Уманец Олег Петрович. Управление доходами и расходами федерального бюджета России в условиях социального государства : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Уманец Олег Петрович; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2010.- 160 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/2607

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические аспекты управления ресурсами федерального бюджета в условиях социального государства

1.1 Теоретические основы функционирования федерального бюджета Российской Федерации 8

1.2 Социальные аспекты управления бюджетами в зарубежных странах

Глава 2. Проблемы управления федеральным бюджетом Российской Федерации

2.1 Особенности управления формированием доходной части федерального бюджета Российской Федерации 62

2.2 Оценка расходов федерального бюджета Российской Федерации с учетом социально значимых приоритетов государства

Глава 3. Совершенствование методов управления бюджетными средствами на федеральном уровне

3.1 Направления роста доходной части федерального бюджета Российской Федерации 105

3.2 Совершенствование методов планирования и исполнения расходов федерального бюджета Российской Федерации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 145

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 148

И ЛИТЕРАТУРЫ

ПРИЛОЖЕНИЯ 154

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**обусловлена необходимостью совершенствования системы и методов управления доходами и расходами федерального бюджета Российской Федерации (далее - РФ) в условиях кризисного сокращения источников и объемов бюджетных доходов, что снижает возможности финансового обеспечения социально значимых программ и не совместимо со статусом социального государства. В таких условиях необходимость совершенствования российской модели управления государственными финансами, наряду с изменением подходов к развитию реального сектора экономики и налогооблагаемой базы, становится очевидной и призвана способствовать формированию доходной части бюджета за счет современных форм и методов управления бюджетными ресурсами, а также преодолению кризисных последствий и дальнейшему росту социально-экономического потенциала страны на основе социальной консолидации и переосмысления роли человеческого фактора в этих процессах.

**Степень научной разработанности проблемы.**Методы эффективного управления государственными финансами и государственного контроля за расходованием бюджетных средств рассмотрены в научных трудах и исследованиях в этой области отечественных ученых: А.Я. Быстрякова, Т.В. Брай-чевой, Е.В. Бушмина, Ю.М. Воронина, В.П. Горегляда, A.M. Емельянова, В.А. Исаева, Ю.И. Любимцева, И.Д. Мацкуляка, Б.Е. Пенькова, Г.Б. Поляка, Е.В. Пономаренко, В.В. Сильченко, СП. Солянникова, В.Б. Христенко, СВ. Шишкина, Л.И. Якобсона и другие.

Общетеоретические и методологические вопросы функционирования государственных финансов и формирования бюджетной системы, формирования и использования бюджетных ресурсов исследуются в трудах: И.Т. Балабанова, О.В. Врублевской, А.Г. Грязновой, А.З. Дадашева, А.Г. Куликова, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, А.З. Селезнева, В.Н. Сумарокова, СН. Хурсевича, а также научных работах зарубежных авторов: А. Аткинса, Х.-И. Блохлигера, К. Валлих, Р. Масгрейва, Р. Рефьюза, Дж.Э. Стиглица, и другие исследователи.

Роль государства в процессе формирования и использования бюджетных ресурсов, управлении инновационной и инвестиционной деятельностью в условиях рыночной экономики рассматривались многими зарубежными и отечественными учеными, в числе которых: Л.И. Абалкин, СИ. Абрамов, И. Ансофф, В.Д. Андрианов, В.П. Баранчеев, Н.Е. Буров, А.Е. Варшавский,

4 О.С. Виханский, Л.А. Гапоненко, И.Н. Герчикова, В.Н. Гунин, П. Дракер, В.Н. Иванов, Д. Клиланд, О.В. Козлова, Н.Д. Кондратьев, Б.Н. Кузык, Г. Кунц, В.Б. Кухаренко, М.М. Лопухин, Л.М. Мартынов, М. Мескон, Б.З. Мильнер, Н.Н. Моисеев, В.Ф. Новикова, А.П. Панкрухин, У. Питере, С.А. Попов, Е.Е. Румянцева, А.Т. Спицын, Ф. Янсен, Ю.В. Яковец, А.Б. Яр-лыкапов и другие ученые.

Социальное и экономическое развитие, появление новых форм социально-трудовых отношений побудили ученых разрабатывать принципы взаимодействия государства, экономики и общества, пересматривая традиционную роль и функции государства. Теоретическая концепция социального государства впервые появилась в работах Л. Фон Штейна. Дальнейшие исследования проводили: Дж. Буссмейкер, А. Вагнер, А. Мюллер-Армак, Ф. Науманн, Ю. Оффнер, Т. Тилтон, Н. Фернис, Г. Эспинг-Андерсен, а также отечественные ученые: А.И. Бобылев, Н.А. Волгин, Н.Н Гриценко, П.К. Гончаров, СВ. Калашников, В.П. Милецкий, Б.В. Ракитский, В.А. Торлопов и другие. Однако к серьезному изучению феномена социального государства и разработки основ социальной политики российские ученые обратились только в последнее десятилетие.

Изучению общих вопросов построения государственной социальной политики посвящены работы: Л.А. Белоусовой, Н.С. Бабинцевой, И.А. Григорьевой, В.Э. Гордина, В.И. Жукова, Т.И. Заславской, Т.П. Космарской, И.К. Ларионова, Т.М. Малевой, Г.И. Осадчей, С.Н. Смирнова, Е.В. Тишина, Е.И. Холостовой и ряда других авторов.

Социально-экономические права как предмет социальных обязанностей государства, а также комплекс вопросов налогового администрирования, бюджетной политики и механизмов их реализации, отражены в научных трудах: A.M. Бабича, Д. Гайднера, Дж. Гейлбрайта, А.З. Дадашева, Э. Дэвиса, И.В. Ишиной, Дж. Кейнса, А.Б. Когана, Л.Н. Павловой, В.Г. Панскова, А.Б. Паскачева, Н.А. Платоновой, П. Самуэльсона, М. Фридмана, Д. Хиви, Л.П. Храпылиной, Р.А. Чванова, Д.Г. Черника, С.Д. Шаталова и других.

Различные аспекты социально-экономической дифференциации общества в ее проявлениях исследовали В.Н. Бобков, М.В. Голубицкая, А.Б. Докторович, Н.В. Зубаревич, A.M. Локшина, А.А. Саградов, А.Ю Шевя-ков, Т. Парсонс, П. Бурдье, Н. Луман и другие.

Анализ трудов российских и зарубежных ученых предоставил возможность глубокого осмысления социальных, экономических и инновационных

5 факторов влияния на процессы формирования и использования бюджета, изменений социальной среды в обществе, трансформации общественного самосознания, научного понимания их целостности и взаимозависимости, а также послужил основанием для выбора общей стратегии и последовательности изучения предмета диссертационного исследования.

Вместе с тем, изучение приведенных научных работ выявило значительные различия и инвариантность научных взглядов и выводов по исследуемой проблематике, что обусловило необходимость сформулировать собственную авторскую позицию с точки зрения системного подхода к изучению особенностей управления доходами и расходами федерального бюджета РФ в условиях социального государства.

**Цель диссертационного исследования**состоит в разработке и обосновании предложений по совершенствованию бюджетного процесса и управления ресурсами федерального бюджета РФ, исходя из социально-экономических приоритетов государства.

Для достижения намеченной цели определены следующие **задачи:**

- систематизировать основы функционирования федерального бюд  
жета РФ (далее - федеральный бюджет) с учетом социальных аспектов;

обобщить зарубежный опыт использования бюджетов и фондов в условиях возрастания роли социальных и инновационных факторов;

раскрыть особенности управления формированием доходной части федерального бюджета в условиях социального государства;

оценить результативность бюджетных расходов, исходя из их социальной направленности;

обосновать возможности роста доходов и социализации расходов федерального бюджета;

разработать предложения по совершенствованию методов управления бюджетными ресурсами на федеральном уровне.

**Объектом исследования**являются система и методы управления доходами и расходами федерального бюджета.

**Предметом исследования**выступает совокупность экономических и организационных отношений, возникающих в процессе формирования доходов и исполнения расходов федерального бюджета.

**Теоретическую и методологическую основу**исследования составили научные идеи и концепции по вопросам управления государственными финансами и социальных отношений, изложенные в работах российских и зару-

бежных ученых. В ходе исследования использовались принципы диалектического, системного и структурно-логического подхода, позволившие рассматривать явления в их развитии и взаимосвязи.

**Информационной основой**исследования стали данные Федеральной службы государственной статистики, материалы Счетной палаты РФ, нормативные документы, а также аналитические материалы периодической печати и электронных ресурсов.

**Наиболее значимые научные результаты**исследования, полученные лично соискателем, и их **научная новизна**состоят в следующем:

систематизированы теоретические подходы к вопросу функционирования федерального бюджета (далее - бюджет) в условиях государства социально-ориентированного типа; аргументирован вывод о том, что обеспечение социальных потребностей граждан за счет бюджета в условиях рынка невозможно, однако бюджетные ресурсы способны оказывать стимулирующее влияние на процесс создания необходимых условий в рамках социально-значимых проектов для свободного развития граждан и достижения их благосостояния в обществе;

сделан вывод о том, что меры, предпринимаемые государством в целях бюджетной централизации или децентрализации денежных средств, сами по себе, не являются гарантом динамичного развития общества, а результаты экономического роста и благосостояния, по опыту стран с развитой рыночной экономикой, в большинстве случаев, обусловлены государственными инвестициями в промышленность, науку, образование и базовое медицинское обслуживание населения при условии сохранения природных ресурсов и экологии окружающей среды;

разработана концептуальная модель управления формированием доходов федерального бюджета на основе классификации методов; доказано, что налоговый механизм действует эффективно, обеспечивая через фискальную и контрольную функцию основную часть поступлений в бюджет, вместе с тем, роль стимулирующей функции налогов и бюджета ограничена нерациональной фискальной политикой, усложняющейся кризисными тенденциями, а с другой стороны, снижена отсутствием государственных мер стимулирования активности реального сектора экономики;

доказано, что слабая социальная ориентированность и результативность бюджетных расходов на федеральном уровне не способствует достижению целей социально-экономического развития, а также определена тео-

7 ретическая возможность социализации расходов федерального бюджета через процесс формирования социально-направленных целей и задач;

вскрыты резервы для роста доходной части федерального бюджета, в развитии которых обоснована необходимость более эффективного контроля за поступлением в бюджет прибыли от размещенных государственных активов; предложены меры по урегулированию налогообложения непроизводственных операций и повышению ответственности налогоплательщиков за неисполненные обязательства по уплате налогов;

разработаны предложения по совершенствованию методов управления бюджетом; введен в научный оборот термин «целевое управление бюджетными средствами», которое, как метод управления в условиях социального государства, ориентировано на достижение социальной значимости и результативности бюджетных расходов. Предложена модель управления процессом планирования и исполнения бюджетных расходов с перспективой практического использования на федеральном и региональном уровне.

**Теоретическая и практическая значимость**исследования состоит в том, что положения и выводы, изложенные в диссертации, могут применяться законодательными и исполнительными органами государственной власти в ходе практической работы по формированию бюджетов, при подготовке методических рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса и повышению результативности расходов. Отдельные положения могут быть использованы в преподавании учебных курсов и программах повышения квалификации государственных служащих по вопросам текущего и перспективного бюджетного планирования.

**Апробации результатов исследования.**Материалы диссертации, основные выводы и предложения обсуждались на заседании научно-исследовательской проблемной группы кафедры финансов и отраслевой экономики РАГС, в ходе Международной научно-практической конференции «От кризиса к росту: стратегия инновационного развития» в РАГС (декабрь 2009 г.) и научных семинаров. По теме диссертации опубликовано 4 статьи общим объемом 2,0 п.л., в том числе 2 статьи - в рецензируемых изданиях, входящих в перечень ВАК Минобрнауки России, -1,1 п.л.

**Структура работы**определяется общей концепцией, задачами и логикой исследования. Она состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

## Теоретические основы функционирования федерального бюджета Российской Федерации

В современных условиях глобальной целью, стратегической перспективой устойчивого и динамичного прогресса государства становится социально-экономическое развитие, ориентированное на расширяющееся воспроизводство социального, экономического и инновационного потенциалов.

Государственная политика призвана в наибольшей степени способствовать необходимым изменениям, осуществляемых государством в этих сферах и решению задач их финансового обеспечения. При этом особенно важное значение приобретает централизация денежных средств, поскольку доходы государства, аккумулированные в одном или нескольких централизованных фондах, становятся необходимой финансовой основой, которая способна позволить выполнение намеченных государственных планов, реализацию инвестиционных и целевых программ, приоритетных национальных проектов, создать условия для устойчивого и стабильного роста за счет внедрения новых технологий и инноваций. Централизованные фонды должны предоставлять возможность для маневра ресурсами, сосредоточения усилий на решающих направлениях экономического и социального развития.

В интересах достижения намеченных целей государством на законодательном и исполнительном уровне разрабатывается и реализуется комплекс мер в части формирования и использования централизованных денежных фондов, которые становятся основой для проведения государственной социально-экономической политики на всей территории страны.2

Формирование государственных финансов имеет ряд особенностей.3 Все денежные средства, образующиеся за счет доходных операций государства, аккумулируются в соответствующих централизованных фондах - бюджетах (рис. 1.1). Непосредственное управление бюджетами возложено на органы государственной власти соответствующего уровня.

## Особенности управления формированием доходной части федерального бюджета Российской Федерации

С точки зрения критериев управления надежность и стабильность формирования доходной части федерального бюджета зависит от многих условий: поиска дополнительных источников доходов, применения продуктивных методов бюджетного планирования и точности прогнозов, степени зависимости бюджета от величины нефтегазового экспорта и колебаний цен на мировом рынке, учета факторов риска и возможных последствий их влияния на результаты бюджетного процесса, а также от объема внутренних и внешних заимствований государства для финансирования бюджетного дефицита.

С целью оценки эффективности управления формированием доходной части федерального бюджета проведен структурно-логический и сравнительный анализ источников доходов, объемов и соотношения их составляющих в разрезе поступлений от установленных налогов и сборов, а также динамики поступления доходов в разные периоды 2007-2009 годов, что позволило разработать предложения по совершенствованию методов управления и определить факторы роста доходов бюджета.

По отчету об исполнении федерального бюджета за 2008 год его доходы в общей сумме поступлений составили 9 275, 9 млрд.руб., что на 3,5% больше спрогнозированного объема,1 из них нефтегазовые - 4 389,4 млрд.руб., что также на 3,3% больше прогноза. При этом, без учета прочих безвозмездных поступлений от бюджетов субъектов РФ и целевых отчислений от всероссийских государственных лотерей, доходы бюджета составили 9 274,6 млрд.руб., что в среднем на 3,4% больше уточненного спрогнозированного объема. Таким образом, очевидно, что увеличение доходной части бюджета было пропорционально увеличению нефтегазовых доходов.

В доходной части налоговые доходы составили 102,2% суммы про-гноза, а неналоговые - 105,1%. При этом в 2008 году в федеральный бюджет поступили доходы от размещения средств Стабилизационного фонда РФ в сумме 28 630,7 млн.руб., не предусмотренные уточненным прогнозом. Наиболее существенное снижение доходов по сравнению с уточненным прогнозом имело место по вывозным таможенным пошлинам на сырую нефть.

Утвержденного Федеральным законом от 24.07.2007 №198-ФЗ (с изменениями). 2 Рассчитанной, по показателям уточненного прогноза к Федеральному закону от 22.07.2008 №122-ФЗ.

Анализ этих показателей свидетельствует о недостаточно точном прогнозе расчетных показателей и исходных данных, использованных при планировании доходов федерального бюджета на 2008 год и несовершенстве существующих методов управления планированием доходов.

В I полугодии 2009 года исполнение основных показателей федерального бюджета по доходам составило 3 168 млрд.руб., или 47,2% к общему объему;1 по кассовому исполнению расходов - 3 922 млрд.руб. (40,1% к уточненной бюджетной росписи расходов на 2009 год). По итогам периода расходы превысили доходы на 753,6 млрд.руб., и первичный дефицит составил 668 млрд.руб. Совокупный объем средств Резервного фонда РФ в рублевом эквиваленте составил при этом 2 957,5 млрд.руб. (по состоянию на 01.07.2009) и за период с начала года уменьшился на 26,6% своего объема.3

В январе-сентябре 2009 года исполнение основных показателей федерального бюджета по доходам составило 5 112 млрд.руб.,4 или 76,1% к утвержденному федеральным законом общему объему доходов бюджета, а по кассовому исполнению расходов - 6 463 млрд.руб., или 66,1% к уточненной бюджетной росписи расходов на 2009 год. По итогам этого периода расходы бюджета по кассовому исполнению превысили доходы на 1 351 млрд.руб., при этом первичный дефицит составил 1 205 млрд.руб. Таким образом, несовершенство прогнозов, планирования доходов бюджета и управления рисками пришлось компенсировать за счет государственных финансовых резервов, что за последние годы перешло в разряд традиционных особенностей бюджетного процесса на федеральном уровне.

## Направления роста доходной части федерального бюджета Российской Федерации

В условиях совершенствования российской модели государства социально-ориентированного типа выполнение социальных обязательств перед населением во многом обусловлено результатами действия распределительной и социальной функций бюджета. Для построения эффективной модели распределительных отношений в бюджетной сфере приходится решать не только проблему перераспределения виде определенной методики бюджетного процесса, но и задачу получения в достаточных объемах необходимых бюджетных средств, подлежащих распределению. При этом важно обеспечить устойчивость бюджетной и финансовой системы, стабильность их функционирования в условиях кризисных ситуаций.

В 2008 году в оперативном порядке были предприняты антикризисные меры налогового стимулирования, изменения и уточнения законодательства о налогах и сборах. В частности, увеличены размеры налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц, с 01.01.2009 снижена ставка налога на прибыль организаций с 24% до 20%, увеличен состав расходов, уменьшающих налогооблагаемую прибыль, в том числе, увеличена т.н. «амортизационная премия». По налогу на добавленную стоимость изменен порядок его уплаты,1 расширен перечень операций, освобождаемых от налогообложения НДС, отменена обязанность по перечислению налога отдельным платежным поручением при безденежных формах расчетов. Введены налоговые льготы по НД11И при добыче нефти, включая снижение ставки налога.

Субъектам РФ предоставлено право устанавливать дифференцирован-ные ставки единого налога, таким образом с 01.01.2009 появилась возможность регулирования для налогоплательщиков процентной ставки, которая ранее предусматривалась в размере 15%. В связи с этим, после принятия соответствующих законов в субъектах РФ, могут устанавливаться дифференцированные (от 5 до 15%) налоговые ставки для налогоплательщиков, при Вместо единовременной уплаты суммы исчисленного налога по итогам квартала, введена ежемесячная уплата налога равными долями в размере 1/3 исчисленной суммы в течение трех последующих месяцев.

Меняющих упрощенную систему налогообложения.1 Таким образом, был принят основной антикризисный налоговый пакет, и в ближайшие годы реализация дальнейших антикризисных мер предполагается, в основном, за счет бюджетной политики,2 в том числе предложений по совершенствованию налогового законодательства, планируемых к реализации в период 2010-2012 годов. Вместе с тем, практика показала, что локальное решение отдельных, хотя и очень важных, проблем единого процесса формирования и использования бюджетных средств на федеральном уровне приводит к таким же локальным, частным результатам и обуславливает необходимость разработки целостной системы управления бюджетными ресурсами. Такой вывод за последние годы предопределен опытом функционирования бюджетной системы РФ и требует изменения существующих подходов к вопросам управления доходами и расходами федерального бюджета в концептуальном и практическом аспекте.

Отсутствие концепции, определяющей принципы построения целостной системы управления бюджетными ресурсами в условиях государства социально-ориентированного типа, в свою очередь, затрудняет практическую разработку эффективной методологии управления бюджетной системой и взаимодействующими с ней, в рамках финансовой, другими системами: налоговой, таможенной, банковской и компонентами, непосредственно влияющими на доходную часть бюджета.

Все аргументы в ключе данной проблемы сводятся, в целом, к одному: необходимости и возможности реализации задач управления в условиях российской модели социального государства, которые, как представляется автору, могут быть решены доступными средствами на основе анализа бюджетного процесса, синтеза новых методов и более совершенных инструментов управления, обеспечивающих достижение конкретных результатов планирования доходов и исполнения расходов бюджета с учетом социальной направленности.