Бегчин, Николай Аркадьевич. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Бегчин Николай Аркадьевич; [Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ].- Москва, 2011.- 210 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/3113

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, как и расходы региональных бюджетов в любой стране, активно используются для государственного воздействия на социально-экономические процессы. Степень их влияния определяется не только объемами, но и направлениями, пропорциями распределения и формами использования вовлеченных в экономику бюджетных средств. Это обусловливает необходимость создания такой системы управления расходами региональных бюджетов, которая позволяла бы принимать взвешенные и обоснованные решения на основе оценки их последствий не только для субъектов Российской Федерации, но и для социально-экономического развития любой страны.

Современные тенденции развития Российской Федерации свидетельствуют, с одной стороны, о расширении круга задач, решаемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, с другой – об усилении неоднородности экономического пространства страны. Существенное замедление темпов роста экономики Российской Федерации, корректировка налогового законодательства с целью стимулирования деловой активности сократили возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию доходов, адекватных существующим расходным обязательствам. В этой связи все более актуальной становится задача совершенствования механизма управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации в целях повышения эффективности использования бюджетных средств.

Однако сложившаяся в Российской Федерации нормативно-правовая и методическая база управления расходами бюджетов субъектов федерации не позволяет обеспечить решение обозначенной задачи. Одним их главных недостатков сложившейся системы управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации является отсутствие методологической основы для выбора приоритетных целей при расходовании бюджетных средств, определения критериев оценки результативности системы управления бюджетными расходами. Остается низким качество текущего и перспективного планирования расходов бюджетов субъектов федерации, при этом планирование и финансирование расходов региональных бюджетов слабо взаимосвязаны с результатами контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, а мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований практически не осуществляется. У органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление расходами региональных бюджетов, получателей бюджетных средств отсутствует мотивация к достижению высоких конечных результатов и эффективному использованию бюджетных ассигнований. Формы и методы бюджетного финансирования не предполагают оценку качества услуг, предоставляемых за счет средств региональных бюджетов, и степени удовлетворенности потребителей этих услуг.

Таким образом, в современных условиях необходимо изучение содержания, границ и инструментов управления расходами бюджетов субъектов федерации, что обуславливает актуальность выбранной темы исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Проблемы управления бюджетными расходами в течение длительного периода времени являются предметом исследований экономистов. Общие вопросы управления расходами бюджетов рассматривались в трудах отечественных специалистов: А.М. Александрова, С.Ю. Витте, Л.А. Дробозиной, Н.Г. Ивановой, Ю.И. Любимцева, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, А.Я. Рубинштейна, Б.М. Сабанти, М.М. Сперанского, М.К. Шерменева, Л.И. Якобсона и др. Проблемам эффективного управления государственными расходами посвящены научные работы зарубежных ученых: Д. Брюммерхоффа, К. Вейса, Р. и П. Масгрейв, А. Премчанда, П.Э. Самуэльсона, Дж. Стиглица, В. Танзи, А. Шаха и др. Анализ работ указанных авторов показал, что при достаточно глубокой проработанности общих вопросов управления расходами бюджетов имеют место неоднозначность, а в отдельных случаях и противоречивость подходов к определению содержания и границ управления.

Отдельные аспекты управления расходами бюджетов субъектов федерации освещены в публикациях отечественных (В.П. Гуковой, М.А. Зориной, А.Г. Игудина, А.М. Лаврова, Н.С. Максимовой, В.В. Сидоренко, А.Г. Силуанова, А.В. Фирулева и др.), и зарубежных (К. Ваммалле, Х.М. Кампоса, А. Нортона, А. Шика и др.) экономистов. Однако в научных исследованиях не определена специфика управления расходами региональных бюджетов, требуют развития функциональные основы управления ими с учетом современных социально-экономических условий.

Необходимость совершенствования методологии и инструментов управления расходами бюджетов субъектов федерации, методики проведения мониторинга и оценки эффективности управления расходами бюджетов субъектов федерации, а также наличие ряда других нерешенных и дискуссионных вопросов, существенных для решения задачи повышения эффективности управления расходами региональных бюджетов в Российской Федерации, обусловили постановку цели исследования и определение его задач.

**Целью диссертации** является решение научной задачи совершенствования методологии управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации, имеющей существенное значение для развития теории управления государственными расходами и повышения эффективности использования бюджетных средств.

**Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:**

разработать методологические подходы к определению содержания, инструментов и процедур управления расходами бюджетов субъектов федерации в соответствии с задачами современной социально-экономической политики в любом государстве;

определить условия и параметры эффективного управления бюджетными расходами на региональном уровне;

разработать комплекс мер по оптимизации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на основе оценки их состава, структуры и эффективности;

обосновать направления совершенствования механизма управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются расходы бюджетов субъектов федерации.

**Предметом исследования** являются теоретические и организационно-правовые аспекты управления расходами бюджетов субъектов федерации.

**Теоретические и методологические основы исследования.** Методология диссертационной работы основана на принципах диалектического подхода, общих методах научного познания: методах эмпирического исследования (сравнение, сбор и изучение данных), сравнительного и статистического исследования, синтеза теоретического и практического материала, принципах формальной логики. При обработке и систематизации информации применялись методы группировок, классификации, системный подход. Анализ фактического материала представлен в виде диаграмм, таблиц, графиков.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых в области государственных финансов, организации бюджетного процесса, управления бюджетными расходами. В работе использовались нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующие организацию бюджетных отношений, управление бюджетами субъектов Российской Федерации, материалы научных конференций и семинаров, а также публикации в периодических изданиях и материалы, размещенные в сети Интернет.

**Информационно-статистическую базу диссертации** составили данные ОЭСР, Федеральной службы государственной статистики, Федерального казначейства, материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, финансовых органов субъектов Российской Федерации.

Диссертация выполнена в соответствии с Паспортом специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит».

**Научная новизна** исследования заключается в развитии методологии управления расходами бюджетов субъектов федерации. Новыми являются следующие научные результаты:

1. Разработана и научно обоснована система стратегических и тактических целей и задач управления расходами бюджетов субъектов федерации, позволяющая повысить обоснованность расходов бюджета и степень их воздействия на социально-экономические процессы на основе построения дерева целей и формирования на региональном уровне иерархической системы нормативных правовых актов, закрепляющих эти цели и определяющих на их основе состав и объем бюджетных расходов.
2. Определены особенности управления бюджетными расходами на региональном уровне, к которым отнесены: (а) самостоятельность органов государственной власти субъектов федерации в управлении расходами региональных бюджетов (в рамках, определенных федеральным центром); (б) модификация состава функциональных элементов управления расходами бюджетов субъектов федерации (форм и методов управления) исходя из целей, задач управления и структуры расходов бюджетов субъектов федерации путем включения в традиционный перечень функциональных элементов управления бюджетными расходами (прогнозирование и планирование расходов бюджета, исполнение бюджета по расходам и финансовый контроль) таких элементов, как мотивация субъектов управления к повышению результативности расходов, мониторинг результатов использования бюджетных средств и оценка эффективности расходов бюджета; (в) высокий уровень требований к обоснованности, открытости и гласности процедур управления расходами бюджетов субъектов федерации. Учет этих особенностей при организации управления расходами бюджетов субъектов федерации позволяет уточнить содержание процедур управления.
3. Определена система факторов, оказывающих влияние на управление расходами бюджетов субъектов федерации: (а) факторы внутренней среды (степень материальной и процессуальной зависимости от федерального правительства; приоритеты государственной социально-экономической политики как регионального, так и федерального уровня; общеэкономическая конъюнктура); (б) факторы внутренней среды (применяемые инструменты и процедуры управления; организационная структура управления; качество нормативных актов и методических материалов, регламентирующих процесс управления и разграничение полномочий субъектов управления). Учет этих факторов обеспечивает повышение эффективности управления расходами бюджетов субъектов федерации.
4. Сформулированы концептуальные подходы к оптимизации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом фаз циклов экономической конъюнктуры Н.Д. Кондратьева и традиционных деловых циклов, а также закона Энгеля, позволяющие научно обосновать выбор основных направлений расходования бюджетных средств, уточнять приоритеты и структуру расходов региональных бюджетов в зависимости от фазы цикла.
5. Предложены критерии оценки эффективности управления расходами бюджетов субъектов федерации и предложен интегральный показатель ее оценки. При этом к критериям оценки отнесены: (а) оптимальность состава и структуры бюджетных расходов для каждого конкретного периода времени с учетом фаз циклов и закона Энгеля; (б) эффективное использование бюджетных средств, методологические подходы к оценке которого разработаны в диссертации; (в) своевременное и в полном объеме финансирование субъектом федерации своих расходных обязательств; (г) корректировка источников поступления средств в бюджет и направлений их использования в процессе исполнения бюджета по расходам; (д) возможность получения полной информации о текущем состоянии системы управления расходами.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что основные выводы и положения диссертации развивают методологические основы управления расходами бюджетов субъектов федерации, формируют современный подход к определению его содержания и процедур в соответствии с задачами современной государственной социально-экономической политики и выработанными критериями эффективного управления бюджетными расходами на региональном уровне.

Практическая значимость исследования заключается в том, что разработанные в диссертации теоретические положения и предложенные в исследовании методики и комплекс мероприятий по оптимизации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, совершенствованию механизма управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации, внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты могут быть использованы федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при уточнении организационно-правовых основ, инструментов и процедур управления региональными бюджетами.

Практическое значение имеют:

- методические рекомендации финансовым органам субъектов Российской Федерации и главным распорядителям средств региональных бюджетов по оптимизации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на основе оценки приоритетности расходов и построения рейтингов;

- алгоритм инвентаризации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, и сопутствующих им расходов;

- рекомендации по формированию информационной базы управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации на основе реестров расходных обязательств.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и результаты исследования обсуждались и получили одобрение на заседании научно-практического «круглого стола» на тему: «Современные проблемы управления государственными и муниципальными финансами» (г. Москва, Финакадемия, 14 апреля 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Современные проблемы финансов, учета, анализа и аудита: теория и практика» (г. Ижевск, Удмуртский государственный университет, 20-21 июня 2009 г.); V Международной научно-практической конференции «Современная экономическая теория и реформирование экономики России» (г. Москва, Российский университет дружбы народов, 27 ноября 2009 г.); IX Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Страны с развивающимися рынками в условиях глобализации» (г. Москва, Российский университет дружбы народов, 17-19 марта 2010 г.), научно-практического семинара «Актуальные проблемы разработки и реализации государственной и муниципальной финансовой политики» (г. Москва, Финуниверситет, 23 мая 2011 г.).

Диссертация связана с исследованиями, проводимыми ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по проекту: «Совершенствование управления расходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». Заказчик – Аппарат Правительства Российской Федерации.

В практической деятельности Министерства финансов Российской Федерации применяются разработанные в диссертации принципы управления расходами бюджетов субъектов федерации, что позволило уточнить направления и инструменты государственного финансового регулирования социально-экономических процессов в публично-правовых образованиях. По материалам исследования внедрены критерии оценки эффективности управления расходами бюджетов субъектов федерации, а также алгоритм инвентаризации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, и сопутствующих им расходов.

Результаты исследования также используются в практической деятельности Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области в части формирования системы стратегических и тактических целей и задач управления расходами регионального бюджета, что позволило повысить обоснованность расходов бюджета и степень их воздействия на социально-экономические процессы в области. По материалам исследования внедрены методические рекомендации по оптимизации расходов регионального бюджета на основе оценки приоритетности расходов и построения рейтингов, а также предложения по формированию информационной базы управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации на основе реестров расходных обязательств. При формировании областного бюджета Воронежской области на 2009-2011 гг. и 2010-2012 гг. были использованы рекомендации по оптимизации управления расходами бюджетов субъектов федерации с учетом фаз деловых циклов при определении основных направлений расходования бюджетных средств, уточнении приоритетов и структуры расходов областного бюджета.

Материалы диссертации используются кафедрой «Финансы» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин: «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетное устройство и бюджетный процесс», «Бюджетное планирование и прогнозирование».

**Публикации.** По теме диссертации опубликованы шесть работ общим объемом 3,7 п.л. (весь объем авторский), в том числе три работы общим объемом 1,8 п.л. (авторский объем – 1,8 п.л.) опубликованы в журналах, определенных ВАК.

**Структура и объем работы** обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 178 источников и 6 приложений. Основной текст диссертации изложен на 187 страницах, содержит 12 таблиц и 9 рисунков.