Овчинцева Светлана Александровна. Исполнение бюджетов по расходам в условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Овчинцева Светлана Александровна; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т].- Волгоград, 2009.- 215 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/2594

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы исполнения бюджетов в организации бюджетного процесса 11

1.1. Исполнение бюджета как этап бюджетного процесса 11

1.2. Модели исполнения бюджета в Российской Федерации 27

1.3. Особенности исполнения бюджетов по расходам в условиях бюджетирования, ориентированного на результат 40

Глава 2. Анализ исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации 63

2.1. Предпосылки перехода на результативную модель исполнения бюджетов в свете бюджетной реформы в Российской Федерации 63

2.2. Анализ исполнения бюджетов на современном этапе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат 81

2.3. Повышение эффективности и результативности бюджетных расходов средствами государственного (муниципального) финансового контроля 108

Глава 3. Направления развития исполнения бюджетов в условиях реализации бюджетирования, ориентированного на результат 125

3.1. Исполнение бюджетов на основе формирования государственных (муниципальных) заданий 125

3.2. Внедрение финансового менеджмента в организациях бюджетной сферы как элемента бюджетирования, ориентированного на результат... 146

3.3. Совершенствование кассового планирования в процессе исполнения бюджетов в целях повышения эффективности и результативности бюджетных расходов 159

Заключение 171

Список использованной литературы 178

Приложения 198

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Объем консолидированного бюджета Российской Федерации составляет порядка 50% валового внутреннего продукта России, что определяет высокую степень влияния бюджетного сектора на экономику страны и благосостояние населения. Система исполнения бюджета обеспечивает функционирование бюджета, разработанного для реализации государственной политики на всех уровнях бюджетной системы. Однако эффективность исполнения бюджета остается не на должном уровне, о чем свидетельствует практика финансирования социальной сферы, здравоохранения, образования, наличие избыточного налогового бремени по сравнению с объемом и качеством предоставляемых государством общественных благ, многочисленные факты нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств.

Реализация задач, стоящих перед исполнением бюджета, обуславливает его комплексный характер. Наряду с обеспечением рациональности исполнение бюджета должно обладать внутренней эффективностью. Это означает эффективное управление общественными финансами в том смысле, что реализация бюджетного процесса, а также оказание государственных и муниципальных услуг должны производиться с наименьшими затратами.

Управление государственными расходами при исполнении бюджетов представляет собой важную часть бюджетной политики и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета в части расходов, а также контролем над его исполнением. Таким образом, совершенствование практики бюджетирования следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности государственных расходов и исполнения бюджета в целом. Меры совершенствования бюджетного процесса могут оказывать локальный эффект, а могут приводить к радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, ме-

няющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами.

Поэтому в качестве ключевого направления настоящего этапа бюджетной реформы, Правительство России избрало бюджетирование, ориентированное на результат. В этих условиях особую актуальность приобретает исследование различных теоретических аспектов исполнения бюджета по расходам в условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, анализу степени его практической реализации в Российской Федерации, поиск направлений дальнейшего развития исполнения бюджетов всех уровней, способного удовлетворять потребности государства и отвечать требованиям современных реформ.

**Степень разработанности проблемы.**Теоретическим и практическим вопросам эффективности бюджетного процесса посвящены работы Артюхина Р.Е., Барашевой Т.И., Гусева СИ., Дроздова О.И., Качановой Е.А., Клима-новаВ.В., Клишиной М.А., Кудрина А.Л., Лаврова A.M., Нестеренко Т.Г., Прокофьева С.Е., Рябухина С.Н., Сабитовой Н.М., Силуанова А.Г., Степашина СВ., Черных Е.В., Чичелева М.Е. и других.

Исследованием вопросов исполнения бюджета, в том числе казначейского, и повышения его эффективности занимаются многие ученые и практические работники. Так, общие проблемы исполнения бюджетов рассмотрены в работах Абдуллаева Н.А., Акперова И.Г., Бабич A.M., Бушмина Е.В., Кос-тюченко В.Ф., Лукьяновой А.В., Сазонова СП. и других.

Нельзя не отметить вклад в исследование вопросов построения и функционирования бюджетной системы таких зарубежных экономистов как Johnson R., Lee R., King D. N., Oates W.E. и других.

Изучению бюджетирования, ориентированного на результат, его месту в бюджетной реформе и особенностям исполнения бюджета при внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, посвящены работы Афанасьева М., Богданова Л., Кривогова И., Кузнецова Ю., Мошер Ф., Шадрина А. и других.

В настоящее время уже можно выделить законодательно и нормативно закрепленные элементы бюджетирования^ ориентированного; на результат, однако методические аспектьг повышения- эффективности; и результативности исполнения? бюджета при бюджетировании,; ориентированном на результат, остаются слабо разработанными. Отсутствует научно-обоснованная концепция исполнения бюджета на основе формирования государственных (муниципальных) заданий, контроля, за; их исполнениемш; соответствием качества предоставленных государственных или муниципальных услуг устанавливаемым стандартам.

Все вышесказанное подтверждает, актуальность, темы; исследования и недостаточную, степень.разработанности проблемы, что предопределило цель и задачи диссертационной работы, а также ее. структуру.

**Цель диссертационного исследования;**Основной целью исследования является теоретическое обоснование особенностей» исполнения бюджетов по расходам в соответствии с требованиями; бюджетирования^ ориентированного на результат, и разработка методического инструментария;его обеспечения; в условиях бюджетной реформы.

Задачи исследования. Поставленная; цель предопределила решение следующих задач теоретического и прикладного характера:

## Исполнение бюджета как этап бюджетного процесса

Исполнение бюджета имеет своей целью обеспечить поступление доходов и финансирование расходов в пределах утвержденных бюджетов: федерального, субъектов Российской Федерации, местных.

Основополагающим документом, который определяет правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, а также основы бюджетного процесса в Российской Федерации, является Бюджетный кодекс Российской Федерации. Данный документ служит целям финансового регулирования, определяет правовое положение субъектов бюджетных правоотношений и порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. Кроме того, Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет основы исполнения бюджетов.

Для того чтобы осуществить финансирование бюджетных расходов, необходимо сначала сформировать и исполнить бюджет по доходам, то есть мобилизовать контингенты налогов, сборов и других платежей и распределить их по уровням бюджетной системы в соответствии с существующим законодательством.

Исполнение бюджета на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации включает в себя широкий спектр составляющих, которые обеспечивают эффективную реализацию поставленных в послании Президента Российской Федерации приоритетов, в условиях прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и основных направлений бюджетной и налоговой политики.

Российская Федерация, являясь государством федерального типа, обладает определенным набором принципов бюджетного федерализма, таких как:

- самостоятельность бюджетов разных уровней; - институционально и законодательно оформленное разграничение доходных полномочий и расходных обязательств между органами государственной власти и местного самоуправления разных уровней;

- сбалансированность объема принятых и принимаемых бюджетом соответствующего уровня расходных обязательств и его доходных полномочий;

- наличие формализованного механизма корректировки дисбаланса между расходными обязательствами и доходными полномочиями для каждого уровня управления.

Реализация указанных принципов на всех уровнях бюджетной системы обеспечивает декомпозицию провозглашаемых государством целей в рамках законодательно установленных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

При этом система исполнения бюджета выступает в роли механизма, обеспечивающего адекватную и эффективную реализацию консолидированного бюджета в отношении всех его составляющих.

Данная система никогда не сводится к техническому процессу исполнения бюджетных платежей. Бюджет, утверждаемый законодателем, базируется на теоретических показателях, которые в зависимости от ряда макроэкономических факторов, могут корректироваться в течение финансового года. Хорошо функционирующая система исполнения бюджета должна не только обеспечивать возможность оперативного принятия управленческих решений, но и балансировать между контролем о соблюдении ограничений бюджетных расходов и степенью предоставляемой свободы, в рамках данных ограничений, для достижения заданных результатов.

## Предпосылки перехода на результативную модель исполнения бюджетов в свете бюджетной реформы в Российской Федерации

В 2004 году Россия приступила к проведению реформ бюджетного процесса второго поколения, нацеленных на переход от финансовой стабильности к внедрению системы управления бюджетом, ориентированной на результаты. Этот шаг стал отражением существенного прогресса, достигнутого в области управления бюджетом после бюджетного кризиса 1997 г. благодаря принятию в 1998 г. Бюджетного кодекса, реформированию системы межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами, а также к казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов.

26 апреля 2007 г. был принят Федеральный закон, утвердивший в новой редакции Бюджетный кодекс, затронувший изменениями все основные институты и стадии бюджетного процесса. Все изменения, которые были внесены в Бюджетный кодекс, неслучайны, и изначально вытекали из постановления Правительства № 249 от 2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», которым была утверждена концепция реформирования бюджетного процесса.

В целом проводимая бюджетная реформа, которая нашла свое отражение в изменениях Бюджетного кодекса, находится во взаимосвязи с проводимой административной реформой, реформой межбюджетных отношений и реформой социального законодательства (монетизацией льгот).

Административная реформа, проведенная на федеральном уровне, имела несколько измерений для бюджетного законодательства.

Прежде всего, ее основной задачей было установление принципа, определяющего, что в ходе деятельности бюджетных учреждений должны лежать строго установленные технологические процедуры, четкость и последовательность действий.

Во-вторых, произошло разделение правоустанавливающих и правоприменительных функций путем создания служб и агентств. Это сделано с целью освобождения министерств от технической повседневной работы с одной стороны, а с другой стороны это должно было позволить правоприменительным органам сосредоточиться на выполнении своих основных задач, то есть оказании государственных услуг.

Например, указанное разделение правоустанавливающих и правоприменительных функций на федеральном уровне позволяет Минфину России в рамках регулирования процесса исполнения бюджета сконцентрироваться на выполнении организационных, методологических и управленческих функций, а органам Федерального казначейства на выполнении контрольных и иных технических функции по исполнению бюджета, обеспечивая достижения и в том и в другом случае оптимальных результатов.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов административная реформа затронула лишь отдельные публичные правовые образования - как правило, участвующие в эксперименте по реформированию государственных и муниципальных финансов за счет средств, выделяемых Минфином России в рамках государственной программы по реформированию общественных финансов (Алтайских край, Воронежская область, Калининградская область, Пензенская область и др.).

И хотя структура органов государственной власти и местного самоуправления проще и компактней ведомственной структуры федеральных органов государственной власти, глубокое понимание основ, задач административной реформы и ее полномасштабная реализация являются отправной точкой в построении системы исполнения бюджета, отвечающей современным требованиям.

## Исполнение бюджетов на основе формирования государственных (муниципальных) заданий

По, нашему мнению, результатам проведенного анализа1 полномочий бюджетной сети на всех уровнях бюджетов бюджетной- системы должна стать ее оптимизация:

- ликвидированы бюджетные учреждения, дублирующие те или иные функции, выполняемые другими бюджетными-учреждениями или органами государственной власти (местного1 самоуправления),

- ликвидированы бюджетные учреждения, деятельность которых не связана с оказанием государственных или муниципальных услуг, а также реализацией законодательно или нормативно закрепленных- бюджетных полномочий,

- должны быть проведены реорганизационные мероприятия, направленные на обеспечение выполнения однотипных, регламентируемых едиными правилами и стандартами функций, внутри ведомственной вертикали.

Формированию государственных (муниципальных) заданий должно предшествовать определение субъектами Российской Федерации и муниципалитетами полного перечня услуг, оказываемых соответствующим публичным правовым образованием. Данный перечень должен вытекать из расходных обязательств соответствующего публичного правового образования, закрепленных законодательными или нормативными правовыми актами и соответствовать реестру расходных обязательств.

По нашему мнению, такую систематизацию целесообразно сделать по форме, представленной в приложении 6 к диссертации. Именно систематизация государственных (муниципальных) услуг должна служить отправной точкой при формировании государственных или муниципальных заданий.

На следующем этапе, для каждой услуги должны быть определены показатели количественной оценки потребности в ней.

По нашему мнению, данная работа должна быть проведена главными распорядителями средств, и полученные данные представлены в соответствующий финансовый орган. При определении потребности в оказании услуг целесообразно использовать статистическую отчетность о деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и бюджетных учреждений за предыдущие годы.

В соответствии со статьей 69.2 Бюджетного кодекса государственное (муниципальное) задание должно включать в себя следующие параметры:

- выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;

- показатели, характеризующие состав, качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);

- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.