированию сводного рейтинга приоритетных направлений активизации деятельности органов власти, бизнеса и населения Республики Тыва. За основу был взят национальный уровень или общероссийское значение в экономике. По 100 балльной шкале сформирована оценка проблемных сфер (прил. 5).

Уровень,развития социальной сферы (89 баллов) предопределяет приоритетное преобразование в этой области за счет применения актуальных методов оказания социальных услуг населению республики с учетом национальных перспектив. Доходы населения (80 баллов) имеют поступательную тенденцию к повышению. Особенно за счет высокого уровня занятости в. бюджетной сфере. Вместе с тем, обуславливается чрезвычайная- необходимость создания новых рабочих мест в структурах малого и среднего бизнеса. Обеспеченность жильем- (58 баллов) предопределяет принятие неотложных мер ПО новому жилищному строительству и модернизации эксплуатирующегося жилья.

Проблема низкой бюджетной обеспеченности населения региона (50 баллов) решаема за счет интенсификации развития доходообразующих предприятий и отраслей экономики, расширения собственной доходной базы бюджета. Низкая обеспеченность республики товарами собственного производства (15 баллов) способствует оттоку денежной массы из региона в связи с большим объемом завозимой товарной массы. Развитие предприятий, обеспечивающих внутрирегиональные потребности, активно участвующих в удовлетворении межрегионального спроса, увеличивает наполняемость консолидированного бюджета.

Чрезвычайно значима в комплекс-рейтинге проблема ограниченности самостоятельности консолидированного бюджета республики (30 баллов). Это предопределяет сокращение мобильности расходов- бюджета, включая реализацию инвестиционных проектов.

Комплекс-рейтинг отраслей реального сектора экономики республики также низок (20 баллов). Особенно низка балльная оценка по предприятиям промышленности (9 баллов). Этот уровень обусловливается низкой производительностью труда на одного занятого, недостаточной фондоотдачей и другими причинами, сдерживающими рост и развитие промышленного производства на территории республики.

Развитие сельского хозяйства (70 баллов) выше по сравнению с производственным сектором, однако, только наполовину реализован потенциал региона в агропромышленном комплексе как традиционном виде экономической деятельности для дан ного субъекта. Сфера услуг (37 баллов) ограничена низким уровнем потребительского спроса. В перспективе стимулирование потребления услуг обуславливается повышением доходов населения, созданием новых рабочих мест, расширением предпринимательской деятельности в индустрии сервиса, включая въездной туризм.

Рейтингом определен чрезвычайно низкий уровень развития транспортной инфраструктуры (10 баллов). Действительно, именно-сжатая транспортная инфраструктура является одной из первопричин недостаточных темпов социально-экономического развития республики, хотя потенциал для восстановления и роста значителен. В исследуемый период развитие транспортной инфраструктуры становится приоритетной задачей органов власти и бизнеса Республики Тыва. Аналогичен по формату рейтинг освоения минерально-сырьевой базы (10 баллов), что также находится в зависимости от транспортной инфраструктуры. Реальная добыча полезных ископаемых ограниченна, хотя весьма многообразны виды и возможности разработки минерально-сырьевой базы республики. Расширенному освоению минерально-сырьевых ресурсов и поступательному движению региона к более высоким параметрам социально-экономического-положения противодействует существенное ограничение энергообеспеченности (27 баллов), что требует безотлагательных действий по интенсивному развитию энергетического комплекса. Недостаточная территориальная освоенность (50 баллов) взаимосвязана со всеми вышеуказанными проблемными зонами Республики Тыва. Повышение освоенности должно ориентироваться на восстановление ранее действовавших и формирование новых активных зон в кожуунах Республики Тыва. Предусматривается на республиканском уровне формирование зон опережающего развития с поддержкой по программно-целевому принципу.

## Бюджетная политика субъекта РФ в условиях внедрения финансового менеджмента

Повышение эффективности расходов бюджета субъекта Российской Федерации и качества управления бюджетными средствами осуществляется согласно программным направлениям по реформированию общественных (региональных) финансов. В-«сопоставимости с федеральным уровнем органам власти субъектов Российской Федерации следует активно разрабатывать и осуществлять мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов.

В перечень основных мероприятий по расходным направлениям включается: подготовка стратегического консервативного прогноза по мезоэкономике и бюджету на долгосрочный период с его дальнейшим использованием в ходе бюджетного планирования; последовательное возрастание пропорции утверждаемых расходов бюджета по годам планового периода (до 5% расходов в первом году; до 10% во втором году планового периода); допустимость корректировки стоимостных параметров действующих расходных обязательств с учетом общих экономических условий (динамика валютных курсов, уровень инфляции, тарифная политика); учет специфики видов расходных обязательств (публично-нормативных, гражданско-правовых); жесткая межреестровая взаимоувязка расходных обязательств и государственных контрактов; согласование порядка индексации публично-нормативных расходных обязательств (прогнозируемый и фактический уровень инфляции); отслеживание инвестиционных расходов по планируемым и достигаемым результатам; индикативное ограничение расходов по направлениям государственной политики в ходе функционирования государственных структур; четкая формализация порядка увеличения действующих или введения новых расходных обязательств [10]. Повсеместное внедрение обозначенных мероприятий позволяет определять приоритетность, устанавливать цели и оценивать результаты использования бюджетных средств [9]. Установка целевых ориентиров, разработка индикативных показателей и внедрение ведущих положений содействует расширению применения финансового менеджмента в государственном секторе, в частности на субфедеральном уровне.

Ведущим направлением преобразований является мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств. Мониторинг представляется в виде системы наблюдений за изменениями состояния такого важного социально-экономического объекта как бюджет. Процедура наблюдений рационально дополняется оценкой и построением прогнозов трансформаций бюджета. Качество представляется как существенный признак степени- соответствия действий главного распорядителя бюджетных средств определенности параметров бюджета.

В ходе диссертационного исследования и научно-практических наработок представляется порядок проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств республиканского бюджета Республики Тыва. Регламентируемым порядком устанавливается механизм проведения в текущем финансовом году мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС). Механистический подход объединяет совокупность действий и процессов, из которых складывается собственно процедура мониторинга.

Мониторинг качества финансового менеджмента - это анализ и оценка совокупности процессов, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств, охватывающих все этапы бюджетного процесса. Бюджетный процесс - регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности [2]. В соответствии с законодательными требованиями, бюджетный процесс на уровне рассматриваемого субъекта Российской Федерации охватывает составление проекта бюджета Республики Тыва, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит.

Мониторинг качества финансового менеджмента рационально осуществлять по регламентируемым направлениям:.!) годовой мониторинг по исполнению бюд-жета субъекта Российской Федерации; 2) при составлении проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. Следовательно, первое направление допустимо определить как исполнительный мониторинг, второе - проектный мониторинг.

Реализация мониторинговых мероприятий осуществляется непосредственно Министерством финансов субъекта Российской Федерации. Наблюдательную и координирующую роль должна выполнять межведомственная комиссия правительства субъекта Российской Федерации по внедрению БОР, при условии ее формирования и активного функционирования. Свои функции Министерство финансов субъекта Российской Федерации выполняет в прямом взаимодействии с главными распорядителями бюджетных средств. В их число включаются: орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, наиболее значимые учреждения науки, образования, культуры, здравоохранения, указанные в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств [2]. Конкретизированный состав главных распорядителей бюджетных средств складывается по каждому региону страны. .

Главными распорядителями бюджетных средств предоставляется в Министерство финансов субъекта Российской Федерации совокупная информация в целях проведения мониторинга качества финансового менеджмента (рис. 7).

Выборочные сведения об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации объединяют информацию по ГРБС в разрезе бюджетных учреждений: основные средства, амортизация основных средств, нематериальные активы, материальные запасы, вложения в финансовые активы (включая капитальные вложения), нефинансовые активы в пути, денежные средства учреждения, финансовые вложения, расчеты по доходам и принятым обязательствам, расчеты по платежам в бюджет. Дополнительно в объединенный формат информации включается приобретение работ и услуг по содержанию имущества.

## Совершенствование оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств

Отношение прироста недоимки по налоговым платежам к налоговым доходам (КЕ 8) рассчитывается в виде соотношения между приростом недоимки по местным налогам за отчетный финансовый год и объемом налоговых доходов, поступивших в соответствующий бюджет.

Просроченная кредиторская задолженность бюджета муниципального образования (КЕ 9) определяется в ходе проведения инвентаризации кредиторской задолженности, включая бюджетные учреждения и муниципальные унитарные предприятия. При этом обязательно анализируются причины ее возникновения за отчетный » (или три) финансовый год. Проводится ряд утвердительных мероприятий: запрет на принятие этими субъектами обязательств, не покрываемых источниками финансирования; план мер по реструктуризации, переоформлению и представлению оперативной отчетности о состоянии просроченной кредиторской задолженности с размещением информации в СМИ и Интернете. На уровне 0 должна быть просроченная задолженность по долговым обязательствам муниципального образования на конец отчетного года (КЕ 10).

В достаточно строгих параметрах при оценке качества управления финансами устанавливается соблюдение уровня платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги за отчетный финансовый год (КЕ 11).

В фактическом режиме отслеживается внедрение среднесрочного финансового планирования в муниципальном образовании, (КЕ 12). Проверяется утверждение методики формирования бюджета на очередной финансовый год и плановый период, проведение корректировки утвержденных показателей в предыдущем финансовом году, размещение среднесрочного финансового плана в СМИ и Интернете.

Организация оперативного учета задолженности перед бюджетом муниципаль-ного образования по рассроченным и отсроченным платежам (КЕ 13) проверяется- по нескольким направлениям. Во-первых, проводится оценка потерь бюджета от недополученных доходов с учетом инфляционного воздействия по дебиторской задолженно-сти по рассроченным и отсроченным платежам за последние три года. Во-вторых, проверяется порядок предоставления рассрочек и отсрочек по платежам в бюджет. В-третьих, устанавливается; - утвержден ли порядок проведения мониторинга дебиторской задолженности по рассроченным и отсроченным платежам. Их- совокупный объем не должен превышать 5% расходов бюджета. Все эти данные публикуются:.

Аналогичен порядок организации учета объектов, находящихся в собственности муниципального образования (КЕ 14). Во-первых, проводится инвентаризация собственности муниципального образования, включая организации, где есть доли уставного капитала в?муниципальной собственности, за триютчетных года. Во-вторых, выясняется - утверждено ли положение о раскрытии информации о собственности муниципального образования, включая отдельные объекты. В-третьих, утвержден ли порядок оценки рыночной стоимости этих объектов. Оценка должна проводиться независимыми оценочными компаниями. Все материалы о стоимости в целом и по отдельным объектам включаются в бюджетную документацию: Также осуществляется размещение информации о стоимостных параметрах муниципальной собственности.

По субъекту Российской Федерации оценку качества управления финансами муниципальных образований целесообразно осуществлять дважды в год (за полугодие, за год) с размещением результатов на официальных сайтах правительства субъекта Российской Федерации и министерства финансов.

Результатом проведения оценки качества управления финансами становится рейтинг муниципальных образований на соответствующую отчетную дату. При этом вполне рационально определение среднего по субъекту Российской Федерации уровня качества управления финансами муниципальных образований. Тем самым вырабатывается стимул для органов местного самоуправления, не достигших среднего субъектного уровня, всесторонне совершенствовать свою деятельность. Для муниципальных образований, имеющих средний субъектный уровень или превышающие его, возникает стимул сохранения достигнутых параметров.

Проведем расчет показателей оценки качества управления финансами и платежеспособности муниципальных образований Республики Тыва, применительно-к функционирующим муниципальным районам (кожуунам) и городским округам" (г. Ак-Довурак, г. Кызыл). Расчет, основанный на предусмотренной данной методикой исходной информации, производитсяна 1 июня-2010 г. (табл. 17).

Проведем анализ расчетных показателей. Так, по соблюдению ограничения дефицита бюджета муниципального образования, устанавливаемого Бюджетным кодексом Российской Федерации (КЕ 1) большинству из кожуунов Республики Тыва выставлена оценка 1, за исключением Чеди-Хольского кожууна - дефицит бюджета превышает установленное 10% критическое значение - 31,39%; г. Ак-Довурак - превышение 14,04%.

По показателю соблюдения ограничения предельного объема муниципального долга (КЕ 2) и расходов на его обслуживание (КЕ 3) каждому муниципальному образованию Республики Тыва выставлена оценка 1 - муниципальный долг отсутствует. Аналогична позиция по оценочному показателю просроченная задолженность по долговым обязательствам муниципального образования на конец отчетного года (КЕ 10). Исполнение бюджета по доходам (КЕ 4) распределилось неравномерно по муниципальным образованиям. Всем кожуунам, исполнившим бюджет со значением в 100% между плановыми и фактическими показателями по доходам, выставлена оценка 1. Барун-Хемчикскому кожууну выставлена оценка - 0,824, так как выполнение оценочного показателя находится в пределах от 95% до 100% (по факту — 99%). По Овюрскому кожууну выставлена оценка — 0, так как фактическое выполнение оценочного показателя ниже критического значения — 93%. По остальным кожуунам и городским округам (г. Ак-Довурак, г. Кызыл) выставлена оценка - 0, так как фактическое выполнение оценочного показателя выше критического значения — от 101% до 132%. Здесь необходимо отметить, что предлагаемая методика требует совершенствования, необходимо установить критический уровень не в пределах 100%, а выше него.