Баландин Игорь Эдуардович. Организационно-экономические аспекты формирования системы бюджетирования как инструмента совершенствования управления государственными финансами : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Москва, 2007 161 с. РГБ ОД, 61:07-8/2915

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ: ТЕХНОЛОГИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ 11

1.1 .Теория формирования новой концепции управления государственными финансами 12

1.2.Концептуальные подходы к бюджетированию как инструменту управления финансированием бюджетной сети 36

1.3.Методологические подходы к характеристике системы

бюджетирования: определение круга задач, функций и возможностей 54

ГЛАВА 2. ИССЛЕДОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ И ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 68

2.1 . Организационно-экономический механизм управления государственными финансами Российской Федерации 69

2.2.Характеристика внедряемых механизмов программно-целевого бюджетирования ориентированного на результаты 80

ГЛАВА РАЗРАБОТКА ИНСТРУМЕНТОВ И МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЕМ БЮДЖЕТНОЙ СЕТИ 3. 95

3.1. Анализ состояния и тенденций развития бюджетирования как инструмента управления финансированием бюджетной сети 97

3.2.Формирование среды постановки бюджетирования ориентированного на результаты 110

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 125

БИБЛИОГРАФИЯ 137

ПРИЛОЖЕНИЯ 148

**Введение к работе**

Планирование в дореформенный период всегда было сильно развито в России, ему уделялось большое внимание: разрабатывались методики, нормировались затраты, контролировалось выполнение плана. Однако, с распадом СССР, прежнее планирование оказалось никому не нужно. Методики были позабыты, плановики переквалифицировались в бухгалтеров и финансистов.

Более 15 лет построения рыночной экономики показало ошибочность утверждения, что при рынке план не нужен (1). Наоборот, чем больше рынка, тем большую роль приобретает планирование. В последнее время наряду с термином планирование часто употребляются термины «бюджетирование» и «бюджетное управление», которые в первую очередь подразумевают технологии эффективного финансово-хозяйственного планирования и управления на предприятии. Цель этих технологий - увеличение стоимости предприятия и получения информации о том, насколько близко возможности организации совпадают с ее стратегическими целями. Внедрение бюджетного управления на предприятии связано с определенными методологическими трудностями, заключающимися в организации верной последовательности действий от определения финансовой и бюджетной структуры предприятия до автоматизации бюджетного процесса.

Возможности управленческого планирования, предоставляемые бюджетированием, привлекают сегодня не только финансовых менеджеров предприятий, но и государственных финансистов. На высшем государственном уровне была озвучена идея внедрения и адаптации методик комплексного управленческого планирования (бюджетирования) в сфере государственных финансов. В 2004 г. был дан старт этому процессу.

В связи с этим, особую актуальность приобретает анализ взаимосвязей и взаимозависимостей возникающих между структурными элементами системы государственных финансов в условиях ее адаптации к новым методикам управленческого планирования. Это объясняется тем, что важной задачей

российского государства является построение в стране эффективной системы регулирования финансовых отношений.

Поэтому **научный аспект проблемы**исследуемой в настоящей работе заключается в изучении механизма функционирования государственных финансов в условиях его трансформации. Иными словами, мы должны найти ответ на вопрос: какой внутренний механизм регулирует финансовую систему нашего общества? На сколько он эффективен? Способствует ли он достижению целей социально-экономического развития страны?

Но, изучение системы государственных финансов Российской Федерации, ее структуры и роли в. регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны важно не только в научном, но и в **практическом отношении;**с точки зрения как настоящего, так и будущего; в связи с выбором стратегии и тактики преобразований проводимых в России.

Что представляет собой такая система? Кто является ее главными действующими лицами? Сколько типов и уровней действующих лиц включает в себя рассматриваемая система финансов? Какова сила их взаимодействия и кем оно формируется? Соответствует ли формируемая система государственных финансов требованиям ускоренного экономического развития, которые актуализируются в ежегодных Бюджетных посланиях Федеральному Собранию Президента Российской Федерации В.В. Путина на протяжении последних 6 лет? Ответы на эти вопросы, с позиции главного требования, формулируемого президентом России как обеспечение динамичного социального и экономического развития России, затруднительны и в принципе невозможны без рассмотрения также и подходов к оценке эффективности управления бюджетной системой.

**Актуальность научного и практического аспекта**разрабатываемой проблемы обусловлена необходимостью разработки адекватных методологических подходов к развитию инструментария управления государственными финансами.

Бюджетирование относится к традиционным инструментам управления

развитием предприятия. В течение многих лет бюджетирование

рассматривалось как финансовая управленческая технология именно предприятия, переживая своеобразную трансформацию взглядов: от инструмента оценки предстоящих доходов и затрат, до инструмента анализа будущего в условиях динамично изменяющейся внешней среды. Сегодня подобный взгляд на бюджетирование меняется.

Успешное применение этого инструмента управления финансами в практике различных по масштабам предприятий разных отраслей, позволившее им повысить точность своих прогнозов относительно будущих операций и связанных с ними потребностей в ресурсах, привлекло обоснованное внимание и у специалистов в области управления государственными финансами. С 2004-2005 гг. в ряде федеральных органов начата «экспериментальная апробация механизмов программно-целевого бюджетирования, ориентированного на достижение конкретных результатов» .

В связи с этим, функция современной российской финансовой науки заключается в консолидации теоретических и практических основ использования системы бюджетирования в целях совершенствования управления государственными финансами в современных условиях. В исследовании отдельных сторон обозначенной проблемы можно выделить следующие аспекты, которые привлекают внимание ученых.

*Теоретико-методологические основы современных концепций государственных финансов во взаимосвязи с проблемами бюджетной реформы России.*Большой вклад в рассмотрение проблем содержания, сущности и значения финансовой и бюджетной политики Российской Федерации; вопросов совершенствования бюджетного процесса, финансирования бюджетных расходов по их экономической и функциональной классификациям обеспечили труды: Александрова И.М., Архипова А.И., Барулина СВ., Белоглазовой Г.Н., Врублевской О.В., Година A.M., Горегляд В.П., Грицюк Т.В., Грязновой А.Г., Ермасовой Н.Б., Занадворова B.C., Ишиной И.В., Кесельбренер Л.Я., Ковалевой Т.М.,

\* Бюджетное послание Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2006 году». Президент России. -24 мая 2005 года. -

Колосницина М.Г., Литовченко В.П., Мамсурова Т.Д., Нешитого А.С., Перламутрова В.Л., Пикулькина А.В., Погосова И.А., Подпориной И.В., Поляка Г.Б., Романовского М.В., Сенчагова В.К., Сычева Н.Г., Улюкаева А.В., Христенко В.Б. и др.

Учеными описана логика функционирования государственных финансов. Анализируются проблемы, связанные с основными направлениями институционального реформирования России - реформой межбюджетных отношений, административной реформой, а также реформой системы бюджетных учреждений.

*Распространению подхода к бюджетированию как управленческой технологии базирующейся на знаниях по составлению бюджетов разного типа, по объединению бюджетов в систему, по отслеживанию фактических данных и прогнозированию финансово-экономической ситуации применительно к предприятиям*способствовали исследования: Адамова Н.А., Бобылевой А.З., Виткалова А.П., Волковой О.Н., Гамаюнова В.В., Горбунова А.Р., Дугельного А.П., Карпова А.Е., Комарова В.Ф., Масленченкова Ю.С., Миллера Д.П., Немировского И.Б., Роговой Е.М., Старожукловой И.А., Тронина Ю.Н., Тулова А.А., Хруцкого В.Е., Щиборщ К.В. и др.

*Внесению ясности в актуальные проблемы российской практики постановки бюджетирования*способствовали работы зарубежных авторов: Антос Дж., Бримсон Джеймс, Мигел Д.Г., Рэчлин Р., Секрет М, Шим Дж. и

др.

Следует принимать во внимание и критическую оценку практики бюджетирования представленную в исследованиях Фрейзер Р. И., Хоуп Дж. и др. Анализируя итоги долгого существования бюджетирования в практике финансового менеджмента крупных компаний мира, ученые излагают альтернативную концепцию управления, которая преодолевает многие ограничения традиционного бюджетирования.

С сожалением следует признать тот факт, что сегодня, на уровне

российских предприятий бюджетирование применяется для того, чтобы

контролировать отдельные показатели, или для того, чтобы устанавливать

уровни затрат в отдельных структурных подразделениях. Это указывает на отсутствие у руководства своевременной полной и точной информации не только о будущем, но и о настоящем финансовом состоянии предприятия или организации. Подобное развитие событий происходит потому, что бюджетирование носит сугубо фрагментарный характер, что не позволяет эффективно управлять финансами. На уровне государственного управления сегодня совершаются первые шаги по внедрению бюджетирования

С учетом сказанного выше, **объектом исследования**в настоящей работе являются взаимосвязи и взаимозависимости возникающие между формирующимися структурными элементами системы государственных финансов, при внедрении бюджетирования как инструмента планируемого развития, и оказывающие воздействие на систему управления финансами государства.

**Предмет исследования**включает в себя характеристики методологических основ организации и управления финансами государства во взаимосвязи с провозглашенной Президентом Российской Федерации политикой совершенствования управлением государственными финансами.

В связи с этим **целью**настоящего исследования является развитие теоретико-методологических основ постановки бюджетирования в организациях и учреждениях бюджетной сети.

Для достижения поставленной цели в диссертационном исследовании решаются следующие задачи:

1) исследуются теоретические аспекты управления государственными  
финансами;

1. исследуются концептуальные подходы к бюджетированию как инструменту управления финансированием бюджетной сети;
2. анализируется современное состояние и тенденции развития управления государственными финансами Российской Федерации

4) производится формулирование концепции совершенствования  
управления государственными финансами

5) разрабатывается эффективная методика постановки бюджетирования организаций и учреждений бюджетной сети.

**Рабочая гипотеза настоящего исследования**базируется на предположении, что эффективный механизм бюджетного планирования, исполнения бюджетов, учета и контроля является инструментом достижения важнейших социальных и экономических целей. Для этого необходимо овладеть современными методами управления государственными финансами.

**Методология исследования**основывается на качественном и количественном анализе, предполагающем выявление структуры системы государственных финансов Российской Федерации и ее реакции на реализуемую исполнительными органами государственной власти политику управления государственными финансами. Рассматриваемый временной интервал охватывает различные периоды времени с 2000 года по 2006 год в зависимости от конкретных аспектов исследования. Работа выполнена на основе статистического и фактологического материала российской экономики с учетом материалов мировой финансовой статистики (отчеты и обзоры международных организаций: ОЭСР, ООН, МВФ, Всемирный банк и др.).

В настоящей работе основное внимание уделено оценке влияния внедряемых, в рамках реализуемой федеральными властями политики совершенствования управления государственными финансами, инструментов управления, на продуктивность финансово-бюджетной политики государства. Настоящая оценка осуществляется в ходе анализа влияния взаимосвязей и взаимозависимостей, возникающих между звеньями финансового механизма и распределения последних на формирование новых и трансформацию существующих институтов и инструментов финансовой политики.

*Первая глава исследования «Теоретические аспекты управления государственными финансами: технология бюдэюетирования», посвящена анализу теоретических положений, объясняющих подходы к управлению финансами государства в части, необходимой для анализа в рамках настоящей работы.*

В данной главе рассмотрены, в частности, ключевые идеи государственной финансовой политики, внутренние проблемы организации государством процесса финансирования и факторы, воздействующие на формирование финансовой политики современного государства. Здесь же рассмотрены теоретические основы построения системы государственных финансов с позиции теории формирования новой концепции управления финансами. Также в настоящей главе осуществлен теоретический анализ подходов к оценке эффективности системы управления финансами государства с учетом возможностей предоставляемых системой бюджетирования. На основании проведенного анализа будут сделаны выводы о возможности построения модели управления финансированием бюджетной сети в зависимости от располагаемого объема финансовых ресурсов, сочетающей в себе как государственные приоритеты социально-экономического развития, так и специфические черты административного поведения властей.

*Вторая глава настоящего исследования «Исследование современного состояния и тенденций развития системы управления государственными финансами Российской Федерации», посвящена разработке реально существующего механизма управления государственными финансами и выявлению взаимосвязей и взаимозависимостей возникающих между его структурными элементами в части, необходимой для анализа в рамках настоящей работы.*

В данной главе осуществлен анализ целей, задач, стратегии и тактики финансовой политики, декларируемых государственной властью, и выявлена степень их воздействия на институциональное строение финансовой системы. Данный анализ включает в себя изучение реакции системы государственных финансов на внедряемые, в рамках реализуемой федеральными властями политики, инструменты управления государственными финансами.

Производится оценка характера воздействия имеющегося финансового

инструментария на эффективность управления финансированием бюджетной

сети.

*В третьей главе настоящей работы «Разработка инструментов и методов управления финансированием бюджетной сети», на основании осуществленных выше теоретических разработок, качественного и количественного анализа характеристик современного состояния и тенденций развития системы управления государственными финансами Российской Федерации будут подведены итоги современного состояния управления финансами государства.*

Здесь формулируются рекомендации по совершенствованию государственной финансовой политики. В предложениях и рекомендациях по совершенствованию государственной финансовой политики России формулируются выводы, следующие из построенных теоретических моделей и результатов произведенного экономико-математического анализа и рекомендации по повышению эффективности управления финансированием бюджетной сети с позиции: конкретизации предмета, цели и задач при определении государственных приоритетов; направлений методики совершенствования управления финансовым механизмом государства.

В *заключении*формулируются обобщенные выводы и результаты, полученные в ходе исследования, демонстрируется личный вклад в разработку проблемы и раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость достигнутых результатов научной работы.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического описания включающего 112 наименований, включает в себя 161 страницу текста, 4 таблицы, 20 рисунков. Ряд положений исследования демонстрируется в аналитическом материале, помещенном в 4 приложениях к настоящему исследованию.

## .Теория формирования новой концепции управления государственными финансами

1. Финансовая политика является органической частью общей экономической политики государства. Существует целая система прямых и обратных связей между финансовыми отношениями и экономикой в целом. Следует всегда учитывать, что финансовое положение как государства в целом, так и предприятий определяется развитием производства товаров и услуг, насыщением рынка и формированием адекватного уровня платежеспособного спроса населения.

За последнее 15-ти летие в Российской Федерации произошел отрыв финансовых отношений от их базы, т.е. от развития производства товаров и услуг, повышения доходности и рентабельности предприятий, обеспечения роста эффективности их деятельности. Это характеризуется следующими фактами:

а) финансовое состояние предприятий продолжает оставаться сложным. Большинство из них находится на грани банкротства, около 40% промышленных предприятий убыточны. Еще более сложное положение у предприятий в других секторах экономики, например сельском хозяйстве;

б) в результате несовершенства налоговой системы, из-за ее направленности на конфискационное изъятие финансовых ресурсов более 40% ВВП создается в теневом секторе. За годы реформ из российской экономики ушло 300 млрд. долларов;

в) производительность труда в промышленности России примерно в пять раз ниже американской, а затраты энергии и материалов на единицу продукции выше в 5-7 раз.

2.Финансово-материальная сбалансированность экономики можно выразить следующим соотношением:

Р Ц=Д С (1)

где Р - объем реализации материальных ресурсов и услуг, Ц - цена единицы реализуемой продукции, Д - количество денег в обращении, С -скорость оборота денежной единицы.

Приведенное выражение показывает взаимосвязь товарной массы, уровня цен, денежной массы в обращении и скорости оборота усредненной денежной единицы (69,87,98). Все эти элементы во взаимосвязи характеризуют финансовую устойчивость государства, определяемую в первую очередь с помощью объема производства пользующихся спросом товаров и услуг, а также количеством денег в обращении, которое во многом определяет инфляционные процессы в экономике.

Экономическим инструментом, при помощи которого товары и услуги получают денежное выражение, является рыночная цена. Она зависит от множества факторов, но главными в конечном итоге выступают платежеспособный спрос населения и предложение товаров и услуг, которые определяют величину равновесных цен на рынке. В процессе рыночных отношений посредством цены определяется конкретная величина денежных средств, поступающая в результате реализации продукции тому или иному субъекту рыночных отношений для компенсации затрат и формирования накоплений (прибыли). Именно рыночная цена лежит в основе образования финансовых ресурсов организаций, а, следовательно, и различных финансовых фондов государства (путем распределения выручки и уплаты налогов).

Финансово-материальная сбалансированность экономики состоит в том, что каждый фонд финансовых ресурсов любого уровня выступает равноценным денежным эквивалентом соответствующего материального фонда (или нематериального - например, услуги, нематериальные активы предприятия). Иными словам, распределение финансовых ресурсов по существу есть распределение соответствующих материальных благ и услуг посредством финансовых потоков.

Понятно, что финансовые фонды, пополняемые на основе спекулятивных операций на финансовых рынках не ведут к росту соответствующих материальных источников их покрытия. Это вызывает активизацию инфляционных процессов, рост цен и расстройство финансово-денежной системы.

3.Обеспечение стимулирующей роли финансов, т.е. их активного воздействия на развитие производства. Это проявляется в том, что каждое их звено должно функционировать с учетом действия общего финансового механизма, усиливая его интеграционное воздействие на поступательное развитие экономики, повышение темпов экономического роста. В настоящее время такой стимулирующий финансовый механизм еще не создан (58,97). Финансы выступают довольно пассивным элементом экономического развития, подчас выполняя даже дестимулирующую роль. Сформировать такой финансовый механизм, который стимулировал бы развитие производства и экономию ресурсов, обеспечивал эффективное использование средств и управление финансовыми потоками - эту задачу еще предстоит решить.

class2 **ИССЛЕДОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ И ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** class2

## Организационно-экономический механизм управления государственными финансами Российской Федерации

Описание организационного механизма управления государственными финансами Российской Федерации целесообразно начать с конкретизации понятий о субъектах и объектах финансовой политики государства. Поскольку именно они определяют основы построения изучаемой организационной структуры.

Субъектами финансовой политики являются органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, которые определяют и утверждают основные направления развития финансовых отношений, разрабатывают конкретные пути их организации в интересах субъектов хозяйствования, населения и государства.

Объектами финансовой политики является совокупность финансовых отношений и финансовых ресурсов, образующих сферу и звенья финансовой системы государства.

Содержание финансовой политики раскрывается в ее структурных элементах, к которым относятся:

1) выработка научно-обоснованной концепции развития финансов. Осуществляется с целью выявления объективной потребности в реализации намеченных мероприятий финансовой политики и обоснования изменения существующего механизма реализации финансовых отношений. В современных условиях финансовая политика большинства государств основывается на различных концепциях государственного регулирования экономики. В зависимости от стадии экономического цикла, на которой находится экономика страны, субъекты власти используют сдерживающую или стимулирующую финансовую политику (стабилизирующая).

Для достижения стабильности экономического развития функционирование экономики может обеспечиваться на основе действия встроенных стабилизаторов, к которым относится автоматическое изменение налоговых поступлений и трансфертных платежей в зависимости от экономического цикла. Если финансовая политика строится с учетом встроенных стабилизаторов, то при ее разработке особое внимание следует уделять составлению прогнозов экономического и социального развития государства, построению моделей развития налоговой бюджетной систем, внутреннего финансового рынка в зависимости от стадии экономического цикла.

2) определение основных направлений использования финансов на перспективу и текущий период. Базируется на целях и задачах экономической политики государства, выделение в составе экономики приоритетных отраслей, определение условий развития социальной сферы, на составе полномочий государственных и муниципальных органов власти в финансово-бюджетной сфере, оценке внутреннего и международного положения государства. Учет этих факторов позволяет разработать финансовую политику, отвечающую условиям экономического развития государства.

3) разработка конкретных путей реализации основных направлений использования финансов на перспективу. Предполагает выработку путей решения поставленных целей и задач, которые будут способствовать реализации основных направлений финансовой политики на определенном отрезке времени.

Финансовую политику можно классифицировать не только по содержательному признаку, но и по другим критериям:

1) территориальный. Выделяют общегосударственную, региональную и местную финансовую политику. Разработка финансовой политики на каждом уровне управления позволяет в дальнейшем обеспечить финансовую основу развития как государства в целом, так и каждого территориального и муниципального образования;

## Анализ состояния и тенденций развития бюджетирования как инструмента управления финансированием бюджетной сети

Современный этап развития системы государственных финансов характеризуется как период, когда происходит завершение формирования системы среднесрочного планирования. Главная проблема в управлении развитием общества через осуществления государственных расходов (федеральный бюджет) существовавшая года в недавнем прошлом, заключалась в том, что, связь бюджетной росписи на следующий год с концепцией государственного развития, которая была утверждена год или два года назад, была разорвана.

В настоящий момент выстраивается достаточно понятная и прозрачная логика бюджетного планирования. Например, утверждается транспортная стратегия. На её основе формулируются цели и задачи министерства на ближайшие три года. Исходя из них, формулируются те конечные результаты, показатели конечных результатов и их целевые значения, которые министерство должно достичь. Эти цели и задачи в показателях формулируются в первой части докладов об обосновании бюджетных ассигнований, а дальше под них выстраивается система программ, федеральных, либо ведомственных, либо иные расходные обязательства, которые должны обеспечить достижение вот этих целей, которые изначально были утверждены в транспортной стратегии Российской Федерации.

Соответственно второй шаг - это доклады из субъектов Федерации. И в компетенцию Министерства регионального развития входят вопросы рассмотрения этих докладов с тем, чтобы федеральные приоритеты, которые должны быть переданы на уровень субъектов Федерации, в итоге были транслированы и закреплены в докладах и в деятельности субъектов Федерации. Понимая, что полномочия уровней государственной власти различны, а вот цели, которые ставит перед всей системой исполнительной власти Президент - сквозные. Каждый руководитель, исходя из тех полномочий, которые у него есть, обеспечивает реализацию этих целей.

Есть обобщающая в какой-то степени эти цели, задачи, подходы к решению поставленных задач среднесрочная программа.

Министерство экономического развития провело анализ, насколько доклады субъектов бюджетного планирования в части целей, задач и показателей соответствуют системе тех задач, которые сформулированы в среднесрочной программе, а также одобренных, утвержденных концепциях и стратегиях развития различных отраслей и сфер. Оказалось, что значительная часть тех задач, решение которых необходимо для достижения приоритетных целей, в планах органов государственной власти не отражается. Министерство экономического развития сделало обширное заключение, в котором сформулировало по каждому субъекту бюджетного планирования те цели и те задачи, которые отражены в принятых федеральных документах, а в докладах не отражены.

Министерством экономического развития выдвинуто требование к субъектам бюджетного планирования в значительной степени привести в соответствие (со среднесрочной программой и утвержденными концепциями и стратегиями, иными программными документами, которые приняты Правительством применительно к каждой сфере деятельности) свои планы в части целей и задач.

Возникает ряд ситуаций: 1)некоторые задачи отразить нельзя; 2)некоторые задачи из концепции, утвержденной ранее, утратили актуальность. Все это требует отражения уже при осуществлении начальных этапов бюджетного планирования. Таким образом, от органов государственной власти сегодня требуется разъяснения причины не включения задач и целей, сформулированных в среднесрочной программе, на ближайшие три года в предмет непосредственной деятельности, чтобы система среднесрочного планирования в части постановки задач. Это требуется для того, чтобы система постановки целей и выбора конечных показателей была целостно завершенной.